

El Instituto Federal Electoral

---

*Presencia y legado*

El Instituto Federal Electoral

---

*Presencia y legado*



*Consejero Presidente*

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

*Consejeros Electorales*

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

*Secretario Ejecutivo*

Lic. Edmundo Jacobo Molina

*Contralor General*

C. P. C. Gregorio Guerrero Pozas

*Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica*

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Fernando Zertuche Muñoz  
*Coordinador general del proyecto*

Mario Huacuja Rountree  
*Editor*

Martín Díaz Vázquez  
*Coordinador de iconografía*

Fernando Zertuche Sánchez  
Alejandro Moreno Hernández  
*Investigación iconográfica*

Aída Flota Reyes  
*Corrección de estilo*

Alejandra Pastor Farill  
Alberto González Manterola  
*Coordinadores administrativos*

Isabel Naranjo Reason  
*Cuidado de la edición*

EL IFE: PRESENCIA Y LEGADO  
Fernando Zertuche Muñoz (coordinador)

Primera edición INE, 2016.

D. R. © Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan No. 100, esquina Periférico Sur,  
Col. Arenal Tepepan, C. P. 14610, Ciudad de México, México.

El contenido de esta obra es responsabilidad de su autor y no necesariamente representa el punto de vista del Instituto Nacional Electoral.

Impreso en México / *Printed in Mexico.*  
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Carlos y José Ignacio González Manterola  
*Coordinación editorial y diseño*

Jaime Joyner Díaz  
*Diseñador adjunto*

Ernesto Rodríguez Alarcón  
*Reprografía*

## CONTENIDO

*Prólogo*  
Lorenzo Córdova Vianello  
9

*Introducción*  
Fernando Zertuche Muñoz  
17

*El surgimiento del IFE*  
Jorge Alcocer Villanueva  
21

*La reforma político electoral de 1994: el año que vivimos en peligro*  
Hugo Alejandro Concha Cantú  
53

*La reforma de 1996 y sus consecuencias políticas*  
María Amparo Casar Pérez  
89

*El Instituto Federal Electoral en la elección de la alternancia*  
Jesús Silva-Herzog Márquez  
117

*2003: elecciones después de la alternancia. La nueva competitividad electoral*  
José Antonio Crespo Mendoza  
139

*Las elecciones más reñidas de la historia*  
María Elena Cantú González  
167

*El “modelo de comunicación política”. Necesidad, vicisitudes, limitaciones*  
Raúl Trejo Delarbre  
195

*Después de la tormenta: la reforma política y los comicios de 2009*  
Rosa María Mirón Lince  
221

*Las elecciones federales de 2012*  
Jean-François Prud’homme  
247

*Para una historia personal del INE (apuntes)*  
Ricardo Becerra Laguna  
277

*La democracia amenazada*  
Rolando Cordera Campos  
305

*Semblanzas biográficas de autores*  
329



## PRÓLOGO

Dr. Lorenzo Córdova Vianello  
Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral

TRANSFORMAR EL MÉXICO autoritario en un país con instituciones claramente democráticas fue uno de los mayores logros de nuestra sociedad a finales del siglo XX. La crisis electoral de 1988 derivada de la opacidad en el manejo de los resultados de la elección presidencial y de las evidencias de fraude, provocó un parteaguas en el sistema político mexicano de proporciones mayúsculas. Los cuestionamientos que se hacían a la discrecionalidad y nula transparencia con las que se organizaban las elecciones, la sujeción casi total de los medios de comunicación que derivaba en una presencia omnímoda de los candidatos del régimen, un control asfixiante en la opinión publicada, el dominio total en los poderes legislativos que había permitido durante seis décadas que un único partido pudiera modificar las constituciones federal y de los estados a voluntad y la sujeción política del Poder Judicial, terminaron por acentuar la falta de credibilidad en el entramado electoral que se había desarrollado para acompañar la época del sistema de partido hegemónico.

En 1988 fue tan amplio el cuestionamiento social a la elección, que se detonó un profundo proceso de replanteamiento del andamiaje constitucional y legal sobre el que transcurría la competencia por el poder político en las urnas. Así fue como los consensos legislativos que sustentaron las reformas electorales de 1989 y 1990 dieron lugar a una nueva ley electoral y a una institución que a la postre se convertiría en emblemática de la democracia mexicana: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Los desafíos para esta novedosa autoridad electoral eran sin lugar a dudas enormes. Se trataba de construir una credibilidad inexistente en torno a la organización y la institucionalidad electoral, por un lado, y con ello inocular la desconfianza corrosiva que alimentaba —y con razón— aquella falta de credibilidad. Para erradicar la percepción de que las elecciones en México eran fraudulentas, fue necesario empezar, prácticamente desde cero. De ahí que el COFIPE

haya sido, desde su primera versión, una legislación compleja y exhaustiva en donde los procedimientos, los tiempos y las modalidades de actuación de las autoridades electorales, así como una interminable serie de blindajes en la organización electoral, estaban clara y puntualmente detallados. La intención fue la de acotar al máximo la discrecionalidad en la actuación de las autoridades electorales, inyectar transparencia en sus decisiones y, de ese modo, tratar de inyectar certeza y credibilidad en el entero proceso electoral. No podía ser de otra manera. Era indispensable que todos, sociedad y actores políticos, analistas y competidores, pudieran atestiguar la imparcialidad y la legalidad de las contiendas. Se trató de detallar con precisión las tareas que se deberían llevar a cabo en cada etapa del proceso electoral; quiénes y de qué manera debían intervenir en ellas; que documentos y materiales se podrían utilizar; todo con la finalidad de transparentar las decisiones y de eliminar los espacios a la arbitrariedad que tanto daño le habían causado al sistema electoral antes del IFE. En pocas palabras, el IFE debía lograr obtener la confianza de las y los mexicanos mediante el respeto a la ley, del cumplimiento puntual de los plazos y términos dispuestos en la Constitución y el COFIPE, de ser una institución abierta al pluralismo, al debate y al escrutinio público.

Esos primeros años del IFE se vivieron a marchas forzadas. Eran tiempos de jornadas agotadoras de esa autoridad electoral a todos niveles, pero imbuidos de un compromiso para hacer de la función electoral una función de Estado, creíble y respetada. Las imágenes de los trabajadores del IFE recorriendo a caballo, a pie, e incluso en pangas todos los rincones del país para construir, primero, el nuevo padrón electoral y luego para capacitar a los ciudadanos, inéditamente sorteados de entre los inscritos, para que pudieran fungir como funcionarios en las mesas directivas de casilla hablan de cómo el IFE fue construyendo poco a poco y desde abajo la confianza de la sociedad. Eran años en los que, por primera vez, la autoridad del Estado fue a buscar a los mexicanos a sus domicilios no para pedirles algo sino para darles los elementos —empezando por la credencial para votar que a la larga se convertiría en el principal instrumento de identidad del país— para ejercer sus derechos políticos. Esos años de construcción marcaron el destino de la institucionalidad electoral en México: la de una autoridad que cumple, que cotidianamente está presente, que está hecha por y para las y los ciudadanos. Esos años crearon una huella y una dinámica de empatía que cíclicamente se ha repetido y que han marcado la esencia de la democracia mexicana en las últimas tres décadas. Esa empatía entre Institución y sociedad explican por qué pese a todo, pese al encono social y al desencanto con los resultados de los gobiernos y con las instituciones públicas,

las elecciones se recrean invariablemente como un espacio de certeza y fortaleza de la vida pública.

Así, desde 1990 a la fecha la actividad institucional del IFE (y hoy del INE) y las elecciones transformaron la fisonomía política de nuestro país. Millones de mujeres y hombres en este lapso se comprometieron con las tareas electorales, que van desde el registro de electores en el padrón electoral y su ubicación específica e irreplicable en una sección de la geografía electoral, hasta la emisión del sufragio y el cómputo de la votación. En este lapso, gracias a las elecciones, la pluralidad y la diversidad política fueron adquiriendo carta de naturalización en México. Las elecciones se convirtieron en un auténtico momento de la confrontación y recreación del pluralismo político así como en un espacio para la expresión de las demandas sociales vinculadas al ejercicio de los poderes públicos.

Poco a poco, elección tras elección, reforma tras reforma, las reglas del juego democrático fueron consolidando un sistema de partidos plural y competitivo, se fortaleció la división de poderes, y la alternancia como una posibilidad real en manos de los electores se ha manifestado en todos los tipos de elección y en prácticamente todos los ámbitos geoelectorales del país. Dicho de otra manera, los fenómenos típicos de una democracia se han convertido en partes del paisaje político del México de la transición.

Indudablemente la construcción y actualización del padrón electoral con la colaboración de partidos y sociedad y el posicionamiento de la credencial para votar como el principal medio de identificación, fue una contribución de la vida electoral para la convivencia cotidiana y para la relación de los gobernantes con la sociedad. Los procedimientos para la insaculación y capacitación de los miles de ciudadanos, mujeres y hombres, que integran por un solo día las casillas, hablan del involucramiento de la ciudadanía con el órgano electoral. El cómputo de los votos en las casillas y distritos con la participación de representantes de los partidos y la presencia de ciudadanos, de observadores electorales y visitantes extranjeros, hablan de la transparencia en los procedimientos para contar y sumar la voluntad electoral en México desde la creación de este Instituto. Los mecanismos para difundir ininterrumpidamente los resultados electorales, por sección, casilla y distrito, los ejercicios de conteo rápido, así como los mecanismos y herramientas utilizadas en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos se convirtieron en contribuciones de la tecnología y de la ingeniería de la democracia mexicana para la transición pacífica de ese México autoritario a otro claramente democrático.

Todo lo anterior, producto de una transición pactada y sin rupturas, que se articuló en una transformación gradual y paulatina,

sin duda, pero profunda en sus alcances y consecuencias hacen del proceso de cambio político mexicano un referente muy particular que ha concitado el interés de la comunidad internacional no solo como un caso interesante de estudio, sino como un referente que ha provocado que la autoridad electoral mexicana haya estado presente como pocas en las misiones de asistencia técnica electoral que brindan en el mundo los organismos multilaterales de apoyo y soporte democrático.

A final de cuentas, la magnitud de los cambios que se propiciaron por la vía electoral transformó al país, que pasó de tener una realidad política cerrada, excluyente y autorreferencial a una abierta, incluyente, dinámica y cambiante. Paralelamente, y como consecuencia de lo anterior, la geografía política mexicana cambió radicalmente: de ser monocolor y homogénea se volvió multicolor y profundamente diversa.

Para decirlo brevemente, las elecciones y la actuación de las autoridades responsables de llevarlas a cabo periódicamente transfiguraron profundamente la vida pública y la convivencia cotidiana de México. En poco más de un cuarto de siglo las elecciones dejaron de ser, políticamente hablando, un problema (si no el único, sí quizá uno de los más graves) y se convirtieron en un momento en el que la vida pública se recrea pacíficamente en su diversidad. La transformación del México autoritario en un país democrático (sin desconocer los múltiples pendientes que en materia de justicia social y los graves problemas irresueltos que los gobiernos emanados de las urnas no han logrado atender) es una prueba de la vocación civilizatoria que conllevan las elecciones, las cuales han permitido encauzar por la vía institucional la lucha por el poder político y el respaldo o el rechazo de la sociedad a las autoridades elegidas en las urnas.

Los comicios han sido una escuela de democracia para las y los mexicanos. Las elecciones son el momento igualador más importante en la democracia, incluso en un país tan ofensivamente desigual como el nuestro; con el voto todos somos iguales y tenemos el mismo peso en la decisión de nuestro futuro político. Mujeres y hombres, pobres y ricos, empresarios, campesinos, académicos, amas de casa, jóvenes, indígenas; no importan la raza, la creencia religiosa, el género o las condiciones económicas; el voto de todos vale exactamente lo mismo y todos tenemos la misma dignidad como ciudadanas y ciudadanos ante la urna.

A lo largo de estas casi tres décadas el Instituto Federal Electoral y su secuela institucional, el Instituto Nacional Electoral, se ha convertido en el órgano del Estado más vigilado y escrutado. Sus decisiones son objeto permanente de la reflexión colectiva; la opinión pública discute, comenta y se pronuncia sobre sus decisiones

más que las de ninguna otra autoridad; los partidos políticos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad impugnan recurrentemente sus acuerdos y resoluciones; los medios de comunicación auditan permanentemente la actuación del órgano administrativo electoral. En suma, el árbitro de las elecciones es, venturosamente, una institución abierta a la supervisión y la crítica de la sociedad.

Sin duda cada reforma electoral, desde la de 1989-90 hasta la de 2014, ha venido incrementando las funciones y atribuciones del IFE y del INE. Y el Instituto las ha cumplido y ejercido todas; una a una las disposiciones que las diferentes legislaciones electorales se han cumplido gracias al compromiso de todas y todos sus trabajadores, así como a la apropiación que la sociedad mexicana ha hecho de las elecciones.

Fue tal el éxito institucional del IFE a lo largo de dos décadas que el modelo electoral federalizado fue reinterpretado en la reforma constitucional y legal de 2014 con el propósito expreso de que la calidad técnica y operativa, los procedimientos y los criterios con los que se realizaban las elecciones federales se reprodujeran en los comicios locales, a partir de la constitución de un sistema nacional de elecciones en el que el rol del INE fuera el de ser un ente rector del mismo. Esta interpretación llevó a la transformación del IFE de una autoridad con competencia federal en una autoridad de carácter nacional. Ello trajo consigo que el Instituto Nacional Electoral, cuente como órgano electoral con más atribuciones que nunca, pero la fortaleza para enfrentar con éxito esas nuevas encomiendas reside, por un lado, en la experiencia que deriva de la construcción institucional que el IFE fue sedimentando a lo largo de casi cinco lustros (que se estructura primordialmente en un servicio profesional sólido y probado), así como, por otro lado, en la experiencia técnica y política que la conducción de la vida electoral del país en el ámbito federal le ha dejado en ese tiempo.

Más allá de los pendientes que hoy enfrenta el sistema electoral y de las deudas sociales que aún arrastra la democracia mexicana, debe reconocerse que la historia de sucesos institucionales que el IFE le heredó al INE constituye una ruta trazada para el quehacer del Instituto de cara al futuro. Los momentos de esa historia forman parte de la memoria institucional, de los recuerdos de las y los mexicanos que han participado de las tareas de la organización electoral, y un legado de cómo se puede transformar por la vía pactada e institucional un sistema autoritario en un régimen democrático. Esa memoria y ese legado estoy convencido que debe ser valorado y difundido. Es por ello que en el INE le damos la bienvenida a la publicación de este libro que, para quienes vivieron algunos de los pasajes que aquí se incluyen, seguramente les motivarán recuerdos gratos, y para las

nuevas generaciones, para esos mexicanos que nacieron en el México democrático, en ese México que se gestó a la par del nacimiento del IFE, espero que les produzca interés por conocer la historia democrática de nuestro país, y la forma en la que pueden participar para defenderla y consolidarla.

# INTRODUCCIÓN

Fernando Zertuche Muñoz

LOS AÑOS DE EXISTENCIA del Instituto Federal Electoral son definitivos en la historia política del país. A partir de su origen, causado inmediatamente por la crisis electoral de 1988, la cual propicia que el Gobierno de la República, los partidos políticos nacionales –que se constituyen en protagonistas permanentes–, el poder legislativo de la Unión y la inconformidad generalizada se agrupan para edificar una institución electoral diferente, insólita, capaz de trocar en confianza las anteriores incertidumbres. Desde los periodos iniciales el organismo aprovecha experiencias –renovadoras, acertadas, equívocas– para modificar, transformar su normativa jurídica en favor de la aplicación de los principios orientadores, rectores indudables: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Dos características singulares se convierten en firmes pilares de la nueva dependencia: el padrón federal y el servicio profesional electoral. La primera de ellas origina, fragua la confianza ciudadana que contempla una creación legítima, perfeccionada científicamente, y la segunda acredita la autonomía interna, la imparcialidad de sus colaboradores, su especialización permanente y los méritos como peldaños básicos para ascender.

También en el seno del IFE se gestan elementos que hoy son parte de los usos y la confianza obtenida por la institución: la credencial para votar con fotografía, no solo instrumento para cumplir deberes y derechos políticos, sino documento de identificación personal incomparable; las listas nominales de electores, consecuencia primordial de la inclusión individual en el padrón electoral; la insculación de los ciudadanos que serán capacitados como funcionarios de casillas; las mamparas para asegurar el secreto del sufragio; la tinta indeleble que evita la duplicidad de los votos; las boletas impresas en papel de seguridad y afianzadas con diversos factores infalibles; la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; la equidad

en los medios de comunicación; la metodología de encuestas; los conteos rápidos y la difusión certera de los resultados preliminares de las contiendas.

Ya que el IFE ha desaparecido para dar lugar al Instituto Nacional Electoral es conveniente relatar, editar una evocación; un análisis múltiple que pretende ser un recuento, un registro veraz, explicativo y simultáneamente atractivo del itinerario institucional. De ahí la significación de esta obra.

Se trata, a la vez, de un libro profundo y ligero. Profundo porque contiene la reflexión de diversos especialistas, de un conjunto de miradas y voces autónomas, independientes, que contemplaron al IFE en sus ocupaciones y resultados; libremente los coautores de estas páginas señalan aciertos y errores; desarrollo y tropiezos. Asimismo, constituye un testimonio ligero ya que muestra imágenes, fotografías que dan prueba de la edificación del IFE; de las actividades para organizar los procesos electorales y su cotidianeidad, al igual que la puesta en marcha de innovaciones y realizaciones constantes.

Aunque relatar plenamente la realidad de la transición a la democracia es un trabajo ciclópeo, demostrar los aspectos preeminentes y perdurables de ese gran vuelco en un libro es una contribución sólida, conveniente, para estimular la memoria sobre uno de los pasajes cabales de la historia política de nuestra patria. Sin duda alguna, las elecciones federales son ejercicio central de la democracia, cuya cualidad más importante es la permanencia de la confianza ciudadana. Para lograrla el IFE despliega durante veintitrés años una labor que hoy constituye el principal legado que recibe el Instituto Nacional Electoral.

El cambio no es únicamente de nombre porque las nuevas atribuciones de la recién creada organización son muchas y muy variadas. Por ello, en el presente libro nos ocupamos de esta sucesión institucional, con un esencial epílogo que evite desentendernos de los retos del porvenir y de las injusticias sociales que no ha abatido el sistema de vida democrático.

Tampoco se han perdido en el olvido las circunstancias que en cada momento acompañaron al IFE durante toda su existencia ni los esfuerzos constantes orientados a convertirse en el eslabón del que carecía el país para arribar a una organización democrática confiable, con alternancia en los resultados de los comicios y la esperada pluralidad en la composición de las instituciones del Estado.

Este es un libro, también, con un claro destino. Para que los trabajadores del INE –muchos de quienes fueron colaboradores del IFE– reconozcan en sus páginas sus indudables orígenes y reafirmen la importancia de sus tareas para lograr un país democrático y justo. De igual manera, se trata de una obra de referencia para académicos,

investigadores, miembros de círculos políticos, líderes de opinión, y todo quien proponga ampliar su comprensión individual del difícil sendero mexicano para lograr comicios limpios y confiables.

En resumen, el objetivo general de este libro es mostrar al Instituto Federal Electoral como un valor político y social construido por todos los ciudadanos mexicanos. En esencia, se testimonia una institución que logra incorporar en los procesos y jornadas electorales a la mayoría de nuestros compatriotas, al dotarlos de un documento de identidad incanjeable, al convocarlos a participar como funcionarios justos, legítimos y estimular una confianza construida ardua y lentamente, con un andamiaje muy complejo y con el esfuerzo de miles de trabajadores.

En el mismo sentido, se debe señalar que los principios rectores del Instituto Federal Electoral –certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad– permanecen como valores aceptados gracias al impulso de una sociedad que los exigía.



## EL SURGIMIENTO DEL IFE

Jorge Alcocer Villanueva

### I. LA DISPUTA POR LA PATERNIDAD

El IFE ya no existe, la reforma de 2014 lo desapareció; de sus cenizas surgió el Instituto Nacional Electoral (INE). Lo que aún existe es la disputa por la paternidad de la idea que dio lugar al surgimiento de una institución que llegó a ser considerada piedra angular de la transición a la democracia. Como en esa disputa nunca tomé partido ni fui testigo de actas de nacimiento, ahora puedo intentar contribuir a zanjarla, aunque creo que no lo lograré.

Cuando iniciamos las conversaciones-negociaciones que dieron lugar a la fundación del IFE (1989) ninguno de los participantes en la mesa expuso la idea de una nueva autoridad electoral. Durante un buen tiempo las discusiones giraron en torno a la exigencia opositora (PAN/PMS) de rediseñar la integración de la Comisión Federal Electoral (CFE) a partir del acuerdo primigenio que había sido aprobado por consenso de los participantes al empezar esas pláticas, cuya sede era el Salón Revolución de la Secretaría de Gobernación, el mismo en que sesionaba la citada CFE en el viejo Palacio de Covián.

El acuerdo, escrito en una tarjeta tamaño esquila por Porfirio Muñoz Ledo (quien era uno de los dos comisionados del PMS, luego PRD, ante la CFE), decía más o menos lo siguiente: *“En el órgano máximo de dirección del organismo electoral federal ningún partido, alianza de partidos o entre estos y el gobierno, podrá tener mayoría predeterminada de votos.”*

El propósito expresado en el acuerdo daba cuenta de manera fiel de las preocupaciones y objetivos que en la primera parte de aquella etapa compartían los dos partidos opositores que estaban representados en la mesa de Bucareli (PAN y PMS), así como el balance de la que fue la primera y única experiencia de la CFE surgida de la reforma de 1986, con mayoría absoluta del PRI (16 de 31 votos posibles eran de los comisionados de ese partido); pero ese es otro tema.

Como lo recordamos en el texto arriba citado, firmado por Diego Fernández de Cevallos, la primera propuesta de crear un “Instituto Federal de Elecciones” fue expuesta por José Luis Lamadrid



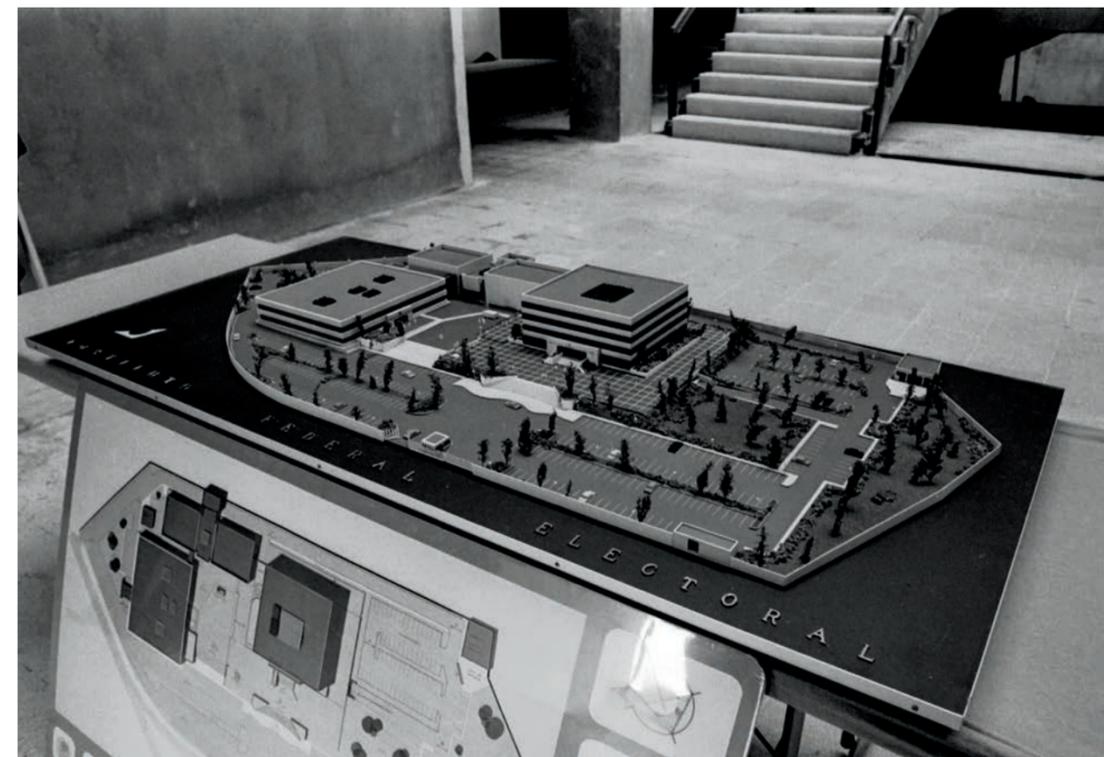
Sala del Consejo General. 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Souza, comisionado del PRI (al que sus colegas llamaban Maestro Lama), lo que provocó una primera reacción en contra, tanto de los comisionados del PMS como del PAN.

El entonces Director General de Desarrollo Político de la secretaría de Gobernación, Arturo Núñez Jiménez, quien actuaba como una especie de secretario técnico de la mesa de negociación (que conducía el subsecretario Manlio Fabio Beltrones), sostiene que el autor de la idea del IFE fue José Luis Lamadrid, a quien por tanto atribuye la paternidad de la institución. (Véase el texto de Núñez en el libro conmemorativo al que he hecho referencia.)

Por su parte, Juan Miguel Alcántara Soria y Antonio Lozano Gracia (ambos panistas), quienes participaron en las negociaciones de Bucareli, reivindican para su causa y partido la paternidad del surgimiento del IFE, al argumentar que antes de 1990 el PAN había enarbolado una propuesta similar. (Véase *Voto en libertad*, Miguel Ángel Porrúa Editor.)

A lo largo de los años la disputa por la paternidad se ha expresado en varios foros y en diversos tonos, alguna vez incluso de manera jocosa; es probable que quizá nunca termine de resolverse. De



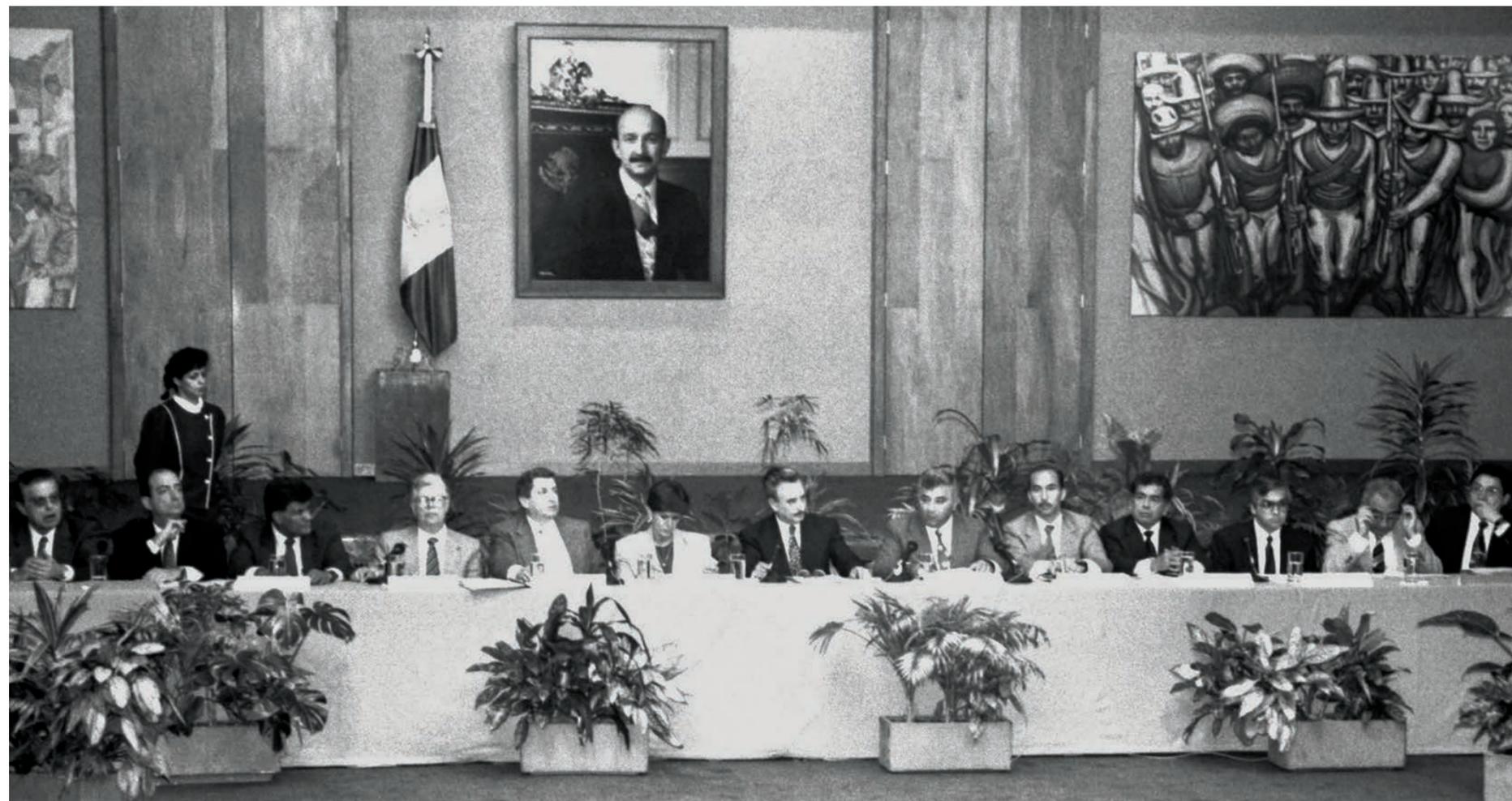
Maqueta de las instalaciones del IFE. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

mi parte suscribo lo que Diego Fernández de Cevallos escribió en 2005: el IFE fue una obra colectiva, el resultado de una crisis política (1988) y el producto de la tenacidad de varias generaciones de mexicanos que trabajaron por la transición a la democracia.

Entre la “Conasupo electoral” (como llamó Porfirio Muñoz Ledo a la propuesta de José Luis Lamadrid) y el IFE que resultó de la reforma de 1990 hubo diferencias sustanciales, de fondo. En el diseño primigenio que se plasmó en el primer COFIPE participaron no solamente quienes estuvimos reunidos en torno a la mesa del Salón Revolución en Bucareli, sino también legisladores federales, dirigentes partidistas y asesores que a lo largo de más de un año acompañaron aquel proceso de inédita construcción de nuevas leyes y nuevas instituciones electorales para México.

Como casi todas las obras trascendentes, el IFE fue producto de la confluencia de múltiples ideas y de un trabajo de varios meses de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral de tres partidos (PRI, PAN PMS) y de los representantes del gobierno federal.

Por todo eso, no hay paternidad por reclamar ni acta de nacimiento que expedir; el IFE fue una obra colectiva.



Al centro, el secretario de Gobernación y presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios, se reúne en el Salón Revolución de la sede de Bucareli con funcionarios del IFE. 17 de junio de 1992. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

## II. LA CRISIS DE 1988 Y EL SURGIMIENTO DEL IFE

El surgimiento del IFE fue un resultado directo de la crisis política provocada por el fraude electoral de 1988. Sin embargo, sería equivocado sostener que de esa crisis las oposiciones derivaron un proyecto de reforma política, o al menos electoral. Lo cierto es que cuando a principios de enero de 1989 el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, me invitó a platicar para informarme de la intención de convocar, por instrucciones del presidente Salinas, a los foros para la reforma, nadie en mi partido (el PMS) había considerado el tema ni estaba preparado para presentar propuestas. Creo que lo mismo ocurría en el PAN. (El PRD era aún un proyecto en ciernes).

En su mensaje de toma de protesta (primero de diciembre de 1988) Carlos Salinas de Gortari había ofrecido a las oposiciones una nueva reforma político-electoral; era evidente que la pergeñada por Manuel Bartlett en 1986 había fracasado. El nuevo presidente se abstuvo de fijar los puntos de la agenda para la reforma a la que se comprometía, su llamado era de orden general y se entendió más como un *mea culpa* por la “caída del sistema” que como un proyecto de transformación del sistema electoral. En su mensaje, Carlos Salinas afirmó: “la profundidad y el ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir.” (Fuente: *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados).

Por vez primera el Ejecutivo Federal renunciaba a presentar iniciativa de reforma electoral al Congreso para reconocer que la negociación y la construcción de acuerdos eran condición primera para avanzar en una nueva reforma. No era solo un acto de contrición o un gesto de buena voluntad: como resultado de las elecciones de julio de 1988, y merced a la integración de la Cámara de Diputados (que por vez primera tenía 500 integrantes, 200 de los cuales correspondía al principio de representación proporcional) el Gobierno y su partido carecían de la mayoría calificada (dos terceras partes) para garantizar la aprobación de reformas constitucionales. Podían, sin el concurso de sus opositores, modificar las leyes secundarias en materia electoral, pero después de la crisis del verano-otoño de 1988 lo que menos quería el cuestionado presidente era imponer los cambios en esa materia.

Para los dirigentes del Partido Mexicano Socialista (PMS) el anuncio presidencial planteaba varios problemas, empezando por el hecho de que en las pláticas con el grupo dirigente de la Corriente Democrática salida del PRI, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, habíamos aceptado la postura de no reconocer a Carlos Salinas como presidente de México y limitar el contacto con su gobierno a los aspectos estrictamente formales.

Los primeros días de diciembre de 1988 recibí llamada telefónica en la que se me invitaba a una reunión con el nuevo secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. Informé del asunto a Gilberto Rincón Gallardo (secretario general del PMS) quien lo llevó a la Comisión Política Nacional (CPN); ahí, por mayoría, acordamos aceptar la invitación y que yo asistiera a la reunión en Bucareli. (Preciso el detalle de que fue por mayoría ya que para ese momento la división en el PMS era una realidad cotidiana. Varios dirigentes y grupos habían establecido contacto con Cuauhtémoc Cárdenas para impulsar la desaparición del PMS y gestionaban su ingreso al PRD).

En la primera reunión con Gutiérrez Barrios, él me explicó que estaban trabajando en una primera propuesta para convocar a foros de consulta para una reforma electoral, foros que deberían comenzar en las primeras semanas de 1989.

De manera por demás cuidadosa me planteó la importancia que para el nuevo gobierno tenía la participación de la izquierda en el proceso de reforma que se avecinaba. Agradecí su invitación y le manifesté que llevaría la propuesta a la Comisión Política del PMS. Fue en esa oportunidad que Gutiérrez Barrios me presentó al subsecretario de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos, el licenciado Manlio Fabio Beltrones Rivera, quien había dejado su escaño en el Senado para incorporarse al equipo del titular de Gobernación.



De nuevo por mayoría, la CPN del PMS aprobó aceptar la invitación y participar en los foros de la reforma electoral. Poco después Cárdenas nos pidió una reunión para abordar el tema; le informamos la resolución que habíamos tomado en el PMS de participar en la reforma electoral. En un encuentro posterior Cuauhtémoc nos pidió que un integrante de la Corriente Democrática fuese nombrado por el PMS comisionado ante la Comisión Federal Electoral (CFE); aceptada esa propuesta se designó a Porfirio Muñoz Ledo, quien sustituyó a Leonardo Valdés Zurita. Convenimos en que yo seguiría siendo cabeza del grupo de comisionados (éramos dos y no había suplentes).

En diciembre de 1988 le propuse a Diego Fernández de Cevallos que impulsáramos un acuerdo entre nuestros respectivos partidos (PMS y PAN) para actuar de consuno en las negociaciones de la reforma electoral. En una reunión a la que asistieron Luis H. Álvarez y Gilberto Rincón Gallardo, celebrada en el departamento familiar que don Luis tenía en la colonia Del Valle de la Ciudad de México, quedó sellado el acuerdo.

El representante del PAN Carlos Castillo Peraza con Diego Fernández de Cevallos en las instalaciones del IFE. 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

En el artículo firmado por Fernández de Cevallos, al que me he referido anteriormente, están descritas las condiciones y términos que los comisionados del PAN y el PMS, de manera conjunta, planteamos al secretario de Gobernación como condiciones para nuestra participación en la reforma. De igual manera se narra en dicho texto el curso de las conversaciones celebradas en el Salón Revolución de la Secretaría de Gobernación, los participantes permanentes y ocasionales y también algunos detalles de aspectos puntuales de aquellas largas jornadas, que se prolongaron por más de un año. Vuelvo a remitir a los interesados en el tema a la lectura de ese testimonio.

Ahora aprovecho la oportunidad para compartir otros aspectos de aquella coyuntura, algunos de ellos no contados hasta hoy. Empezaré por recordar que la primera tensión dentro del PMS, y de ese partido con los integrantes de la Corriente Democrática, con motivo de la reforma, se produjo a propósito de otro suceso: la detención de Joaquín Hernández Galicia, alias La Quina (dirigente del Sindicato Petrolero), por órdenes directas del presidente Carlos Salinas.

El día que ocurrió su captura (enero de 1989) el Comité Central (CC) del PMS estaba reunido para conocer y votar una “moción de destitución” de la mayoría de los integrantes de la CPN, presentada por Graco Ramírez a nombre de varios integrantes del mismo CC, así como la propuesta de romper toda relación con el gobierno de Salinas de Gortari y por tanto no participar en la reforma electoral. El núcleo dirigente, que proveníamos del PCM-PSUM, nos oponíamos a tales propuestas; lo cual resultaba obvio, ya que éramos nosotros a los que Graco y sus compinches pretendían destituir.

El mismo Graco Ramírez informó que Cárdenas convocaría a una manifestación de repudio al arresto de La Quina, y propuso que el PMS se sumara a la misma. En ese debate estábamos cuando recibí una llamada de Gutiérrez Barrios invitándome a platicar. Con autorización de la CPN acudí a la cita. El secretario me manifestó su preocupación por las declaraciones de Cárdenas y de varios dirigentes del PMS en defensa de La Quina, así como por la posible negativa del PMS a participar en la reforma electoral. Tomé nota de sus preocupaciones y ofrecí comentarlas con mis compañeros de partido.

Al votarse las propuestas de Graco Ramírez ninguna fue aprobada; en cambio, se decidió continuar nuestra participación en los trabajos de la reforma electoral. Desde temprana hora había quedado de manifiesto la diferente visión entre Cuauhtémoc Cárdenas y su grupo y el núcleo dirigente (mayoritario) del PMS en relación con la reforma que daba inicio. Esas diferencias estallarían un año más tarde dentro del PRD.

Los foros de consulta sobre la reforma electoral comenzaron a finales de enero de 1989, uno por semana, con temas y ponentes



acordados entre los comisionados de la CFE. Se transmitieron en directo por televisión. Imperó en esos encuentros plena libertad de expresión y una inédita tolerancia del Gobierno y su partido ante las fuertes críticas no solo de los voceros de la oposición, sino también de los intelectuales, periodistas y académicos que participaron. El recuerdo de la “caída del sistema” y del fraude electoral de 1988 estaba presente en cada sesión.

Concluida la etapa de la consulta era necesario establecer un mecanismo para avanzar en los acuerdos que dieran sustento a la reforma; de los foros habían surgido múltiples propuestas de cambios al sistema electoral y también al sistema político. Cabe señalar que nadie puso sobre la mesa, en esas consultas, la idea de lo que sería el IFE. Los reclamos opositores, compartidos por intelectuales y académicos, eran por la mayoría absoluta del PRI en la CFE, por el control gubernamental del proceso electoral y por la manipulación del padrón.

El PRI y el gobierno sugerían una gran mesa de negociación con la presencia de los comisionados de todos los partidos, una réplica de la CFE pero con menos comisionados del PRI. En cambio, el

José Luis Lamadrid, senador de la República por el PRI. Archivo Procesofoto.



Visitadora del Registro Federal de Electores. 19 de noviembre de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

PAN y el PMS propusieron una mesa con la participación de los tres mayores partidos (PRI, PAN y PMS) y la conducción del gobierno, representado por el secretario de Gobernación. Esa fue la propuesta que finalmente prosperó, lo que nos causó nuevos problemas con la Corriente Democrática y los partidos del Frente Democrático Nacional (FDN), que se quejaron de su exclusión.

Las primeras semanas de negociaciones transcurrieron en un intercambio de “primeras ideas”, sin mayor orden ni concierto. Los comisionados del PRI propusieron, por ejemplo, empezar discutiendo la integración de las dos Cámaras del Congreso, con la sugerencia de que quizá convendría regresar al modelo anterior para la de Diputados (es decir, con 300 de mayoría y 100 de representación proporcional); la zanahoria era la disposición para revisar la integración del Senado, al que solo hasta 1988 (un año antes) habían accedido seis candidatos opositores, cuatro del FDN y dos del PAN. También, de manera tangencial, el PRI ofrecía revisar las facultades de la recién estrenada Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los comisionados del PAN y del PMS habíamos convenido en que la primera exigencia para la reforma era la transformación radical de



la CFE para suprimir la mayoría del PRI o de este y el Gobierno; terminar con el control gubernamental de las elecciones y contar con un padrón electoral confiable, con cédula de identidad ciudadana como instrumento para votar.

Fue así que después de varias semanas, se llegó al primer acuerdo en la mesa; lo redactamos al alimón entre Diego, Porfirio y yo. Se lo entregamos a Manlio Fabio Beltrones para que le diera lectura. Como recordé al iniciar este texto, decía, palabras más o menos, lo siguiente: “En el órgano máximo de dirección del organismo electoral federal ningún partido, alianza de partidos o entre estos y el gobierno, podrá tener mayoría predeterminada de votos.”

En esas breves palabras quedó sintetizado de manera precisa el reclamo opositor; si alguna raíz tuvo el IFE está en ese acuerdo, aprobado por consenso. Parecía que la reforma podía avanzar con fluidez y en breve plazo. Pero no fue así.

Por una parte, dentro del Gobierno y del PRI había posiciones encontradas respecto del sentido y alcance de la reforma en curso. En los dos partidos opositores también había perspectivas diferentes. Mientras que el PAN mantenía con el nuevo gobierno negociaciones

Examen de postulantes al Servicio Profesional Electoral. 26 de febrero de 1993. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

más allá de lo electoral, en el PMS la parálisis era notable por la expectativa del registro del PRD, cuyo dirigente incuestionable, Cuauhtémoc Cárdenas, veía con recelo la reforma en curso, alentado además por un pequeño grupo de sus asesores a los que unía la desconfianza o resentimiento contra la izquierda comunista. En ese contexto, la fundación del PRD y la forma en que obtuvo su registro legal solo vinieron a complicar las negociaciones de la reforma electoral, que vio pasar el segundo semestre del año 1989 sin avances.

Al inicio de 1990 era evidente que el Gobierno había perdido interés en alcanzar acuerdos para la reforma electoral y que en el PRI las resistencias al cambio habían ganado terreno. En una de las reuniones celebradas a finales del año anterior (1988), con lenguaje jocoso el diputado José Luis Lamadrid se había referido a las propuestas opositoras de la siguiente manera: “miren ustedes: aquí lo que nos piden el licenciado Fernández de Cevallos y el licenciado Alcocer es que aceptemos que el PRI se roba los votos. Eso es imposible de aceptar, señores. Sí nos los robamos, a veces; pero aceptarlo, eso no.”

Ante la parálisis de la negociación y la continuidad de las mismas prácticas fraudulentas en varias elecciones locales celebradas en 1989 (con la notable excepción de Baja California, en donde el PAN ganó por vez primera una gubernatura), el PAN y PRD acordaron retirarse de los procesos locales por celebrarse en 1990 y no participar en las elecciones federales de 1991. La decisión fue notificada al secretario de Gobernación, quien la informó al presidente Salinas. A las pocas horas fuimos invitados a platicar en las oficinas de Bucareli; Gutiérrez Barrios se comprometió a que el PRI aceptaría discutir y consensar propuestas específicas en torno al sistema electoral y el padrón.

Fue entonces que las negociaciones avanzaron, en parte por la presentación del primer bosquejo de lo que sería el IFE, que hizo, como indiqué antes, José Luis Lamadrid, y en otra parte porque el asunto del padrón electoral finalmente encontró vía de solución al aceptar el PRI y el Gobierno la elaboración de un listado ciudadano a partir de cero, para ser usado en las elecciones federales de 1991.

En el diseño orgánico convenido en 1990 el IFE contaba con dos estructuras bien diferenciadas: una de dirección, constituida por el Consejo General, y otra ejecutiva, encabezada por una Junta



De izquierda a derecha, el director general Emilio Chuayffet Chemor, el presidente del Consejo General Fernando Gutiérrez Barrios y el secretario general Mario Ruiz de Chávez. 27 de septiembre de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

General como cabeza del servicio profesional electoral. Aunque el Consejo General sería la autoridad máxima, la Junta General Ejecutiva, presidida por un director general, contaba con facultades exclusivas emanadas de la ley, de tal forma que gozaba de una gran autonomía para realizar sus tareas.

Como se recordará, el Consejo General de aquel IFE quedó integrado por representantes de los partidos políticos, con una fórmula de proporcionalidad atemperada (el PRI tenía cuatro, el PAN dos y los demás partidos uno); la representación del Congreso se diseñó de forma pragmática para permitir que hubiese dos legisladores del PRI, uno del PAN y otro del PRD, a los que se sumaron, como la expresión del citado acuerdo primigenio de 1989, seis consejeros magistrados, todos abogados, con voz y voto, electos por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. El voto de esos seis consejeros no podía decidir, pero sin ellos no se podían tomar decisiones. Eran el fiel de la balanza en el máximo órgano de dirección electoral, en el cual los partidos seguían teniendo voz y voto. También formarían parte del Consejo General el director general del IFE, que por mandato de ley presidía la Junta General Ejecutiva, y el secretario general, que actuaba como una especie de fedatario y además era el representante legal del Instituto, ambos con derecho a voz pero sin voto.

El secretario de Gobernación fue confirmado, con voz y voto, como presidente *ex officio* (por mandato constitucional) del Consejo General del IFE. Esa decisión fue producto de una singular respuesta opositora. En efecto, Fernando Gutiérrez Barrios planteó a Diego Fernández de Cevallos y al autor de este texto su idea, de hecho una propuesta, de que el Consejo General del IFE ya no fuera presidido por el secretario de Gobernación, sino que se buscara a una persona de reconocido prestigio para ese cargo. La respuesta de los dos opositores fue un rotundo no. Y Gutiérrez Barrios fue el primer presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Una vez resuelto el asunto de la presidencia del futuro IFE, Gutiérrez Barrios nos consultó sobre la regla para la designación del primer director general; la idea, supuestamente del PRI, era que el presidente de la República lo propusiera a la Cámara de Diputados y esta lo ratificara, como sería el caso de los consejeros magistrados. La verdad es que el asunto venía directamente del despacho presidencial, en donde algunos veían a Gutiérrez Barrios con demasiado poder. Tanto Diego como yo rechazamos la idea, nuestro argumento fue muy sencillo: el IFE debía tener una sola cabeza, su presidente. No queríamos dar lugar ni pretexto para que el IFE naciera bicéfalo.

Al poco tiempo nos enteramos de que la propuesta presidencial pretendía apuntalar, de cara al secretario de Gobernación, al futuro



primer director del IFE, Emilio Chuayffet Chemor (seleccionado desde Los Pinos, no en el Palacio de Covián).

### III. LA RETIRADA DEL PRD DE LAS NEGOCIACIONES

Para el momento en que las negociaciones estaban por concluir, al menos en la parte relativa a las bases constitucionales, y habíamos entrado a la revisión detallada del articulado del que habría de ser el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el PRD las corrientes y grupos partidarios de un infantil radicalismo habían tomado el control de los órganos de dirección.

En febrero de 1990, en una reunión celebrada fuera de las instalaciones del partido sin la asistencia de los afectados, la mayoría de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) decidieron destituir de sus cargos partidistas a Gilberto Rincón Gallardo, Heberto Castillo, Jorge Alcocer y Porfirio Muñoz Ledo, a los primeros por “sospecha de complicidad con el gobierno espurio” y al último por haberse aliado con “los comunistas” para “debilitar la figura del líder moral del PRD”. (Así me lo informó verbalmente Antonio Santos, exdirigente del Consejo Estudiantil Universitario, CEU, de la

El representante del PRD Jesús Ortega Martínez, de pie, durante la sesión del Consejo General de 21 de agosto de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

UNAM, quien fue designado, en mi lugar, como secretario de elecciones del Consejo Nacional perredista).

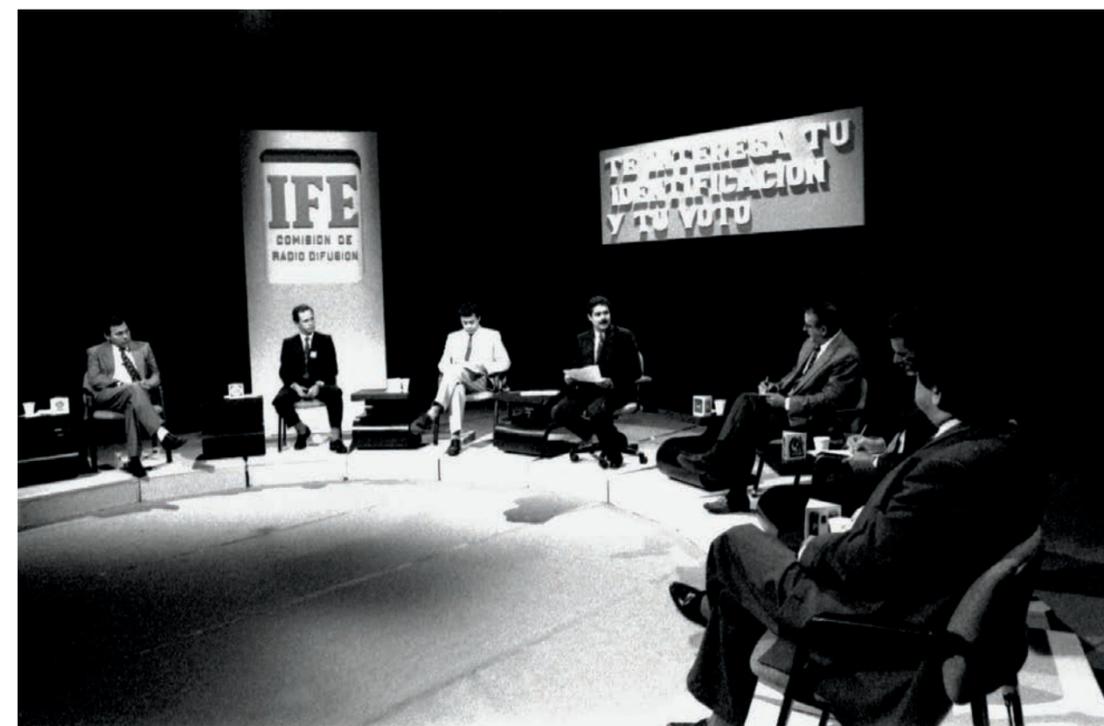
En consideración a que la reforma electoral estaba en curso de negociación y para evitar un escándalo mediático, se resolvió que Porfirio Muñoz Ledo y Jorge Alcocer continuarían como comisionados del PRD ante la Comisión Federal Electoral y representantes en la mesa de Bucareli. De igual manera, se estableció que los dos comisionados no tendríamos facultades para comprometer el respaldo del PRD o de sus legisladores a la reforma electoral y debíamos mantener informado al CEN del desarrollo de los acuerdos. Era evidente que el grupo que se había apoderado de la dirigencia del PRD preparaba la ruptura de las negociaciones de la reforma electoral, la cual a su juicio solo serviría para “legitimar al gobierno de Salinas.”

Propuse a Porfirio Muñoz Ledo renunciar al cargo de comisionados y dejar que otros se encargaran de continuar las pláticas, pero tanto Porfirio como otros de los defenestrados, en especial Gilberto Rincón Gallardo y Heberto Castillo, me insistieron en continuar. “De cualquier manera habrá reforma, ya que el PAN no se retiraría de la mesa, por tanto lo mejor es continuar para seguir impulsando los cambios que estamos buscando y en los que además tenemos coincidencias con el PAN”, me señaló Rincón Gallardo al pedirme que no renunciara al cargo de comisionado.

Tiempo después me enteré de que un dirigente del PRD, incondicional de Cárdenas, tomó la iniciativa de informar a Gutiérrez Barrios de lo ocurrido, le advirtió que ni Porfirio ni yo seríamos apoyados por Cárdenas ante el CEN del PRD cuando se decidiera el voto frente a la reforma electoral.

A finales de abril de 1990 en el CEN del PRD informamos del curso de las negociaciones y pedimos una decisión sobre el sentido del voto que daríamos en las dos cámaras del Congreso. El asunto se pospuso para posterior reunión. Finalmente, sin la asistencia de los comisionados y representantes en la negociación de la reforma electoral, el CEN del PRD decidió instruir a sus legisladores en ambas cámaras a votar en contra. La explicación que se dio ante la prensa, fue que la decisión era para “no legitimar al gobierno espurio de Carlos Salinas de Gortari”. Hecho el anuncio, Porfirio y yo dejamos de ser convocados a la mesa de Bucareli; el PAN rompió contacto con el PRD y cerró con el Gobierno los acuerdos finales para dar lugar al COFIPE.

Cuando en la Cámara de Diputados estaban por concluir los trabajos de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa del COFIPE, Muñoz Ledo intentó introducir varias propuestas de cambios en artículos específicos; me pidió acompañarlo a una reunión con el



coordinador parlamentario del PRI en San Lázaro, que era el diputado Guillermo Jiménez Morales, quien después de escucharnos nos dijo: “la negociación está cerrada, es imposible hacer cambios al dictamen, ustedes no quisieron participar”. Salimos de San Lázaro a Bucareli, en donde nos recibió el subsecretario Beltrones, quien amablemente nos confirmó que era imposible aceptar nuestras propuestas y modificar el dictamen del COFIPE; era demasiado tarde. La cuerda se había roto y el PRD quedó fuera del acuerdo final. Sus diputados y senadores votaron en contra, Porfirio Muñoz Ledo incluido.

#### IV. IFE, PRIMEROS PASOS

Antes de que el PRD anunciara su salida de la mesa de negociaciones, una tarea que consumió varias semanas fue la decisión de construir un nuevo padrón electoral a partir de cero.

Como apunté líneas arriba, esa fue una de las condiciones cruciales que el PAN y el PMS habíamos puesto sobre la mesa desde diciembre de 1988; por ello, cuando la negociaciones avanzaron fue también el primer punto sobre el que exigimos al Gobierno y al PRI una definición. En un primer momento la propuesta gubernamental fue que, con base en denuncias y señalamientos de los dos partidos

Programa de TV Partidos Políticos. 1992.  
Archivo fotográfico de la Coordinación  
Nacional de Comunicación Social, INE.



opositores, la dirección del Registro Nacional de Electores (RNE) evaluara la factibilidad de aplicar de manera parcial, en localidades seleccionadas, la técnica censal total. Gutiérrez Barrios nos pidió a Diego y a mí que conversáramos con el director del RNE, un hombre sin experiencia alguna en la materia pero de la absoluta confianza del secretario de Gobernación.

El director del RNE se refugió en la formalidad y nos pidió que el tema fuera llevado a discusión al Comité Nacional de Vigilancia del Padrón, en el que participaban todos los partidos políticos. En la reunión tanto el director como el representante del PRI rechazaron la propuesta de un nuevo padrón; a su juicio no era factible por razones de tiempo, ya que las siguientes elecciones federales serían en 1991. Sin embargo, sin tener que darle aviso, logramos que el jefe de los trabajos de campo del Censo Nacional del año 1990 (INEGI), el actuario Juan Manuel Herrero, acudiera a la reunión del Comité del Padrón, en donde manifestó que en su opinión técnica sí era factible contar con un padrón de base cero aplicando la técnica censal total, en un plazo compatible con la realización de la jornada electoral de 1991. Ante la contundencia de los argumentos de Herrero, el director del RNE anunció que de aprobarse la propuesta del nuevo padrón él renunciaría a su cargo. Diego Fernández de Cevallos le sugirió tener su renuncia preparada.

Enterado de los hechos, Gutiérrez Barrios pidió tiempo para llevar el tema a un acuerdo con el presidente Salinas. A los pocos días nos informó que el Gobierno aceptaba la propuesta del nuevo padrón, a condición de que nosotros concediéramos que el presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio, anunciara la decisión como resultado de una exigencia de su partido. Aceptamos la condición.

Para coordinar los trabajos del nuevo padrón electoral Gutiérrez Barrios nombró como director general del RNE al ingeniero Roberto Wong Urrea, que hasta ese momento era su asesor en Gobernación. Como responsable de los trabajos de campo, de la técnica censal total, fue designado el actuario Juan Manuel Herrero. Los trabajos se iniciaron casi de inmediato y dieron excelentes frutos. El nuevo padrón, con casi 40 millones de ciudadanos inscritos, quedó concluido antes de la elección federal de 1991. En paralelo se emitió una nueva credencial para votar sin fotografía, que en el proyecto original sería sustituida a partir del segundo semestre de 1991 por la Cédula de Identidad; el padrón electoral sería la base del Registro Nacional de Ciudadanos, como se plasmó en la Constitución.

Ciudadanos reciben sus credenciales para votar en un módulo del IFE. 31 de enero de 1993. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Conferencia de prensa del director ejecutivo del Registro Federal de Electores, Roberto Wong Urrea. 13 de julio de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Los trabajos del nuevo padrón fueron la primera prueba de fuego para el naciente IFE. La tarea pudo cumplirse por el compromiso y voluntad políticas del secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios; por la eficacia operativa del subsecretario Manlio Fabio Beltrones y por la capacidad profesional y técnica del grupo que ingresó



a dirigir el que a partir de la reforma se denominó Registro Federal de Electores. Por su participación en el proyecto, en la etapa decisiva de asignación de los contratos a las empresas que proporcionaron el soporte y servicios, debo mencionar al licenciado Roberto Morales Martínez (quien en ese entonces era el director de Administración del IMSS), cuya capacidad profesional y honestidad a toda prueba garantizaron el éxito del proyecto.

Otra tarea, menos compleja pero de crucial importancia, fue encontrar una sede adecuada para el futuro IFE, de lo cual se encargó a partir de finales de 1989 el subsecretario Manlio Fabio Beltrones, quien también era, por mandato de ley, el secretario técnico de la Comisión Federal Electoral.

La Comisión tuvo como sede, desde su creación en la década de 1940, la Secretaría de Gobernación. Al ser un órgano temporal, ya que solamente se instalaba para cada proceso electoral federal, dicha Comisión no contaba con personal ni oficinas; existía en la ley, pero no había una partida presupuestal o una dirección postal que la identificara. Durante muchos años la CFE sesionó en el Salón Juárez del viejo Palacio de Covián, para luego mudarse al Salón Revolución

Ciudadano y funcionario electoral en un módulo del Registro Federal de Electores. 31 de enero de 1993. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Construcción de las instalaciones del Instituto Federal Electoral, 1990. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

de la misma Secretaría de Gobernación, en el complejo de oficinas construido en los primeros años del sexenio de Salinas.

La creación del IFE implicaba un cambio radical, un giro de 180 grados que debía realizarse en tiempo breve y con resultados garantizados. A mediados de 1990 el subsecretario Beltrones informó que había encontrado un local idóneo para albergar al futuro IFE, por lo que invitó a varios comisionados a visitarlo. En un pequeño autobús cubrimos el largo trayecto desde Bucareli al cruce de Viaducto Tlalpan y Periférico, en donde descendimos para observar un edificio en obra negra en medio de un gran terrero casi baldío. “¿Cómo lo ven?” nos preguntó, entre jocoso y formal, el subsecretario Beltrones. Nadie respondió.

El edificio y el terreno eran propiedad del sindicato de trabajadores de la Secretaría de Salud, y por un conflicto interno estaban en litigio. Gobernación arregló todo para que una parte del terreno permaneciera en poder del mencionado sindicato, y el edificio y resto del terreno pasaran a ser la primera sede del IFE. Los trabajos para concluir la construcción y adaptar el terreno iniciaron de inmediato; al mismo tiempo comenzó la edificación del que sería el salón de sesiones del Consejo General, una copia fiel del Salón Revolución, y otro edificio para albergar las oficinas de los consejeros magistrados, los comisionados del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Un día, platicando del tema con el licenciado Beltrones, le dije que a mi juicio la sede del IFE había sido enviada a Viaducto Tlalpan y Periférico Sur por una sola razón: es imposible que una manifestación llegue a sus puertas. Manlio soltó la carcajada: “¡siempre de mal pensado!” me dijo.

El 11 de octubre de 1990 en una pequeña sala de juntas del recién terminado edificio sede del IFE, el secretario de Gobernación y presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios, declaró formalmente instalado ese órgano de dirección y dio paso a la primera sesión. El director general era Emilio Chuayffet Chemor y el secretario general Agustín Ricoy Saldaña. Por el PRI había nuevos representantes; el PRD designó como el suyo al respetado dirigente comunista Arnoldo Martínez Verdugo, quien solo participó en esa primera sesión; la representación del PAN estaba encabezada, como había sido desde 1986, por Diego Fernández de Cevallos.

#### V. LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991

La primera tarea que el nuevo IFE acometió fue la preparación de los comicios federales para renovar la Cámara de Diputados en 1991. Para ese propósito se contaba con menos de un año, ya que, recordemos, el Consejo General se había instalado al inicio de octubre de 1990.

Fue por tanto inevitable que al IFE fueran trasladados buena parte de los funcionarios y técnicos que en la Secretaría de Gobernación o en las correspondientes de los gobiernos estatales se habían encargado, algunos por varios lustros, de la preparación y desarrollo de anteriores comicios federales. En su mayoría estaban identificados con el PRI, y no pocos eran activos militantes del partido del Gobierno. Resultaba una paradoja que, para dar lugar al surgimiento del servicio profesional electoral que estaba detrás de la idea del nacimiento del IFE, la única semilla disponible fueran los mismos funcionarios a los que por décadas o lustros las oposiciones habían acusado de hacer fraudes. Ese fue un primer aprendizaje: no podía haber más profesionales de las elecciones que los que había, y de esos, casi todos eran del PRI.



Ceremonia de la insaculación para el proceso electoral federal de 1991. 6 de mayo de 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Pese a los esfuerzos de Gutiérrez Barrios para que el IFE diera una primera muestra de independencia frente al PRI, lo que terminó por imponerse fue la mecánica operativa y de control político desplegada por el primer director general, con el respaldo directo de la oficina presidencial. La enorme mayoría de los primeros directores ejecutivos, así como de los vocales en las juntas locales y distritales, eran militantes activos del PRI; su experiencia electoral provenía de haber actuado al servicio de su partido, no de la causa democrática.



Conforme el modelo orgánico del primer IFE, la Junta General Ejecutiva contaba con una enorme autonomía técnica y operativa frente al Consejo General, y en este los consejeros magistrados, que supuestamente habrían de ser una especie de contralores independientes en lo individual y un fiel de la balanza colectivo, de inmediato asumieron un papel de validadores de las decisiones del director general y de la Junta General Ejecutiva.

La selección de aquellos seis primeros consejeros electorales fue equivocada y por tanto sus resultados fueron negativos; todos ellos muy pronto aceptaron el rol de colaboradores del director general, a quien veían como su superior jerárquico. No fue extraño que al producirse la reforma de 1994 una de las primeras exigencias fuera la sustitución de los seis consejeros magistrados.

Como dejó apuntado líneas arriba, el trabajo más complejo del nuevo IFE fue la elaboración de padrón electoral con base cero y la expedición de la nueva credencial para votar (sin fotografía); ambas

Campaña del Registro Federal de Electores, 1991. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Sala de prensa del IFE.  
19 de noviembre de 1992. Archivo  
fotográfico de la Coordinación Nacional  
de Comunicación Social, INE.

tareas fueron cumplidas en tiempo y forma. Los demás quehaceres de organización del proceso electoral intermedio transcurrieron sin mayores contratiempos. El nuevo IFE se ocupó de lo principal, que era garantizar la instalación de las casillas electorales y la presencia de los funcionarios en ellas. La gestión de otros temas era relativamente sencilla: no había prerrogativas para los partidos políticos, ni acceso a televisión ni radio, como no fuera el que desde 1979 se contemplaba dentro de los llamados tiempos oficiales. Así que el IFE de 1991 pudo cumplir con su tarea con menos de mil empleados en todo el país.

El día de la jornada electoral, en julio de 1991, las casillas se instalaron con normalidad, la afluencia de votantes fue un poco más alta de lo esperado, quizá por el impacto que la publicidad sobre el nuevo padrón electoral había tenido entre la sociedad. Parecía que sería una jornada sin mayores contratiempos.

Cuando menos así lo estimábamos un grupo de ciudadanos que en 1991 constituimos el primer grupo de observadores electorales aceptado y registrado por el IFE. Ese grupo fue creado a iniciativa del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA); éramos quince personas de diferentes profesiones,



A la derecha, el presidente del Consejo General, Patrocinio González Garrido con el director general, Arturo Núñez Jiménez durante la sesión de 23 de diciembre de 1993. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

experiencias y preferencias políticas, a las que nos interesó observar cómo serían las elecciones en el nuevo modelo de una autoridad especializada (IFE).

No hubo mayores incidentes o problemas que reportar a lo largo de la jornada electoral, como no fueran las complicaciones de consejeros y representantes de partidos ante los consejos locales y distritales del IFE para conocer y entender el nuevo COFIPE.

Con autorización del presidente del Consejo General, y la abierta desconfianza y oposición del director general, el autor de este texto fue admitido como observador durante la recepción de los resultados provenientes de las casillas de todo el país. El fantasma de la caída del sistema rondaba por los pasillos del nuevo IFE. El director general había ofrecido que esta vez no habría caída del sistema y que estaría en posibilidad de comunicar primeras tendencias alrededor de las 10 de la noche del día de la jornada comicial. El primer PREP/IFE había sido diseñado para que no pudiese fallar. Y falló.



Sede central del IFE, concluida su edificación en 1992. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Cuando las copias de las actas de cierre y resultados de casillas empezaron a fluir al sistema de captura, quedó claro que había un inconveniente imprevisto: el flujo de información era a cuentagotas. Algo pasaba en los consejos distritales que impedía que las actas fueran enviadas, vía fax, al centro nacional de acopio, que a su vez empezó a presentar problemas por un mal diseño en la captura y verificación de resultados.

Para las 10 de la noche, hora en que el Consejo General reanudó sesión, el director general informó que por un pequeño problema la información no estaba fluyendo con la agilidad esperada, pero que en menos de una hora se normalizaría el flujo. La cara de enojo del presidente del Consejo General lo decía todo.

Pasaron más de dos horas y el sistema seguía colapsado, no por el flujo de información sino por no recibirla. Gutiérrez Barrios decidió, a la una de la mañana del día siguiente, reanudar la sesión de Consejo General; dio la palabra al director general del IFE, Emilio



De izquierda a derecha, Arturo Núñez, Director General, y Porfirio Muñoz Ledo Senador de la República y representante del poder legislativo, conversan con el doctor Jorge Carpizo, Presidente del Consejo General. Mayo de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Chuayffet, quien solicitó autorización para dar cuenta de los resultados preliminares con que contaba hasta esa hora. Fue autorizado.

Entonces el director general desplegó sobre la mesa un fajo de hojas impresas por computadora y dio lectura en voz alta: “Aguascalientes, distrito 1, casilla 32-B...”, para acto seguido dar lectura a los votos obtenidos por cada partido. Cuando iba por la décima casilla, Gutiérrez Barrios lo interrumpió con brusquedad y le preguntó: “¿de cuantas casillas se han recibido resultados hasta esta hora, señor director?”. Eran menos de dos mil, y a las que Chauyffet pretendía dar lectura, casilla por casilla, menos de 500.

Sin más trámite, el presidente del Consejo General del IFE ofreció a los partidos y a los representantes de la prensa una disculpa y levantó la sesión.

Ese día, el lunes posterior a la jornada electoral, las ocho columnas de todos los diarios estaban ocupadas por el golpe de Estado en la Unión Soviética.

Lo que había pasado, como lo confirmé más tarde, era que en los estados y en el DF, los gobernadores y el regente capitalino hicieron lo necesario para conocer los resultados, o al menos una tendencia confiable, antes de que la información fuera enviada a las oficinas del nuevo IFE en la Ciudad de México. Por eso el PREP del IFE se quedó sin datos, no funcionó por inanición.

De la experiencia de 1991 surgieron las principales demandas opositoras para la reforma emergente de 1994, como la sustitución de los consejeros magistrados por los consejeros “ciudadanos”; el primer PREP con participación de los representantes de los partidos y apoyo técnico de expertos de la UNAM; el remplazo de la mayoría de los vocales ejecutivos de las juntas locales y de un número importante en las distritales.

Estoy convencido de que, al menos en parte, la responsabilidad por los defectos y deficiencias en la primera etapa de vida del IFE corresponde a las oposiciones. Al PRD por el radicalismo infantil que lo condujo a renegar de la obra realizada por la izquierda y a abandonar la conclusión de las negociaciones que hubiesen profundizado la reforma de 1990. Al PAN, por haber admitido, en aras de otros objetivos, la permanencia de normas legales que lastraron el nacimiento del IFE.

Carlos Salinas de Gortari se vio obligado a impulsar la primera reforma electoral de la segunda fase del ciclo de reformas (la primera corresponde al periodo 1977-1988), sin renunciar a mantener el control de las instituciones y procesos electorales. Su confianza en que en ese terreno su gobierno había hecho lo que le correspondía cambió con el paso de los años; admitió una nueva reforma en agosto de 1993, fundamentalmente por la presión y exigencias del PAN.

En enero de 1994 el EZLN apareció en Chiapas y anunció que marcharía a tomar la Ciudad de México. No lo hizo, pero sin saberlo ni quererlo, impulsó otra reforma electoral, la tercera en un mismo sexenio, que habría de acelerar el cambio democrático y abrir paso a la alternancia.

La “feria de las desconfianzas” a que el doctor Jorge Carpizo, secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE, se refería en 1994 tenía su explicación en lo que se hizo, o se dejó de hacer, en los tres primeros años de vida del Instituto. Por eso cabe afirmar que el periodo que comprende de la fundación (octubre de 1990) a la sesión en que los consejeros ciudadanos se incorporaron al Consejo General (mayo de 1994) fue una especie de *interregno* entre la vieja institucionalidad electoral y el surgimiento de la nueva, con el IFE como tambor del alba.



## LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DE 1994: EL AÑO QUE VIVIMOS EN PELIGRO

Hugo Alejandro Concha Cantú

### INTRODUCCIÓN

LAS REFORMAS ELECTORALES son momentos de vital importancia para la vida democrática de un país, más cuando se trata de casos como el mexicano atrapado entre los impulsos autoritarios de un sistema presidencialista con enorme poder de cooptación e inclusión y las exigencias de una sociedad que demanda la consolidación de una democracia constitucional.

Cualquier cambio a las normas que regulan los procesos de organización política y de reemplazo de los representantes políticos es importante en un sistema democrático. En nuestro país, todas las reformas electorales que se han presentado tienen un significado e importancia que trascienden sus contenidos. Esta situación se explica en razón de los orígenes y razones que motivaron cada proceso de modificación constitucional y legal, ya que en México cada proceso de reforma electoral se puede entender como salida a una crisis política o bien como un acuerdo entre los diferentes actores para lograr la satisfacción de ciertas demandas. La reforma electoral de 1994, la tercera reforma constitucional llevada a cabo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (junto a la de 1990 y 1993) tiene además una importancia particular. Fue una reforma que se pactó para enfrentar una urgencia nacional de enormes proporciones y para construir una salida pacífica y apoyada por las diferentes fuerzas.

1994 fue un año verdaderamente difícil en la historia política contemporánea mexicana. Fue un año en que se puso en duda la sobrevivencia institucional del país y la resolución de conflictos mediante sus cauces constitucionales. Probablemente solo es posible comparar a 1994 con los años finales de la lucha revolucionaria en que el país sufrió por construir una vida de instituciones que sustituyeran la fuerza de los grupos armados.





El presidente del Consejo General Jorge Carpizo recibe el registro del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. Asisten el presidente del PRI Fernando Ortiz Arana; la señora Diana Laura Riojas; Luis Donaldo Colosio Riojas, hijo del candidato; el coordinador de la campaña presidencial, Ernesto Zedillo y el director general del IFE, Arturo Núñez. 4 de marzo de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Páginas anteriores: Sede central del IFE. 1995. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Recibimos ese año con una doble noticia de enorme impacto: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá,<sup>1</sup> clímax de los esfuerzos de modernización económica del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y el levantamiento armado del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en algunos municipios de Chiapas.<sup>2</sup> Esos importantes eventos se presentaban al mismo tiempo que el candidato del PRI Luis Donaldo Colosio, recién designado el 28 de noviembre anterior, se preparaba para iniciar su campaña electoral frente a las elecciones que se celebrarían el 21 de agosto del 94.

El país se encontraba en un momento políticamente difícil pues aunque el candidato del partido oficial era quién tenía las mayores ventajas y por tanto posibilidades para ganar las elecciones,

<sup>1</sup> Una resumida descripción e historia del TLCAN se puede encontrar en Cruz Miramontes, Rodolfo, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, pp. 199-214, así como los datos más relevantes de su contenido actual en [http://www.tlcanhoy.org/default\\_es.asp](http://www.tlcanhoy.org/default_es.asp).

<sup>2</sup> Véase La Grange, Bertrand y Rico, Maite, *Marcos, la genial impostura*.



resultados a su favor ya no se garantizaban en automático, ni tampoco como consecuencia de la voluntad presidencial, básicamente por dos razones de peso.<sup>3</sup>

En primer lugar, el sistema electoral había sido reinventado en 1990 para afrontar las elecciones de 1991 y recuperar la legitimidad que se había erosionado en las elecciones presidenciales de 1988, cuando, desde la perspectiva de una gran segmento de la sociedad, el Gobierno cometió un fraude para arrebatar la victoria al candidato que aglutinaba a los partidos de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas y dársela al priista Carlos Salinas de Gortari.

El nuevo diseño institucional consistía en la creación de un órgano relativamente independiente del Gobierno, el Instituto Federal Electoral (IFE), que sustituía a la Comisión Federal Electoral de la Secretaría de Gobernación, y en una nueva ley electoral, el Código

<sup>3</sup> Fue justamente en 1988 cuando el propio Salinas de Gortari declaró que había llegado el fin de la era del partido único en México.

El presidente de la República Carlos Salinas de Gortari deposita su voto. 21 de agosto de 1994. Archivo Procesofoto.



de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE,<sup>4</sup> que desarrollaba y regulaba con amplitud los procesos de organización de las elecciones federales y ponía en el centro de las mismas a ciudadanos. Tanto la nueva ley como sus nuevos órganos contenían un cambio profundo y muy significativo. El sistema se abría a una verdadera competencia política y a métodos confiables para determinar los resultados. La posibilidad del reconocimiento de triunfos por parte de actores diferentes al partido hegemónico era una nueva realidad.

En segundo lugar, justamente los partidos de oposición ya no eran una mera decoración en el juego político del país. Desde las elecciones de 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), había sufrido importantes derrotas en diversas entidades, posiciones legislativas federales y locales, así como en la capital del país y varios gobiernos municipales. Aun con la recuperación del PRI en las elecciones del 91, tanto el principal partido de izquierda recién

Grupo de mujeres, hombres y niños en las instalaciones de un módulo del IFE. 1993. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

<sup>4</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La dinámica del cambio político en México. Elecciones, partidos, reforma*, p. 281.

fundado, el Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>5</sup> como el partido histórico de derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), eran ya auténticos partidos de perfil democrático.<sup>6</sup> El pluralismo político era ya una realidad incipiente en nuestro país.

De esta manera, el régimen había sido conducido por el propio presidente Salinas y sus principales colaboradores con enorme pericia política en el camino a las elecciones del 94, con el objetivo de obtener una victoria incuestionable por parte del candidato oficial. Así había sido cuidada la construcción del perfil político y mediático de Luis Donaldo Colosio al igual que su “destape”, es decir, la oficialización de su candidatura.

Mientras que 1993 terminaba con el éxito del régimen salinista y la incertidumbre respecto de quién era en realidad el candidato Colosio y las decisiones que tomaría una vez que asumiera su propia fuerza e independencia, 1994 inició con un drástico cambio de ritmo y expectativas. Una crisis política ponía en duda el proyecto modernizador del presidente Salinas y ponía a prueba al nuevo candidato.

En pocos meses, sin embargo, con la decisiva y hasta disruptiva intromisión presidencial,<sup>7</sup> el país parecía volver a su rumbo original y el candidato Colosio parecía tomar las riendas del mismo, con el compromiso pactado de llevar a cabo una nueva reforma electoral. Sin embargo, esta situación no sucedió, pues poco más de dos semanas después de un contundente discurso donde planteó por primera vez algunas de sus postulados básicos,<sup>8</sup> Luis Donaldo Colosio murió asesinado en la ciudad de Tijuana, en el norte del país. Un día antes del trágico deceso del 23 de marzo, el Congreso de la Unión había recibido la iniciativa de reforma que de manera inédita en la historia política iba avalada por las dirigencias de los tres principales partidos políticos.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Fundado en 1989 con la mezcla de exmilitantes del Partido Revolucionario Institucional –como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez de Navarrete– y los miembros provenientes de las corrientes comunistas y socialistas agrupadas en distintos partidos, como el Partido Comunista Mexicano o el Partido Mexicano de los Trabajadores.

<sup>6</sup> Para una mayor descripción de los resultados de las elecciones de 1991 véase a Becerra, Pablo Javier, *Las elecciones de 1991: la transición difícil*.

<sup>7</sup> El presidente Salinas enviaba señales confusas y hasta contradictorias. En enero, a los pocos días de conocerse la noticia de levantamiento armado en Chiapas, nombró como Comisionado para la Paz a Manuel Camacho Solís, quién no se había sumado a la felicitación al candidato Colosio por sentirse traicionado al no haber sido él elegido por su amigo el presidente. Su nombramiento estuvo acompañado por los de Jorge Carpizo y Diego Valadés como secretario de Gobernación y procurador general de la República, respectivamente. Ambos funcionarios eran parte del grupo camachista. Entre muchas declaraciones sobre el rumbo político del país y la candidatura de Colosio, el 27 de enero el presidente Salinas dijo a la dirigencia priista y a los medios de comunicación: “no se hagan bolas”, respecto del rumor de que el candidato Colosio sería sustituido por Manuel Camacho Solís.

<sup>8</sup> Discurso emblemático que pronunció Luis Donaldo Colosio en el LXV aniversario del PRI, el 6 de marzo de 1994.

<sup>9</sup> Mencionado en Peschard, Jaqueline, *México 1994: Un nuevo marco electoral para la elección presi-*



De izquierda a derecha, el presidente y el secretario general del Consejo General, Jorge Carpizo y Agustín Ricoy. Febrero de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

La crisis inicial que cuestionaba la fuerza de las instituciones, reaparecía con una fuerza descomunal. Aunque la victimización del candidato era en términos políticos una poderosa arma para fortalecer a su sustituto, nadie sabía con precisión lo que los actores políticos podrían hacer (particularmente la izquierda), o bien cómo reaccionaría una ciudadanía sorprendida, desconfiada y asustada. El presidente, eje del sistema político mexicano, acumulaba una percepción de debilidad ante las inminentes elecciones y el desgaste de lo ocurrido que, incluso, llegaba a las teorías que lo señalaban como autor intelectual del magnicidio. La fuerza de sus decisiones se iba mermando y diluyendo en un escenario plural donde muchos intereses se beneficiaban de la situación.

Por ello, la reforma electoral de 1994 surgió como un puente que conectó el México en crisis con el escenario de recuperación que llegaría después de las elecciones. Era un verdadero acuerdo político

<sup>10</sup> *dencial*, p. 123. Las iniciativas pueden consultarse en la revista *Voz y Voto*, número 14 de abril de 1994.

entre los principales actores para poder transitar los difíciles momentos, fortalecer a las instituciones y dibujar un nuevo diseño de consenso para el futuro.

### EL CONTEXTO POLÍTICO Y LAS REFORMAS DE 1993

Como consecuencia de las nuevas condiciones de pluralismo político, el presidente Salinas, fortalecido con los resultados electorales de 1991, decidió no volver a verse rebasado y conducir el cambio político del país con la bandera reformista en sus manos, y así, en su cuarto informe de gobierno en noviembre de 1992, propuso una nueva reforma electoral alrededor de tres temas: la transparencia del origen del financiamiento a los partidos, el establecimiento de topes a las campañas electorales y la búsqueda de la imparcialidad de los procesos electorales.

La reforma de 1993 era vista como el acuerdo necesario con los partidos de oposición para legitimar el proceso electoral de 1994, y evitar rupturas anticipadas.

Para junio de 1993 el PAN y el PRD daban a conocer una declaración conjunta en la que demandaban una serie de reformas constitucionales y legales que incluyeran los siguientes temas, entre otros:

- Un padrón electoral confiable, como base de un sistema creíble.
- La existencia de un tribunal electoral autónomo que resolviera las impugnaciones en materia electoral.
- La modificación de la estructura del Instituto Federal Electoral.
- La regulación del sistema financiero de los partidos políticos.
- La garantía de equidad para todos los partidos y candidatos en los medios de información.
- Nuevas normas que garantizaran el secreto del voto.
- La simplificación de los procesos de votación sin que se debilitara la confianza en los mismos.
- El restablecimiento de las candidaturas comunes.
- La simplificación de la reglamentación sobre coaliciones.
- La ampliación en la integración del Senado.<sup>10</sup>

Este listado conformaría la agenda aceptada por el Gobierno y su partido para iniciar la discusión de una amplia reforma electoral.<sup>11</sup> La Cámara de Diputados instaló una comisión integrada por representantes de todos los partidos políticos para elaborar una propuesta en ese sentido. El resultado final: una reforma política (no exclusivamente electoral) que abarcaría la modificación constitucional de 8 artículos y de 170 artículos del COFIPE.

<sup>10</sup> En Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, p. 289.

<sup>11</sup> Si bien con algunos otros puntos y con la exclusión del tema de candidaturas comunes y coaliciones, *Ibidem*.

Por lo que toca a la materia exclusivamente electoral (la reforma cambió la integración de la Cámara de Senadores a 128 integrantes con renovación total de la Cámara cada seis años, y se eliminó la cláusula de gobernabilidad, así como numerosas disposiciones para el Distrito Federal), el texto varió la composición y facultades de los organismos electorales, el financiamiento público a los partidos y trastocó algunos de sus derechos.

Una rápida mirada a la reforma de 1993 nos coloca frente a un típico proceso de negociación de “estira y afloja” por parte del Gobierno federal. Mientras que por un lado vendían cara su iniciativa por avanzar en una reforma conveniente para el país, así como su iniciativa de negociación con las fuerzas políticas de oposición, en el detalle era posible advertir las constantes reservas del partido oficial y del Gobierno por negociar temas que no representaran, por lo menos en ese momento, desafíos a su autoridad y control político.

### 1) Órganos electorales

El cambio más notable de la reforma de 1993 fue sin duda la eliminación de la autocalificación de las elecciones que se hacía por medio del Congreso recién nombrado constituido como colegio electoral. A partir de ese momento el cómputo lo realizaría el IFE mediante sus consejos locales y distritales y el Tribunal resolvería de forma definitiva las impugnaciones. La Suprema Corte de Justicia en una sala extraordinaria funcionaría como segunda instancia.

El IFE también tuvo cambios pues varias de las facultades que estaban encomendadas al presidente del Consejo General –tales como nombramientos del director general y de los directores ejecutivos– pasaron a formar parte de las facultades del Consejo General.

Respecto de los órganos de organización ejecutiva, estos solo participarían en los consejos locales y distritales con el presidente y el secretario, y se daba entrada a consejeros ciudadanos que tendrían una representación mayor de nueve miembros (antes eran seis, más todos los vocales de las áreas ejecutivas).

Una importante adición fue la incorporación de una segunda insaculación para designar a los ciudadanos que serían sorteados para fungir como funcionarios de casilla el día de la elección.

### 2) Financiamiento

Basada en los puntos que el presidente Salinas había reconocido en su cuarto informe de 1992, la reforma se abocó a mejorar las condiciones de las contiendas electorales mediante financiamiento. Aunque esto fue limitado, fue la modificación legal que inició este importante camino que sería apuntalado en 1996, 2007 y 2014.



En primer lugar se amplió el financiamiento público a aquellos partidos que, aunque no contaran con registro definitivo, lo tuvieran ya condicionado o llegaran a recuperarlo por procedimiento administrativo.

De igual manera se reglamentó por primera vez el financiamiento privado y se estableció vigilancia sobre los recursos de los partidos. La reforma estableció la obligación estos de presentar dos tipos de informes, uno anual de actividades y uno especial de campaña cuando fuera año electoral, así como las sanciones correspondientes cuando se incumpliera con estas disposiciones.

Otra novedad de enorme importancia fue el establecimiento de topes de campaña para diputados y senadores.

Finalmente se reglamentó por primera vez, aunque de manera muy general, la contratación que los partidos políticos harían de tiempos en radio y televisión fuera de los espacios estatales asignados a los partidos por el Instituto Federal Electoral.

Jorge González Torres, candidato presidencial del Partido Verde Ecologista de México, durante un acto de registro de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

### 3) Atomización partidista

Uno de los puntos que reflejaba la verdadera intención del Gobierno de evitar a toda costa lo sucedido en 1988 fueron las disposiciones relativas al registro de partidos y a la formación de coaliciones. Se mantenía un registro condicionado para aquellos partidos que no obtuvieran 1.5 de la votación en dos elecciones, lo que generó un sistema de muchos partidos pequeños.

Simultáneamente a esta “apertura”, que en realidad debilitaba la conformación de un sólido sistema de partidos, se ponían requisitos muy difíciles para las coaliciones electorales, pues los partidos que optasen por formar alguna, tendrían que hacerlo para todas las elecciones –la presidencial, la de diputados y senadores por las vías mayoritaria y de representación proporcional–. Las coaliciones obtendrían prerrogativas como si se tratase de un solo partido pero al mismo tiempo debían mantener una votación arriba de 1.5% por cada uno de los partidos que integrasen la coalición.<sup>12</sup>

A pesar de la importancia de sus contenidos la reforma de agosto de 1993 fue una reforma poco analizada, pues es considerada hasta cierto punto una reforma del régimen que buscaba preparar el camino para su nueva sucesión, así como una reforma que no logró consolidar cambios profundos en el sistema electoral y de partidos. Es por ello que Jorge Alcocer llama a esta reforma como la “reforma olvidada”.<sup>13</sup>

La reforma de 1993 fue una reforma políticamente fracasada pues no logró mantener unidas a las distintas fuerzas políticas en el acuerdo político que buscaba establecer la legitimidad de los comicios del año siguiente. La mejor muestra de lo anterior es que el PRD no firmó la reforma, con lo que anticiparía su posible impugnación y posicionamiento frente al triunfo del candidato del PRI. Los sucesos de los primeros días de 1994 de inmediato pusieron en relieve el fracaso de la reforma y los riesgos que el régimen enfrentaría en caso de no hacer nada. Aunque los contenidos de la reforma serían importantes antecedentes de lo que sobrevendría en años posteriores, la sombra dramática de 1994, y su reforma electoral, acabarían por opacar lo que había ocurrido unos meses antes.

#### EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1994

Ante la magnitud de los eventos que se habían presentado al inicio del año, en febrero de 1994, el secretario de Gobernación y presidente entonces del IFE, Jorge Carpizo, abrió mesas de conversaciones con los diferentes partidos políticos. La razón de estas mesas fue en

<sup>12</sup> Véase Peschard, J., *op. cit.*, p. 119.

<sup>13</sup> Véase el artículo de Jorge Alcocer, *El ciclo de las reformas electorales en México*, p. 129.



gran medida la necesidad de buscar consensos para poder enfrentar los sucesos de descalificación del régimen y ceder a las presiones de los principales partidos de oposición. Principalmente estaba el PRD, pues tras el levantamiento del EZLN en Chiapas, existía el enorme riesgo de que el partido de izquierda optara por radicalizarse y buscar un nuevo fraude en 1994, esta vez con consecuencias muy destructivas para las instituciones del país.

Por lo que se refería al PAN se trataba del partido que durante el sexenio había acompañado al PRI en sus diferentes reformas y principales políticas, y que en la coyuntura política también exigía una reforma electoral que diera satisfacción a sus demandas mejor de lo que la reforma de 1993 lo había logrado. El Gobierno no tenía alternativa, o cedía a las demandas de una nueva reforma electoral, esta vez con propuestas profundas de cambio, o quedaría a la deriva de lo que los otros partidos plantearan socavando el proceso electoral.

Pronto dichas conversaciones se convirtieron en negociaciones entre el Gobierno federal y los tres principales partidos políticos del país, que juntos habían contado con más de 90% de la votación en 1991.

A los acuerdos llegados en esas negociaciones, que durarían hasta julio del 94, se les bautizó como los Acuerdos de Barcelona, por haberse celebrado en el inmueble número 32 de la calle que lleva ese nombre. Es de llamar la atención que no se tiene registro público del

De izquierda a derecha, el director general Arturo Núñez, el presidente del Consejo General Jorge Carpizo y el representante del PRD Samuel del Villar durante la sesión de Consejo General de 17 de marzo de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Páginas siguientes: Miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional pasan revista. 1994. Archivo Procesofoto.



desarrollo de esas conversaciones tal y como lo elata el propio Jorge Carpizo,<sup>14</sup> se trata de la forma en que se realizan negociaciones con las fuerzas políticas que se acaban convirtiendo en reformas legislativas, pero con la enorme diferencia de que son llevadas a puerta cerrada y fuera del escrutinio democrático.

La base de las negociaciones para lograr una reforma de consenso fue el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, que firmaron el 27 de enero de 1994 ocho candidatos a la Presidencia y sus partidos políticos, en el que se plantearon ocho compromisos en materia electoral: 1) una elección conducida por ciudadanos imparciales, 2) un padrón electoral confiable, 3) garantías de equidad en los medios de comunicación, 4) la prohibición del uso de recursos y programas públicos a favor de algún candidato, 5) la revisión del sistema de financiamiento público de los partidos políticos una vez transcurridas las elecciones, 6) la revisión de delitos electorales, 7) la posibilidad de que la Procuraduría General de la República contara con un fiscal especializado en delitos electorales y, 8) adecuaciones para proteger los derechos políticos, aun si se tuviera que convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.<sup>15</sup>

El 8 de marzo de ese año, los tres partidos políticos y el Gobierno federal firmaban un documento que contenía la agenda para la discusión. Ninguno de los participantes sabía que quince días después esta agenda se convertiría en el bálsamo y soporte para reconstruir la confianza y encontrar el puente de estabilidad para enfrentar la profundización de la crisis que se daba con el asesinato del candidato presidencial del Revolucionario Institucional.

LA AGENDA CONTENÍA LOS SIGUIENTES PUNTOS:

1. Revisión de la estructura del Consejo General del IFE.
2. Equidad en el acceso a medios masivos de comunicación.
3. Prohibición para utilizar fondos y programas públicos a favor de partidos o candidatos.
4. Establecimiento de delitos electorales.
5. Revisión del Código Penal en los temas que restringieran los derechos político-electorales.
6. Segunda insaculación de funcionarios de casilla para aumentar el grado de confiabilidad.
7. Casillas extraordinarias y especiales.
8. Nombramiento por consenso de un nuevo director general del IFE.
9. Revisión del conjunto de funcionarios conforme al acuerdo firmado.

<sup>14</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Actualidad de la reforma de 1994*, p. 44, quien a manera de justificación dice que "por la naturaleza y los fines del diálogo no se levantó registro alguno del desarrollo de las conversaciones; estas no fueron grabadas ni existieron actas de las sesiones".

<sup>15</sup> Véase el texto del Acuerdo en <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-214.pdf>.



10. Establecimiento de la figura de visitantes extranjeros.
11. Revisión de la jornada electoral y las prácticas de inducción al voto.
12. Revisión del voto de nacionales en el extranjero.
13. Acceso a la base de datos en línea y acceso a la base de imágenes.

De esta manera, el 19 de abril de 1994 se aprobó la reforma constitucional en varios párrafos del artículo 41; el 18 de mayo y 3 de junio, durante el periodo ordinario de sesiones, las reformas a la ley secundaria (COFIPE) en ocho grandes temas, así como modificaciones al Código Penal Federal.

Es importante resaltar que Carpizo, consciente de que la reforma se llevaba a cabo en contra del tiempo, sabía que estaba limitada en sus alcances. Por ello, decidió negociar un segundo acuerdo de gran relevancia, que fue el compromiso entre todos los candidatos para continuar la reforma electoral una vez pasados los comicios.

Este elemento no es menor pues nos permite entender los procesos de reforma de 1994 y de 1996 con una clara línea de continuidad. La reforma de 1996 profundizaría en la autonomía del IFE y su ciudadanización, abordaría el complejo tema del financiamiento público de los partidos políticos y la fiscalización de los recursos, le daría plena autonomía al Tribunal Electoral como órgano del Poder

Debate entre los candidatos presidenciales: De izquierda a derecha Ernesto Zedillo Ponce de León, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 12 de mayo de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Judicial de la Federación y además le encargaría la calificación de la elección presidencial. Todos estos temas habían sido planteados en las negociaciones de 1994.

#### A. *Reforma constitucional*

Por lo que toca a la reforma constitucional, el artículo 41 fue reformado en cuatro de sus párrafos.

El párrafo octavo señalaba que la organización de las elecciones era una función estatal que ejercían los poderes Legislativo y Ejecutivo federales junto con los partidos políticos y los ciudadanos. Ahora se mantenía la definición de tratarse de una función estatal pero a cargo de un organismo público y autónomo en cuya integración concurrían los poderes, los partidos y los ciudadanos de acuerdo con lo señalado por la ley.

Se agregó que el organismo electoral gozaría de completa independencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los marcos establecidos en la Constitución y en la ley correspondiente. Sería hasta la siguiente reforma en 1996 que se convertiría en un órgano constitucional autónomo.

El párrafo noveno hablaba de la integración del órgano superior de dirección del organismo electoral. Hasta ese momento se trataba de consejeros y consejeros magistrados, peritos en derecho que fueron sustituidos por seis consejeros ciudadanos. Lo que se necesitaba, de acuerdo con Carpizo, eran personas reconocidas por su independencia y trayectoria.<sup>16</sup> El órgano máximo de dirección del organismo electoral seguiría contando con la representación de los poderes federales por medio del secretario de Gobernación, quien lo presidía, pero dejaba de tener voto de calidad; dos representantes por cada una de las dos cámaras del Congreso, y los partidos políticos con representación unipersonal y sin derecho a voto. Como diría Lorenzo Córdova, por primera vez “se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del Gobierno”.<sup>17</sup>

Los párrafos decimoséptimo y decimoctavo fueron reordenados para modificar la forma en que serían nombrados. Anteriormente una mayoría calificada de la Cámara de diputados designaba a los consejeros magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal. Ahora, se suprimía la intervención del presidente para establecer que los consejeros ciudadanos serían nombrados por la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios.

<sup>16</sup> Véase Carpizo, *op. cit.*, p. 48.

<sup>17</sup> Véase Córdova, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, pp. 667-668.



De esta forma, el gran elemento que aportaría la reforma constitucional en 1994 fue la ciudadanización del organismo electoral, el IFE, aun cuando no fue aceptada en ese momento la propuesta del propio Jorge Carpizo de que el secretario de Gobernación dejara de presidir el Consejo General,<sup>18</sup> con lo que se borra todo tipo de involucramiento del Gobierno en la organización de las elecciones aun si este quedaba en 1994 de manera indirecta.

En materia de justicia electoral el avance no se presentó. El nuevo texto del artículo constitucional mantuvo lo relacionado con el nombramiento de los magistrados de la sala central y de las cuatro salas regionales del Tribunal Federal Electoral en el cual el Ejecutivo Federal proponía y la Cámara de Diputados elegía por el voto de dos terceras partes. Si el Tribunal era ya la última instancia de decisión, este mecanismo de control era una importante pieza para que el presidente mantuviese el poder.

#### B. *Reforma legislativa y reglamentaria*

Si bien Alcocer califica al resto de la reforma de 94 como “básicamente instrumental”, para Carpizo se trató de un conjunto de candidatos de seguridad que ayudaban a resolver lo que llamó la feria de

<sup>18</sup> Véase Alcocer, *op. cit.*, p. 131.

Los consejeros ciudadanos, de izquierda a derecha, José Woldenberg Karakowsky, José Agustín Ortiz Pinchetti y Miguel Ángel Granados Chapa durante una conferencia de prensa. 25 de abril de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



De izquierda a derecha, los consejeros ciudadanos Ricardo Pozas Horcasitas, Fernando Zertuche Muñoz y Santiago Creel Miranda durante una conferencia de prensa. 25 de abril de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

las desconfianzas.<sup>19</sup> Se trató de la reforma a 25 artículos del COFIPE, la adición de otros 5, así como la derogación de incisos o párrafos de 7 más.

1. Órganos electorales. Conforme a los cambios constitucionales, en todos los órganos colegiados del IFE, centrales, locales y distritales, los partidos políticos perdieron su derecho al voto, como uno de los elementos centrales para completar el proceso de ciudadanización. Además, un gran cambio, que habla de la “voluntad política” del momento a la que hacía referencia Jorge Carpizo, fue sin duda la representación igualitaria de todos los partidos políticos con un representante, dejando atrás la mayorías progubernamentales que caracterizaban a la antigua Comisión Electoral de la Secretaría de Gobernación. Ahora la mayoría de los votos quedaba centrada en los consejeros ciudadanos (seis) frente a los votos del Estado (cinco), en manos del presidente del Consejo (secretario de Gobernación), dos consejeros de la Cámara de Senadores y dos de la Cámara de Diputados. En la mesa del Consejo General se sentaban con voz pero sin voto, el director general del IFE, el secretario del Consejo y un representante por cada partido nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT y PVEM).<sup>20</sup>

La fórmula se repetiría en los consejos locales y distritales pero aún con más fuerza pues ahí los votos de los quedaban en manos de los

<sup>19</sup> Alcocer, *op. cit.*, p. 131.

<sup>20</sup> Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, p.328.

seis consejeros ciudadanos y del presidente, un funcionario electoral de carrera.

2. Observadores y visitantes. La reforma de 1994 retomaba la figura de los observadores incluida en 1993, pero ahora se le ampliaba su marco de intervención al señalar que ciudadanos mexicanos podían ser observadores de las actividades de la jornada electoral, así como de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral. La acreditación como observadores podía ser hecha a título personal o colectivo ante la Junta Local o Distrital. Su preparación podía ser brindada por el IFE o por las mismas organizaciones.

La reforma sumaba ahora una nueva figura que era la de los visitantes extranjeros los cuales sin ser reconocidos como observadores, podían también contar con un permiso para hacer actividades semejantes de observación. Estas dos figuras acabarían por ser claves para fortalecer los resultados de las elecciones siguientes en México y legitimar el modelo electoral mexicano en el mundo.

3. Nuevo padrón electoral y credencial con fotografía. Una novedad de importancia en la elección de 1994, aunque no fue un cambio introducido en el proceso de reformas de ese año, fue el uso de un nuevo padrón electoral y de credenciales para votar con fotografía. Se trataba de un laborioso trabajo que se había iniciado en 1990 como primera exigencia de los partidos si querían contender en una elección, pues un padrón electoral confiable es la primera pieza de un sistema electoral democrático.

Aunque se dice fácil, rehacer un padrón electoral es un trabajo extraordinariamente difícil y costoso. Se recabaron los datos y fotografías de 47,480,159 mexicanos, incluidos datos verificables del ciudadano, como su domicilio e información contenida en sistemas informáticos. Terminado el cuidadoso proceso de revisión y evaluación hecho por más de 38 estudios, el padrón electoral de 1994 reportó entre 2.5 y 4.15% de inconsistencias, es decir, falta de correspondencia en los elementos que conforman el padrón,<sup>21</sup> lo que es un estándar muy alto internacionalmente. La alta participación de 78% del padrón que se presentó en las elecciones de agosto confirmó la importancia de contar con este elemento para tener información confiable sobre los resultados electorales.

4. Los medios de comunicación en el proceso electoral. Por primera vez en las elecciones del país, el tema de los medios se incluyó como una preocupación fundamental en las condiciones de la contienda, pues se trató de uno de los elementos más importantes para difundir información respecto de los partidos, candidatos y campañas electorales. Se realizaron muchas acciones a partir de lo que la ley electoral ahora permitía y reconocía. En enero de 1994 se emitieron unos “Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos”. Se trataba de un conjunto de recomendaciones que contenía un reconocimiento inédito del papel de las empresas de comunicación en las elecciones.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 336.

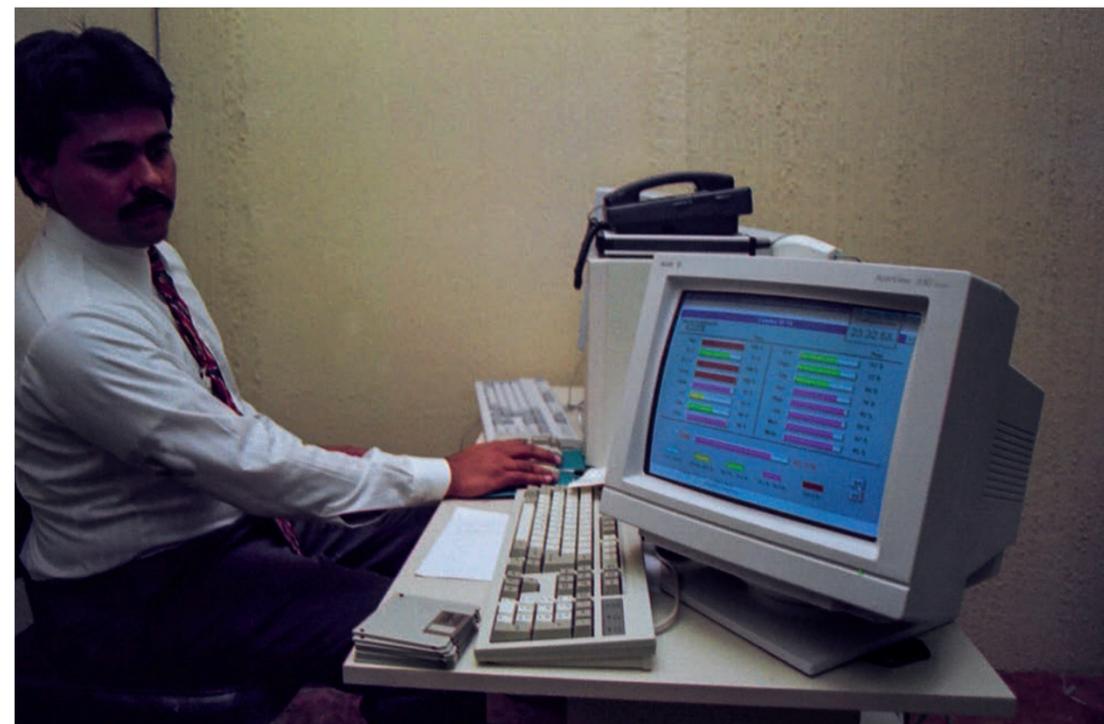
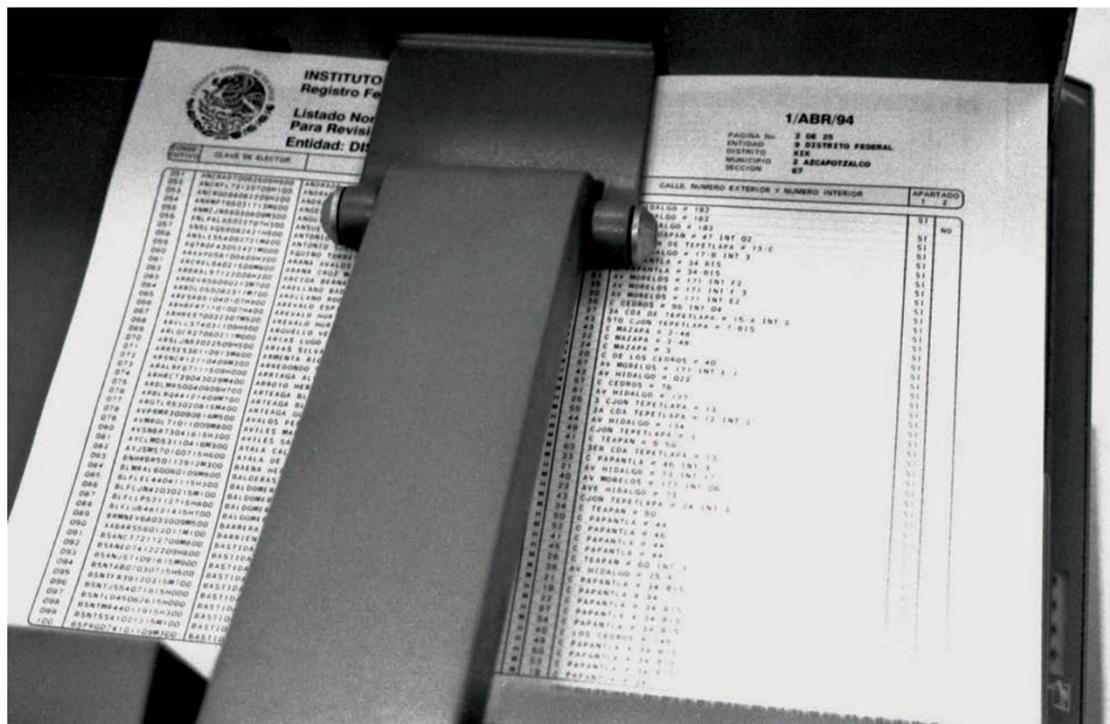


Ernesto Zedillo protesta como candidato presidencial del PRI, acompañado por el presidente nacional del Partido, Fernando Ortiz Arana, 29 de marzo de 1994. Archivo Procesofoto.

Durante 1994 se llevaron a cabo los primeros monitoreos que verificarían el comportamiento de los noticieros de televisión y radio. Se constató la enorme disparidad que había en el tratamiento de los partidos. El PRI acaparaba 40% de la atención noticiosa. Con esos resultados y la intermediación de la Secretaría de Gobernación se logró que las principales cadenas televisivas nacionales donaran tiempo a

todos los partidos políticos y aceptaran la transmisión íntegra y en directo de sus cierres de campaña. También televisarían nacionalmente un debate entre los candidatos a la presidencia.

A partir de este momento el tema ha sido una constante preocupación de los actores políticos hasta el cambio del modelo político de comunicación establecido en la reforma electoral del 2007.



5. Revisión de gastos de campaña. Una novedad más que trajo consigo la reforma de 1994 fue el ejercicio de revisión de los gastos de campaña. Como señalan Becerra, Salazar y Woldenberg, por primera vez en la historia electoral se conoció información puntual sobre las erogaciones y el dinero involucrado en las elecciones.<sup>22</sup> Con la información recabada en 1994 se conoció la asimetría existente entre recursos disponibles y utilizados por los partidos, así como del costo del voto para cada partido político. Si bien fue un ejercicio muy limitado, se inició la construcción de un complejo andamiaje para controlar el uso del dinero mediante acciones de fiscalización de la autoridad electoral, que llega hasta los esfuerzos de las últimas reformas electorales de 2012 y 2014.

6. La doble insaculación a prueba. Como una de las válvulas fundamentales en contra de la desconfianza, la reforma de 1993 había establecido la doble insaculación para los funcionarios de casilla. Fue en 1994 cuando se puso a prueba el cambio para que los ciudadanos fueran sorteados de manera doble, por el mes de su nacimiento y por la letra de su apellido paterno para ser invitados a participar como funcionarios de casilla. 90% de los ciudadanos seleccionados fueron sorteados y capacitados,<sup>23</sup> número que ha sido mejorado en las elecciones subsecuentes.

Listados nominales para el proceso electoral federal. 1 de abril de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

<sup>22</sup> Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, p. 349.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 352.

Aunque se trata de un sistema que podría ya ser repensado para aprovechar la tecnología y la disposición de ciudadanos a participar, ha seguido siendo exitoso y funcional.

7. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). En la elección de 1994 además de once conteos rápidos se utilizó de manera exitosa el PREP, que captó 95% de los resultados de todas las casillas y logró que todos los actores políticos contaran con información confiable la propia noche de la elección. Lo que el PREP ha demostrado es que el uso de la tecnología es necesario para volver más eficientes los procesos de organización electoral sin descuidar los temas de confianza y seguridad.

8. Ampliación del catálogo de delitos electorales. Además de las reformas a la ley electoral, la reforma de 1994 también incluyó reformas al Código Penal Federal para ampliar el listado de delitos electorales existentes, tales como que los ministros de culto induzcan al electorado a votar en cierto sentido, o delitos cometidos por funcionarios electorales o partidistas, servidores públicos y delitos relacionados con el mal uso del Registro Electoral.<sup>24</sup> También se logró un acuerdo en julio de 1994 por medio del cual la Procuraduría General de la República creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que aunque ha sido un órgano poco eficiente y no del

<sup>24</sup> Véase Becerra Chávez, Pablo Javier, *El sistema electoral mexicano: Las reformas de 1994*, pp. 35-37.

Recepción de datos para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). 21 de agosto de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

todo imparcial, ha contribuido a mantener la paz durante las jornadas electorales.

Este tema es de gran importancia y ha tenido cambios constantes. En 2014 la reforma político electoral estableció que el fiscal de la materia sería nombrado por el Senado de la República con el objetivo de fortalecer su función, y en mayo del mismo 2014 se creó una nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales.

El 21 de agosto de 1994, a pesar de las condiciones difíciles del país, se inauguró en México un sistema electoral basado en elementos que buscaban democratizar la vida política del país. Los aciertos de dicha reforma fueron constatados por la alta participación y la aceptación de los resultados electorales que constataron la existencia de un país políticamente plural, capaz de sobreponerse a las amenazas y problemas.

#### LOS SIGNIFICADOS DE LA REFORMA DE 1994 Y LAS ELECCIONES

La reforma de 1994 tiene importancia por el camino que abrió hacia lo que acabaría siendo el sistema electoral mexicano de varias elecciones. Con acierto Jacqueline Peschard señaló que “el significado profundo de la reforma electoral de 1994 emanó del carácter emergente que tuvo y que hizo que la reforma precedente ni siquiera pudiera pasar la prueba de la elección para la que había sido procesada”.<sup>25</sup>

Pero no solo es la exconsejera electoral del IFE del periodo 1997-2003 quien destaca las particularidades e importancia de la reforma de 1994. Desde el expresidente Salinas (hasta cierto punto el facilitador, promotor y quien autorizó la reforma<sup>26</sup>), Jorge Carpizo (en ese momento secretario de Gobernación, y presidente del IFE, que actuó como facilitador y operador de la misma), hasta analistas especializados como Alcocer, Córdoba, Cárdenas (también exconsejero durante ese periodo), o Becerra, Salazar y Woldenberg (este último exconsejero presidente del IFE) coinciden en la relevancia y significados que tuvo durante el momento de difícil coyuntura, pero también en la construcción del sistema electoral por el cual México

<sup>25</sup> Véase Peschard, Jaqueline, *op. cit.*, p. 123.

<sup>26</sup> Utilizo la frase “autorizó la reforma”, de manera amplia, pues aunque el presidente aprueba o desaprueba una reforma mediante el veto que hace al proceso legislativo, en realidad me refiero a una autorización *de facto* como jefe de Gobierno que aceptó promover una negociación profunda con los partidos políticos de oposición y que accedió a sacar las manos de la organización de las elecciones. A ese respecto, Jorge Carpizo, a la sazón secretario de Gobernación, quien conducía las negociaciones con el PAN y el PRD, al llegar a ese punto relata que “la reforma de 1994 suprimió la intervención del presidente de la República en la designación de los consejeros electorales. Debo manifestar que antes de que el secretario de Gobernación aceptara esa supresión (él mismo), consultó al presidente de la República, a quién le pareció muy bien.” En Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 48.



transitó a la alternancia presidencial y ha continuado con alta estabilidad y funcionalidad hasta nuestro días.

Sin duda alguna, la figura más importante en el seno del Consejo General del IFE fueron los “consejeros ciudadanos”. Estos eran ciudadanos reconocidos –de diferentes trayectorias y profesiones–, propuestos directamente por los partidos políticos y electos por la votación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Al reproducirse también en los consejos locales y distritales, los consejeros ciudadanos se convirtieron en el centro de gravedad de las decisiones del Instituto.

Los seis consejeros ciudadanos designados por los partidos políticos fueron Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz.

Con la reforma legal, los observadores nacionales ampliaron su radio de acción no solo a la jornada electoral, sino también a todos los eslabones del proceso electoral.

El director general del IFE Arturo Núñez certifica en público la eficiencia del líquido indeleble que se usará en la jornada electoral de 1994. 8 de agosto de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.  
Páginas siguientes: Votaciones infantiles. 21 de agosto de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



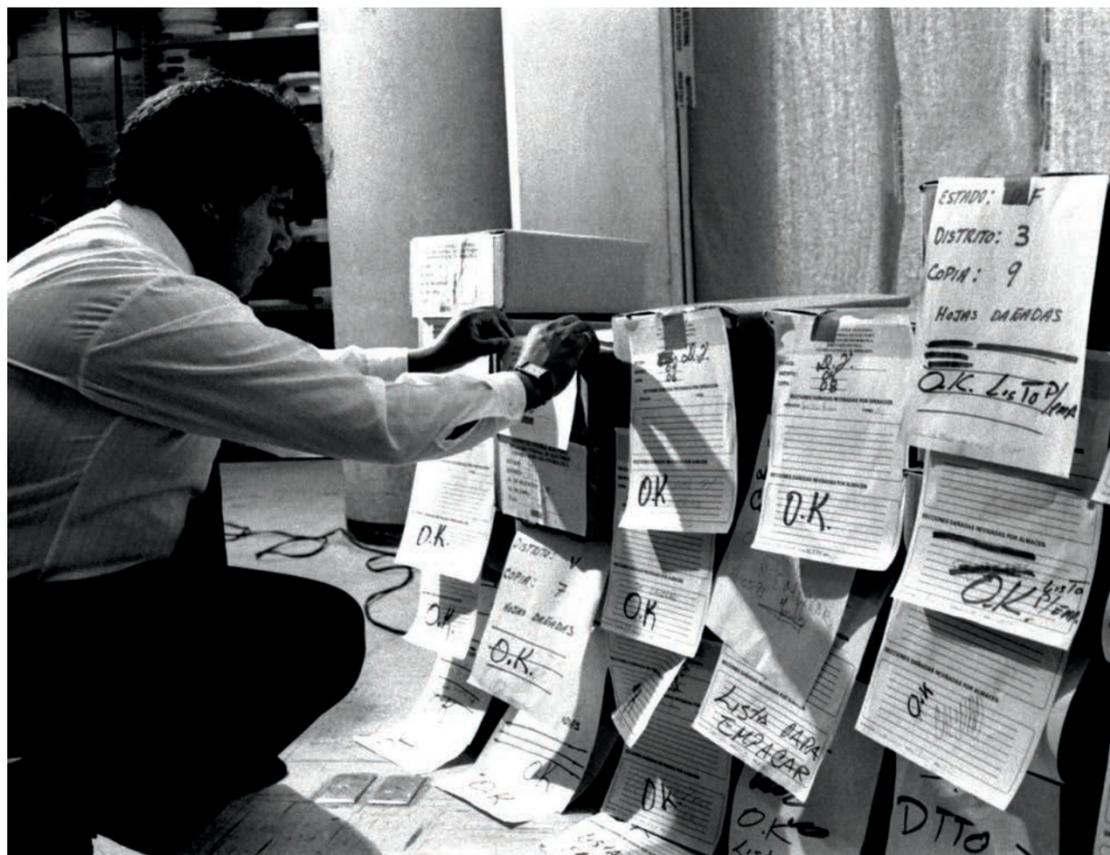
R.R. AND  
S. N. D.

SUNSHINE  
SUMMER

Você aqui  
Por sua  
direção

CLIPBOARD

Grid of circular stickers or labels on a table.



Actas de resultados electorales de casillas de la Ciudad de México, 21 de agosto de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

En la reforma de 1994 se estableció que corresponde a los consejos locales y distritales fijar los topes a los gastos de campaña.

Las elecciones de 1994 contaron con un padrón electoral sustancialmente nuevo. El nuevo padrón redujo de manera notable el grado de inconsistencias (de 50% de inconsistencias que tuvo el padrón de 1988 se redujeron a entre 2.5 y 4.1%), se sometió a 36 evaluaciones de diferente naturaleza y se alcanzó un grado de confiabilidad de 96.4%, una de las más altas en todo el mundo.

La autoridad electoral, por vez primera, recomendó a los medios de comunicación comportarse con objetividad, calidad, imparcialidad y posibilidades de aclaración. El IFE inició monitoreos sistemáticos del comportamiento de los medios en relación con las campañas.

En un hecho sin precedentes, los tres principales candidatos a la presidencia (Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Ceballos) realizaron un debate que fue el programa más



visto en la televisión mexicana hasta entonces, con 40 millones de espectadores.

En la revisión de los gastos de campaña de los partidos, se confirmó la asimetría de los recursos: el PRI gastó 71.4% de los recursos; el PAN, 17.8% y el PRD, 6.05%. El resto se lo repartieron los demás partidos.

En 1994, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) logró captar más de 95% de los resultados de todas las casillas. Además se realizaron once conteos rápidos por parte de organizaciones sociales y partidos que coincidieron con los oficiales.

#### SIGNIFICADO DE LA JORNADA ELECTORAL

La participación ciudadana fue la más alta de la historia reciente de México. 78% de los empadronados acudieron a votar (35,285,291 ciudadanos). La jornada se realizó en paz y fue una confirmación de la vía electoral sobre la amenaza de la violencia.

Manifestación del PRD en las afueras del IFE. 24 de agosto de 1994. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

**RESULTADOS ELECTORALES**

El PRI ganó la elección presidencial con 50.1% de los votos; el PAN obtuvo 26.69% y el PRD, 17.07%. El PT –con su candidata Cecilia Soto– tuvo 2.83% de los sufragios; el resto de los partidos (PARM, PVEM, PPS y PDM) no alcanzaron 1% cada uno.

El Congreso quedó integrado de la siguiente manera:

Partido	Total de senadores	Total de diputados
PRI	95	300
PAN	25	119
PRD	8	71
PT		10
Total	28	500

**CONCLUSIONES**

Es claro que la aportación más relevante que se le adjudica a la reforma de 1994 es la ciudadanización del sistema electoral, la que fue un elemento de gran importancia para el IFE y para lo que sobrevendría con otros órganos constitucionales autónomos años después, por tres razones principales. En primer lugar la ciudadanización fue entendida como la eliminación del Gobierno en el control del organismo electoral. En segundo lugar como una forma de ceder su dirección en razón de conocimientos, profesionalismo y méritos de especialistas, con lo que se privilegia su participación sobre los partidos políticos que seguirían siendo escuchados pero no tendrían voto en las decisiones del órgano superior de dirección del organismo. Un tercer significado de la ciudadanización sería la incorporación de ciudadanos no solo en el momento de integrar el órgano de dirección sino también en la integración de las mesas directivas de casilla que tendrían a su cargo el contar los votos el día de la elección. La idea de la ciudadanización formaba un círculo, pues la confianza se lograría tanto en la cúspide de las decisiones, como en la parte más básica pero de mayor importancia, el conteo de los votos.

Sin embargo también es importante mencionar que el concepto de ciudadanización transitó de la idea de origen, como un proceso que busca especialistas sin conexión alguna con intereses de gobierno o partidistas en el momento de ser designados o nombrados, a una idea exagerada que los contempla como personajes impolutos no contaminados por la política ni sus intereses, como si después de

recibir un nombramiento no se convirtieran en servidores públicos y como si los propios servidores públicos no fueran simultáneamente ciudadanos.

La reforma de 1994 es mucho más que la ciudadanización. Los diferentes estudios que sobre ella se han realizado le atribuyen diferentes aportaciones y características. En resumen se puede considerar a la reforma de 1994 como una:

- Reforma oportuna (Peschard), ya que surgió para resolver el problema político más importante del país que consistía en la falta de legitimidad y acuerdo para la elección de ese año.
- Reforma emergente de contención de riesgos (Alcocer), ya que gracias a ella se evitó una mayor crisis.
- Reforma producto de una voluntad política atinada, incluyente y democrática (Carpizo).
- Reforma seminal estableciendo bases que marcarían al sistema electoral en el futuro (Alcocer y Córdova).
- Reforma pensada en el fortalecimiento de la credibilidad y la confianza (Becerra, Salazar y Woldenberg).

**ES IMPORTANTE AGREGAR QUE LA REFORMA DE 1994 FUE:**

- Negociada de manera anticipada a los procesos parlamentarios, aunque con métodos fuera del escrutinio público, lo que ha probado ser una técnica muy eficiente para el Gobierno pero de dudosa legitimidad constitucional y democrática, tal y como ha sucedido con el Pacto por México.<sup>27</sup>
- Vinculada a otra más profunda como lo fue la de 1996 y que por tanto fue una proyección hacia lo que haría falta en el futuro y no de reacción a lo sucedido en el pasado.
- La que sentó las bases del sistema electoral contemporáneo que, aunque debilitadas en reformas recientes siguen presentes, como el eje ciudadano en la conformación de los organismos electorales, la supervisión ciudadana en la organización electoral, la naturaleza jurisdiccional última (los conflictos se resuelven en última instancia por un tribunal que en forma y estructura es parte del poder judicial y no por un órgano político).
- La que anticipó temas de la consolidación democrática que aún no se han logrado resolver de manera definitiva por los intereses de partidos y actores políticos, como la equidad en la contienda, el papel de los medios de comunicación y el uso del dinero.

<sup>27</sup> Véase el análisis de este tema en particular en Concha Cantú, Hugo A., *La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?*, Derechos del pueblo mexicano, 2016 (en prensa), pp. 18-25.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales en México." *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2014: 125-139.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. "El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994." *Universidad Autónoma Metropolitana*, 2005: 33-41.
- Becerra, Pablo Javier. "Las elecciones de 1991: la transición difícil".
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México. elecciones, partidos y reformas*. México, DF: Ediciones Cal y Arena, 2003.
- Carpizo, Jorge. "Actualidad de la reforma de 1994", en *IFE 15 años. Viviendo la democracia*. México, DF: IFE, 2005: 43-53.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. "La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?", en *Derechos del pueblo mexicano*, México, DF: IJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Instituto Nacional Electoral, en prensa.

- Cruz Miramontes, Rodolfo. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)". *Jurídica-Anuario* (Universidad Iberoamericana), 2009: 199-214.
- Córdova Vianello, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político en México". 2007.
- Gracia Cárdenas, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz. "Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994". *Anuario Jurídico, Nueva Serie*, 1994: 31-41.
- IFE. *15 años. Viviendo la democracia*. México, DF: IFE, 2005.
- Peschard, Jacqueline. "México 1994: Un nuevo marco electoral para la elección presidencial." *Perfiles Latinoamericanos*, 1995: 105-129.
- TEPJF, Centro de Capacitación del. "Curso: "Reformas Electorales en México". *Curso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México, DF: TEPJF, 2005.

Esteban Moctezuma Barragán, secretario de Gobernación toma posesión de la presidencia del Consejo General del IFE. 20 de enero de 1995. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



## LA REFORMA DE 1996 Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS

María Amparo Casar Pérez

PARA LAS GENERACIONES más jóvenes, aquellas que comenzaron a votar en 1997 y en las seis elecciones federales subsiguientes, la variedad de opciones en la boleta electoral ha sido la norma. Conceptos típicamente democráticos pero ajenos a la experiencia política mexicana hasta entonces como la pluralidad, los gobiernos sin mayoría, las restricciones al poder de la Presidencia de la República, a la centralidad del Congreso, la necesidad de negociar o la alternancia formaron parte de su vida adulta al punto en que se volvieron costumbre.

No siempre fue así. A pesar de que México ha sido uno de los pocos países en América Latina que desde 1934 siempre tuvo elecciones para renovar sus poderes públicos en el tiempo y forma que marca su Constitución, se olvida que el marco legal que normaba las elecciones simplemente no admitía que los conceptos propios de la democracia se hicieran realidad.

Casi dos décadas pasaron entre las dos reformas político-electorales que marcaron la transición democrática e hicieron efectivo el ejercicio de los derechos políticos para votar y ser votado. Aunque a diferencia de otros países en América Latina o Europa del Este la transición mexicana no tuvo un momento fundacional en el sentido de que estuviese sellada con una nueva Constitución, sí puede hablarse de dos reformas que podrían ser calificadas como fundacionales. El año de 1977 fue histórico porque en la reforma que comenzó a confeccionarse en ese entonces se condensaron las ideas, debates y proyectos de todos aquellos movimientos, grupos y organizaciones que desde 1968 exigían cada vez con mayor fuerza la democratización del país. El año de 1996 representa algo similar, aunque el punto de arranque fuese distinto. En 1977 la oposición prácticamente no tenía representación en el Congreso. El partido hegemónico ganó 194 de las 196 diputaciones distritales en juego (una de ellas asignadas al PARM) que se tradujeron en 82% de los asientos —pues ya había las llamadas diputaciones de partido—, 100% de los 64 senadores y todas las gubernaturas. En 1996 la oposición tenía ya

40% de la Cámara de Diputados, 26% del Senado y había ganado su primera gubernatura (Baja California en 1989), seguida de cinco más en los años posteriores (Guanajuato, Chihuahua, Jalisco y, por segunda ocasión, Baja California y Guanajuato). Este segundo momento quedó cristalizado en una frase de quien resultó electo en las elecciones anteriores, el presidente Ernesto Zedillo: “las elecciones de 1994 –dijo–, habían sido legales pero no justas ni equitativas”. Si 1977 permitió la primera legislatura plural, la de 1996 dio paso al primer gobierno sin mayoría en 1997 y tres años después a la primera alternancia en un país que fue gobernado por un solo partido desde su fundación en 1929: el PNR-PRM-PRI.

La transición a la democracia fue producto de la combinación de dos fuerzas: la transformación de las instituciones y la participación del electorado. De ahí que la mexicana sea conocida como una transición pactada y como una transición votada.

De manera progresiva, aunque con algunos tropiezos y retrocesos en el camino, en los veinte años a los que se hace referencia se fue avanzando hasta tener un sistema político electoral que calificaba como democrático y colocaba a México en el concierto de las naciones democráticas. Fueron veinte años que vieron desfilar siete reformas hasta llegar a la importantísima pero mal llamada reforma definitiva. Dos décadas en las que por la combinación del cambio institucional y la participación del electorado se sepultó primero al partido hegemónico y después al dominante. Dos décadas en las que México pasó de tener un presidencialismo sin bridas a un sistema presidencial en el que dos principios rectores de ese régimen se pudieron hacer efectivos: el principio de la división de poderes y el de los pesos y contrapesos.

#### ANTECEDENTES: DE 1977 A 1996

La reforma de 1977 se dio en una coyuntura económica de gran deterioro y de presiones políticas y sociales crecientes, que amenazaban con desbordarse –urbanas, campesinas, sindicales, universitarias y empresariales–. Para enfrentar las situaciones extraordinarias que reclaman soluciones de fondo, las naciones casi siempre tienen la posibilidad de optar por cursos de acción distintos. Para simplificar un poco, en el México de entonces se contemplaron seriamente dos: un autoritarismo sin frenos ni barreras (Jesús Reyes Heróles) y la apertura a un sistema que permitiera encauzar el descontento por la vía institucional, abriendo canales a distintas corrientes que reclamaban formas de representación con posibilidades de entrar al juego del reparto del poder y así incidir en las decisiones de gobierno.

El gobierno de López Portillo –quien había llegado a la presidencia como candidato único en 1976– y las fuerzas políticas y



sociales que legítimamente demandaban participación y representación optaron y trabajaron por el segundo curso de acción. El primero decidió no encerrarse en el silencio, las segundas eligieron el diálogo. Ni aislamiento ni endurecimiento por parte del gobierno ni radicalismo ni confrontación por parte de las fuerzas políticas y sociales. Unos y otros eligieron el debate como camino al cambio.

Para octubre de 1977 se había logrado la redacción de una iniciativa de reforma constitucional; para noviembre había sido aprobada por ambas cámaras. Para diciembre quedó aprobada también la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Los cambios fueron radicales. A los partidos se les declaró como entidades de interés público y, al menos tácitamente, como vehículos exclusivos para la participación político-electoral. Como tales se les reconocieron derechos y prerrogativas: acceso a recursos públicos y a tiempo aire en las radiodifusoras. Con cumplimiento de ciertos requisitos, se estableció el registro condicionado a la obtención de al menos 1.5% de la votación nacional. La Cámara de Diputados se amplió a 400 asientos y se reservaron 100 de ellos a la representación proporcional para aquellos partidos que no hubiesen obtenido 60 o más diputaciones distritales. Con ello se garantizaba 25% de

José Woldenberg Karakowsky toma posesión como consejero presidente del Consejo General. 31 de octubre de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Reunión nacional de vocales de las juntas ejecutivas locales. Cuernavaca, Morelos, agosto de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

la Cámara para los partidos de oposición y se evitaba la enorme sobrerrepresentación que significaba para el partido mayoritario el principio de mayoría.

Los frutos de esta reforma quedaron a la vista en las elecciones de 1979 y sus resultados: mayor competencia y competitividad, aparición de nuevas formaciones políticas y registro a aquellas que habían vivido prácticamente en la clandestinidad, mayor diversidad, encauzamiento institucional de al menos parte de la conflictividad característica de la década precedente.

En las elecciones de 1979 participaron siete partidos y obtuvieron su registro condicionado aunque el PRI, el partido oficial, siguió siendo dominante con casi 70% de la votación y 296 de los 400 diputados (74% de la Cámara de Diputados). El avance fue innegable. A la de 1979 se le conoció como la primera legislatura plural. Pero innegable también fue que el PRI las tenía todas consigo: con su mayoría calificada en la Cámara de Diputados y el absoluto dominio en la de Senadores su palabra era ley.

Desde 1979 prácticamente cada elección arrojó la necesidad o simplemente la demanda de una nueva reforma electoral. Así comenzó la llamada década de las reformas electorales que la oposición



Mapa distrital en un módulo del IFE. 8 de mayo de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

fue arrancando poco a poco a los sucesivos gobiernos y al partido que había gobernado cómodamente y bajo distintas siglas desde 1929. La mayoría de estas reformas (1986, 1989, 1993 y 1994) significaron avances, aunque en algunas se lograron imponer retrocesos que rápidamente fueron corregidos.

Lo cierto es que como resultado de las reformas electorales la representación política plural fue creciendo y se diversificó, tanto en el ámbito federal como en el local. En las elecciones presidenciales de 1982 el PRI obtuvo 68% de la votación a la que se sumó 2.5% del PPS y del PARM, que postularon al mismo candidato –Miguel de la Madrid– pero en las que compitieron otros seis aspirantes por un número igual de partidos. En 1988 –que merece un análisis aparte– las cifras oficiales dieron al PRI y su candidato Carlos Salinas de Gortari 50.4% en unas elecciones altamente cuestionadas; en 1994 Ernesto Zedillo obtuvo 48.7%. Aun antes de la reforma de 1996, la barrera de 50% había quedado rota.

Las reformas tuvieron su mayor efecto en la Cámara de Diputados. En las elecciones para diputados de 1982 lograron el registro siete partidos. El PRI se quedó con 75% de la representación y la oposición con 25%. En las de 1985 el PRI retrocedió otros dos puntos y se



Centro de expedición de credenciales para votar en la ciudad de Toluca. 15 de mayo de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

quedó con 73%; en 1988 en las elecciones más controvertidas del último cuarto del siglo, solo alcanzó 52%, pero para 1991 logró recuperarse para ocupar 64% de los asientos y 60% tres años después.

En el Senado, los avances fueron mucho más lentos. Hasta las elecciones de 1988 el PRI siguió con el monopolio de la representación. En ese año, perdió sus primeros cuatro senadores. A pesar de haber obtenido únicamente 50.8% de la votación nacional, el PRI ganó 60 de las 64 senadurías. En contraste, el Frente Democrático Nacional (FDN) con más de 29% de la votación, obtuvo solo cuatro (dos por Michoacán y dos por el Distrito Federal). Otros partidos, como el PAN, que obtuvo 19% de la votación, se quedaron sin representación. Los límites de la sobrerrepresentación quedaron exhibidos: con 51% de los sufragios el PRI obtuvo 94% del Senado. La composición hipermayoritaria para el PRI en el Senado cambió en 1994, pues aunque mantuvo la mayoría calificada (95 senadores o 74% de la representación), el PAN tuvo 25 senadores y el PRD 8 solamente.

En el ámbito local la situación también fue cambiando. De 1976 a 1997 se pasó de cero a nueve gobernadores de oposición y, en las mismas dos décadas, de 2 a casi 600 municipios. Durante esa



misma década, los congresos locales pasaron de tener una escasísima representación de 2% a más de 40%. Aunque la aritmética electoral no lo sea todo, estos números hablan por sí solos del enorme cambio político que ocurrió en México antes de la reforma de 1996, que constituyó un salto hacia delante de magnitudes formidables en términos de la intervención del Gobierno en las elecciones y de la asimetría en las condiciones de la competencia.

#### LA REFORMA DE 1996

Las reformas que siguieron a las cinco elecciones posteriores a la de 1979 fueron producto de la suma de varias causas: a) la resistencia del partido dominante ante la eminente pérdida de poder; b) los errores y lagunas que se iban manifestando después de cada proceso electoral; c) los conflictos poselectorales; d) las alianzas de los partidos de oposición para crear condiciones que permitieran avanzar de manera más acelerada sus posiciones políticas; e) las demandas ciudadanas por mayores espacios de participación.

No todo fue avances. Por ejemplo, la reforma de 1986 constituyó un retroceso en diferentes aspectos como la cláusula de gobernabilidad, la composición de la Comisión Federal Electoral que daban

De izquierda a derecha Claudia Luna Hurtado, Patricia Donato Gallegos, Verónica Tirado Serrano y Dolores Cárdenas Gutiérrez, edecanes del IFE. 24 de octubre de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Los consejeros electorales, de izquierda a derecha, Jaime Cárdenas Gracia, José Barragán Barragán, Alonso Lujambio Irazábal y Jacqueline Peschard Mariscal durante la sesión extraordinaria del Consejo General en que tomaron posesión de sus cargos. 31 de octubre de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

mayoría al binomio PRI-Gobierno o la boleta única para los diputados de mayoría y representación proporcional. Lo cierto es que con todas las limitaciones de las reformas político-electorales, cuando comenzó a discutirse la reforma de 1996 las formaciones políticas tenían ya una fortaleza que apenas una década atrás era impensable.

Es innegable que muchas de las demandas de la ciudadanía y de los partidos de oposición fueron atendidas por las sucesivas reformas y muy especialmente por la de 1994, pero la legitimidad de las elecciones de ese mismo año que tuvieron una participación récord de 77% del padrón, no lograron la legitimidad necesaria y requerida. De hecho, la reforma de 1996 no puede entenderse sin tomar en cuenta el contexto político en el que se desarrolló el proceso electoral en el que resultó electo el candidato del PRI con poco menos de 50% del voto: el peligro de una disidencia interna en el PRI por la nominación de Luis Donaldo Colosio como candidato oficial; el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional ocurrido entre el 31 de diciembre de 1993 y el 1 de enero de 1994, que con razón fue visto como el posible renacimiento de la vía armada al poder, el asesinato de Colosio menos de tres meses después, la inédita situación de una nueva nominación para el PRI bajo condiciones



De izquierda a derecha, los consejeros electorales Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jesús Cantú Escalante y Emilio Zebadúa González durante la sesión extraordinaria del Consejo General en la cual tomaron posesión de sus cargos. 31 de octubre de 1996. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

extremadamente complejas entre las que figuraban las restricciones constitucionales, los movimientos soterrados al interior del PRI para controlar la sustitución del candidato, el nerviosismo cuando no el miedo a la inestabilidad política y social y la atención internacional que recibió México no solo por parte del vecino del norte sino de toda la comunidad internacional.

Días después del levantamiento zapatista, la mayoría de los partidos (el PPS se autoexcluyó) firmaron un pacto en el que se comprometían a contribuir al restablecimiento de la paz, a jugar dentro de la vía institucional y, particularmente, a contribuir a que las elecciones se desarrollaran con normalidad pero bajo ciertas condiciones, entre las que figuraba la promesa de algunas modificaciones constitucionales y legales mediante la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones. Tanto el gobierno como los partidos políticos mostraron una conducta prudente y proclive a dar una solución institucional a una situación extraordinaria que a todos tomó por sorpresa.

El asesinato de Colosio (23 de marzo de 1994) añadió una nueva y potente amenaza a las inminentes elecciones programadas para el primer domingo de julio del mismo año. La decisión fue llamar a un periodo extraordinario para reformar la Constitución y, ya en



Los periodistas Javier Solórzano y Carmen Aristegui entrevistan al secretario ejecutivo del IFE, Felipe Solís Acero. 28 de junio de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

el periodo ordinario, para elaborar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Los acuerdos fueron consensados por el Gobierno, el Consejo General del IFE y los tres principales partidos (PRI-PAN-PRD), lo cual pretendía garantizar la participación y aceptación de las reglas por parte de las principales fuerzas políticas en la contienda venidera. Incluyeron modificaciones importantes como la incorporación de un solo representante por partido en el Consejo General con voz pero sin voto, así como el nombramiento de seis consejeros ciudadanos propuestos y aprobados por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Sin embargo, permaneció como presidente del Consejo General del órgano electoral el secretario de Gobernación.

Las reformas legales fueron además acompañadas por una serie de acuerdos que incluyeron mejorar las garantías de equidad por medio de un mayor acceso a los medios de comunicación, la auditoría independiente al padrón electoral; la no utilización de los recursos públicos para favorecer al candidato del PRI-Gobierno así como la suspensión de la propaganda electoral gubernamental veinte días antes de la jornada electoral, el nombramiento de un fiscal especial en material electoral, la impresión y distribución de boletas foliadas



y la transmisión televisiva tanto de un debate entre los candidatos como de los cierres de campaña de los partidos. Estos y muchos otros acuerdos se plasmarían en la reforma político-electoral de 1996 que resultó ser fundadora de una mayor equidad electoral.

La necesidad de una nueva reforma fue reconocida plenamente por el presidente Zedillo desde el discurso de su toma de posesión cuando aceptó que los avances democráticos eran aún insuficientes y que “las sospechas, recriminaciones y suspicacias” tenían que ser erradicadas. Su objetivo manifiesto debía ser que las siguientes elecciones –las intermedias de 1997– fueran incuestionables y sus resultados aceptados por todos. Los partidos políticos aceptaron la convocatoria y el 17 de enero de 1995 se firmó el “Acuerdo Político Nacional”.

La convocatoria a diseñar la reforma tuvo una gran recepción y logró reunir lo mismo a integrantes del Gobierno y consejeros ciudadanos, que a fuerzas políticas y académicos de distintas ideologías. Aun cuando la elaboración de la iniciativa no estuvo exenta de tropiezos –muchos de ellos provocados por lo que PAN y PRI con justa razón consideraron fraudes en las elecciones locales, pero también

El consejero presidente José Woldenberg es entrevistado por periodistas. 22 de septiembre de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Conferencia de prensa en torno al monitoreo de radio y televisión. De izquierda a derecha el director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Alberto Begné, el consejero presidente José Woldenberg y los consejeros electorales Jaime Cárdenas, Emilio Zebadúa y Mauricio Merino. 5 de junio de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

por otros sucesos trágicos como la matanza de Aguas Blancas en Guerrero— veinte meses después se lograron los acuerdos para una reforma constitucional de gran envergadura y sus correspondientes leyes secundarias, que cambiarían el sistema electoral y el sistema de partidos. Con ello el sistema político mexicano, incluso al mantenerse como un sistema presidencial, comenzó a operar de una manera que guardaba pocas similitudes con lo que hasta entonces había sido la norma: un sistema que concentraba y centralizaba prácticamente todas las decisiones en un solo partido, en un solo orden de gobierno —el federal— y en una sola de las ramas del poder, el Ejecutivo.

La reforma de 1996 tuvo, primero, el mérito de haber inscrito en la Constitución los principios que deben guiar los procesos electorales para la renovación de poderes y, sobre todo, de prever y establecer los instrumentos para hacerlos efectivos. Decía el artículo 41 fracción III:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los



términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Gracias a esta reforma, la totalidad de las facultades electorales que antes pertenecían al Ejecutivo por medio de la Comisión Federal Electoral se pusieron en manos del Instituto Federal Electoral (IFE), que tendría a su cargo las actividades relativas a la

...geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales (Artículo 41, fracción III).

Agregó que los partidos políticos serían “entidades de interés público” (fracción I) y que “la ley garantizará que los partidos políticos

Primer envío de material para el proceso electoral federal de 1997. 2 de junio de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”. Estos elementos incluían el derecho de recibir financiamiento público y el derecho del uso en forma permanente de los medios de comunicación social (fracción II).

Inicialmente estas dos fracciones abrieron la posibilidad de que la competencia electoral fuera real, de que las elecciones fueran competidas, de que los partidos se pudieran fortalecer como los vehículos para la integración de la representación nacional y para “hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

En lo constitucional no solo se sentaron las bases para una mayor equidad en los procesos electorales y el fortalecimiento de los partidos. También se modificó el sistema de representación de forma tal que no se pudiera repetir o reeditar el dominio absoluto de un solo partido. Para ello, en el artículo 54 se estableció que ningún partido político podría contar con más de 300 diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional ni con un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje del total de la Cámara que excediese en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Estas modificaciones a

Al centro, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, Arturo Sánchez Gutiérrez, muestra un mapa con las circunscripciones plurinominales durante una conferencia de prensa. Le acompañan los consejeros Jacqueline Peschard y Juan Molinar. 13 de mayo de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Página anterior: Entrega de material para el proceso electoral federal de 1997 en Baja California Sur. 11 de junio de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

la Carta Magna hacían posible de suyo la efectiva división de poderes y eliminaban el control de las decisiones del presidente de la República sobre los cambios constitucionales por medio del dominio de su partido. En adelante, los cambios a la Constitución debían ser negociados al menos entre dos fuerzas políticas con representación en el Congreso.

Con menor profundidad se modificó también la representación en el Senado al incluir en su integración los principios de mayoría relativa y de primera minoría. Esta modificación supuso la apertura del Senado a la pluralidad. En adelante, de los 128 senadores, dos serían elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Por su parte, la senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiese ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad. Los treinta y dos senadores restantes se elegirían según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (Artículo 56).

Finalmente y también en lo constitucional, se previó un sistema de justicia electoral. Por una parte, se estableció la obligación de los legisladores de crear un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; un sistema obligado a otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación (Artículo 41, fracción IV). Por la otra, se dio vida al Tribunal Electoral como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación” con la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable “las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores así como las de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y de realizar el “cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo así como la de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo” (Artículos 74 y 99).

Aun sin entrar en las muy extensas normas electorales del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las reformas constitucionales a los artículos 41, 54, 56, 60, 74 y 99 de la Carta Magna constituyeron una verdadera revolución al transformar radicalmente las normas y reglas de decisión sobre los derechos y condiciones de participación en las elecciones, de la



representación y distribución del poder, de la organización de los comicios, del conteo de votos y de la calificación de los resultados.

Este profundo cambio normativo se perfeccionó con el COFIPE, cuyo principal objetivo fue normar detalladamente la gran mayoría de los cambios constitucionales de la reforma de 1996. No se puede capturar la extensión y complejidad del nuevo ordenamiento jurídico en este espacio, pero sí sus principales contribuciones a la democracia electoral y a la actualización de los nuevos principios constitucionales en la materia. Cada uno de los cinco libros originales del COFIPE con sus correspondientes títulos y capítulos (1. De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, 2. De los Partidos Políticos, 3. Del Instituto Federal Electoral, 4. De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas 5. Del Proceso Electoral) estuvieron guiados por los también cinco principios rectores que se habían inscrito en la reforma constitucional: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales. Una buena forma de ordenar los acuerdos plasmados en las normas del COFIPE es precisamente la contribución que cada una de ellas prestó a estos principios.

Los consejeros electorales Jesús Cantú y Juan Molinar con el consejero presidente José Woldenberg durante la sesión ordinaria del Consejo General del 25 de marzo de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

### EN EL ORDEN DE LOS DERECHOS

La reforma de 1996 constituyó un avance en materia de derechos políticos individuales y de los partidos. Aunque desde 1917 quedaron establecidos los derechos a votar y a ser votado, los partidos políticos no figuraron en ella hasta la reforma de 1977, cuando se les reconoció como entidades de interés público y como los vehículos para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Desde entonces se les reconocieron también los derechos al uso en forma permanente de los medios de comunicación social y contar, “en *forma equitativa* con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular” (Artículo 41). Las leyes secundarias no garantizaron plenamente la equidad y esta fue avanzando con cada reforma, pero no fue sino hasta la de 1996 que estos derechos de los partidos se materializaron de una manera más plena, aunque siempre con espacio para mejoras.

Si bien la reforma de 1996 no lo asentó explícitamente, desde entonces y hasta la reforma de 2014 se asumió que la representación quedaba reservada a los partidos políticos y se dejaba fuera a las llamadas candidaturas independientes.

A partir de 1996 se estableció que la pertenencia a los partidos debía ser libre e individual, se prohibió la práctica de la afiliación colectiva que no solo afectaba la decisión personal de pertenecer o no a un partido político, sino que ponía en condiciones de desventaja a los hasta entonces partidos de oposición por la afiliación en masa de grandes sindicatos y organizaciones populares y campesinas al partido oficial. Con esta reforma se garantizaba el derecho de los ciudadanos a asociarse según su voluntad individual para incidir en los asuntos políticos, al tiempo que se avanzaba en el derecho de crear una formación política con vistas a participar en las elecciones de acuerdo con reglas claras y no sujetas a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Es importante mencionar que, con posterioridad a la publicación del COFIPE, en el año 2002, se agregó de manera explícita esa facultad exclusiva de los partidos en el artículo 175, que a la letra decía que corresponde “exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

Con la reforma de 1996 se eliminó también el registro condicionado y se disminuyeron los requisitos para obtener el registro como partido político: acreditar un número de afiliados equivalente a 0.13% del padrón y 3000 afiliados en 10 entidades o 300 en cuando menos 100 distritos electorales (antes eran 3,000 afiliados en la mitad de las entidades, o 300 en la mitad de los distritos).

Además, a los partidos se les reconocieron explícitamente derechos que iban desde formar frentes y coaliciones hasta nombrar



representantes ante el IFE, suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales o establecer relaciones con partidos políticos extranjeros.

Paralelamente a los derechos, se les impusieron obligaciones, como cumplir con las reglas de afiliación, publicar y difundir sus plataformas electorales, permitir auditorías respecto de sus ingresos y egresos y abstenerse de utilizar símbolos religiosos o expresiones que implicaran diatriba, calumnia, injuria, difamación o denigración a los ciudadanos, instituciones políticas o a otros partidos y candidatos.

Los consejeros electorales Alonso Lujambio y Mauricio Merino durante la sesión del Consejo General de 30 de junio de 1998. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Entrevista periodística sobre las elecciones infantiles celebradas el 9 de junio de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Páginas siguientes: Aspecto de una casilla en la Ciudad de México durante la jornada electoral de 1997. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

#### EN EL ORDEN INSTITUCIONAL

Si bien las reformas previas a la de 1996 tuvieron avances innegables en materia del órgano encargado de organizar las elecciones, no fue sino hasta esta fecha en que se dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE). La autonomía tuvo entre sus pilares el nombramiento de los consejeros por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, su inamovilidad salvo por las razones establecidas en el Título Cuarto de la Constitución, el otorgamiento de recursos para cumplir sus funciones y el hecho de que el presidente del Consejo y los ocho consejeros electorales quedaron como los únicos integrantes con la facultad de voto, esto es, con derecho de tomar las decisiones en materia electoral. El Gobierno quedó, por primera vez, fuera de todos los aspectos concernientes a la organización y desarrollo de cada una de las etapas del proceso electoral, desde el registro de los partidos con derecho de participar en las elecciones hasta el cómputo y validación de los resultados.

Para completar los principios de certeza e imparcialidad, se transformó también el órgano responsable de dirimir y desahogar los inevitables conflictos y diferendos entre los partidos y entre estos

y el propio Instituto respecto de las decisiones que les afectaban. Para ello se transformó el órgano encargado de impartir la justicia electoral sobre la base de principios similares a los que orientaron la construcción del IFE. Los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Electoral fueron nombrados a partir de entonces, no ya a propuesta del titular del Ejecutivo con ratificación en el Senado, sino de la Suprema Corte de Justicia y se fortaleció mediante la creación de cinco salas regionales –correspondientes a cada una de las circunscripciones en que se dividió el territorio para efectos de la representación proporcional– y una sala superior. Adicionalmente, y con el fin de evitar lo que se consideraba la captura de los órganos locales de justicia electoral, se dieron atribuciones a la Sala Superior para atender o revisar los conflictos locales, con lo que se ampliaba el control de constitucionalidad del Tribunal sobre cualquier decisión de las autoridades electorales de las entidades federativas. Con la creación del Tribunal como órgano especializado del Poder Judicial quedó sepultada la idea de la no intromisión de este último en los asuntos electorales.

De gran relevancia fue también la reforma que permitió sustraer del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación de la elección presidencial. La autocalificación de las elecciones a diputados y senadores ya había quedado adscrita al propio IFE y este órgano sería el encargado de expedir las constancias de mayoría y validez.

#### EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO

El IFE fue dotado de recursos suficientes para montar una burocracia electoral capaz de atender cada una de las etapas del proceso electoral. La estructura por la que se optó –organizada en un servicio de carrera– incluyó desde un secretario ejecutivo, direcciones ejecutivas, órganos delegacionales y juntas ejecutivas y consejos locales hasta juntas ejecutivas y consejos distritales ejecutivos con sus correspondientes presidentes y vocales.

Esta pesada y costosa estructura –que resultó efectiva según constó en las dos primeras elecciones que tocó organizar al IFE en 1997 y 2000– redundó en certeza para los ciudadanos y partidos, así como por primera vez en la historia, en un alto grado de confianza y legitimidad de las elecciones. A ello contribuyó la acertada decisión, también plasmada en ley, de poner en manos del IFE el control del padrón electoral y en las de los ciudadanos, mediante el método de la insaculación, el desarrollo de la jornada electoral y el conteo de votos en las casillas. Para 1997 y 2000 se contó con más de 750 mil funcionarios de casilla, todos ellos ciudadanos insaculados y capacitados por el IFE. El éxito de los principios organizativos y operativos también valió al IFE el reconocimiento mundial e innumerables peticiones



para asesoría en países que, como México, buscaban reorganizar sus procesos electorales bajo los principios establecidos en su Constitución y leyes secundarias.

#### EN EL ORDEN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Además de la creación del Tribunal Electoral se aprobó también la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con su correspondiente catálogo de delitos electorales, cuya función era tutelar desde los derechos políticos de los ciudadanos, partidos y candidatos hasta determinar el alcance de los efectos jurídicos por los delitos cometidos, pasando, desde luego, por garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales. Uno de los principios centrales del sistema de medios de impugnación que también contribuyó al objetivo de la certeza, fue el de otorgar lo que se denomina la “definitividad de las etapas de los procesos electorales”.

#### EN EL ORDEN DE LA EQUIDAD

Una de las columnas vertebrales del predominio del partido hegemónico y después del partido dominante había sido la inequidad en los recursos públicos disponibles para la competencia electoral. Si bien las reformas previas habían acortado la diferencia de recursos entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición, la de 1996 fue la que contribuyó de manera decisiva en ese sentido. Para avanzar en el terreno de la equidad de la competencia, se estableció un robusto y abundante financiamiento público a los partidos, acompañado de una mejor fórmula de distribución entre ellos: 70% de los recursos se distribuirían de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiese obtenido cada partido en la última elección federal y 30% de manera igualitaria. Al mismo tiempo se redujo al mínimo el financiamiento privado, se prohibió la transferencia de dinero de las dependencias públicas a los partidos y se introdujo un régimen fiscal que los favorecía y otras prerrogativas que propiciaban su fortalecimiento –tales como recursos para impulsar la cultura democrática, franquicias postales y telegráficas y apoyos para la formación de cuadros–. Para 1997 los ocho partidos políticos que contendieron en el contexto federal contaron con más de 2,000 millones de pesos clasificados en tres rubros: actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas.

Por su parte, se buscó también emparejar las condiciones de la competencia por medio de una mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación a los partidos con registro y a aquellos que competían por primera vez. Además de que entonces los partidos contaban con mayores recursos para comprar tiempo aire en la radio

y la televisión, se multiplicó su presencia en los llamados tiempos oficiales; se distribuyó de la misma manera que los recursos: 70% de acuerdo con la votación anterior de cada partido y 30% de manera igualitaria. Esta medida se acompañó de los “lineamientos de comportamiento esperado” que el IFE entregaba a la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) en cada elección. Si bien esta medida no quedó plasmada en una norma, el monitoreo que el Instituto comenzó a hacer –este sí obligatorio– sobre el tiempo que los medios dedicaban a cada partido o candidato y su publicidad, constituyó una presión para lograr una mayor equidad en la cobertura de programas y campañas de las diferentes fuerzas políticas.

#### EN EL ORDEN DE LA REPRESENTACIÓN

Conviene dejar por último la representación no porque tenga menor importancia, sino porque los cambios en este rubro fueron los que al final provocaron modificaciones en la estructura y el funcionamiento del sistema político.

La desaparición del registro condicionado dio lugar al registro bajo el único requerimiento de los partidos de obtener 2% de la votación nacional para tener derecho a diputados por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Además, se disminuyó a 300 el número de diputados que un partido político podía obtener por los principios de mayoría relativa y proporcional y se estableció una sobrerrepresentación máxima de 8% entre la votación obtenida y el porcentaje total de asientos en la Cámara.

La integración de la Cámara de Senadores se modificó al añadir la figura de los senadores electos por el principio de representación proporcional. En adelante, habría dos senadores de mayoría relativa por cada entidad, uno de primera minoría para el partido que obtuviese el segundo lugar de la votación y 32 más elegidos mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción única.

El ajuste en las fórmulas de representación se tradujo en dos cambios de gran relevancia: la mayor pluralidad en las cámaras y un mayor equilibrio entre el número de votos por partido y el número de asientos obtenido.

#### LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE 1996

Al final, se puede decir sin temor a equivocación que el sistema de partido hegemónico o cuasi único y después el dominante, terminó su reinado cuando se conjuntaron las condiciones para poner fin al fundamento legal –normas electorales e institucionales– que mantuvo durante décadas en manos del Ejecutivo y su partido la autoridad para tomar todas las decisiones en las cuatro áreas que definen en



cualquier sistema las oportunidades de acceso al poder y, con ello, la distribución del poder político:

- La autoridad para definir quién participa en las contiendas electorales y, por tanto, la capacidad de definir el sistema de partidos.
- El poder para decidir las reglas electorales y, consecuentemente, la capacidad para determinar el sistema de representación.
- La potestad para contar los votos y, por ende, la facultad para determinar los resultados.
- La prerrogativa de calificar las elecciones y, como corolario, el poder para decidir su legalidad

El presidente de la República Ernesto Zedillo recibe al primer jefe de Gobierno del Distrito Federal electo por el voto popular, Cuauhtémoc Cárdenas. 1997. Archivo Procesofoto.



El consejero presidente José Woldenberg, el secretario ejecutivo Fernando Zertuche y el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos Arturo Sánchez, de pie, en la sesión del Consejo General de 30 de junio de 1998. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

La reforma de 1996 transformó no solo la arquitectura institucional encargada de los procesos electorales y las normas de la competencia electoral, desató una serie de cambios que modificaron radicalmente las condiciones para hacer política en México.

La reforma de 1996 fue revolucionaria no solo porque cambió los principios del sistema electoral sino porque fue capaz de construir las instituciones e instrumentos para hacerlos viables.

En México ha habido una crítica tan sistemática como consistente y fundamentada respecto de que los políticos se vanaglorian y se conforman con la hechura de nuevas normas –reformas constitucionales y legales– que sitúan a México en la vanguardia de los derechos y las instituciones democráticas pero que dichas normas suelen quedarse únicamente en el papel. El proceso de transitar de la transformación de la norma a la transformación de la realidad es siempre largo y complejo, nunca sencillo y automático. Para pasar

de la teoría a la práctica, las reformas constitucionales tienen que transitar por varios pasos: a) la construcción de una mayoría calificada de ambas cámaras y la mitad más uno de los congresos locales, b) la elaboración de las leyes secundarias o reglamentarias que de ellas se deriven; c) la construcción de las capacidades institucionales para operarlas; d) la dotación de recursos para llevarlas a cabo; e) la puesta en práctica de los principios que la animan. Pocas reformas han recorrido este camino de manera exitosa. La reforma político-electoral de 1996 ha sido una de ellas. En un tiempo extraordinariamente corto se construyó una institución de clase mundial que sirvió de ejemplo a muchas otras naciones y que se encargó de transformar la letra de la Constitución en la práctica política que de ella se derivaba.

Las primeras elecciones que se efectuaron bajo el nuevo marco constitucional y legal (1997) dieron como resultado un fenómeno presente en casi todos los sistemas presidenciales del mundo, pero que México había eludido mediante un conjunto de normas e instituciones que habían hecho de la competencia, la pluralidad y la alternancia una quimera: el de los gobiernos sin mayoría. Este hecho cambió la forma de hacer política al interior del Congreso y en la relación de este con los poderes Ejecutivo y Judicial.

Al modificar las condiciones de acceso al poder y por tanto la representación política, pudieron materializarse –prácticamente sin alterar las facultades formales de las ramas de gobierno– los principios rectores de todo sistema presidencial: la división de poderes y los pesos y contrapesos. De esa dimensión fue el efecto de la reforma político-electoral de 1996.



## EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE LA ALTERNANCIA

Jesús Silva-Herzog Márquez

### LA NOCHE

EL 2 DE JULIO DEL AÑO 2000 el país vivió dos experiencias únicas en su historia. Lograba la alternancia por la vía de los votos y encontraba en su clase política una dignidad desconocida. Todos se mostraron a la altura del momento. Un cambio histórico y un desempeño impecable. Dos espectáculos extraordinarios para los que no había preparación. Por una parte, se rompía la ya maltrecha hegemonía del PRI y se contemplaba, por la otra, el perfecto funcionamiento de la relojería democrática. No eran, por supuesto, productos espontáneos. Eran la culminación de un lento y azaroso proceso de cambio, la concreción simbólica de una transición que ya había dado pasos cruciales, la manifestación de una promisoría vitalidad institucional.

La noche del 2 de julio nos asaltó una extrañísima normalidad. Tras una jornada con elevada participación, los votos se contaron y fueron siguiendo el cauce de las sumas hasta llegar a la cabeza del órgano electoral. Los votantes se apartaron de la historia y desairaron a los encuestadores. Poco antes se anticipaba una elección muy cerrada en la que el candidato del régimen tenía buenas posibilidades de hacerse del triunfo. No fue así: Vicente Fox ganó con una cómoda ventaja.

La brecha entre la expectativa de las encuestas y el resultado de las urnas tiene significado. La elección del 2 de julio no estaba cocinada tiempo antes. La campaña tuvo su impacto en la decisión de los votantes, nadie podía anticipar con certeza el desenlace. Podría decirse que la incertidumbre, esa marca que algunos teóricos ubican como la seña crucial de la democracia se sintió físicamente hasta que el anuncio de la autoridad electoral se hizo público. El eficiente juego de las instituciones acotó la incertidumbre para ofrecer claridad.

El manual se siguió puntualmente. No hubo retrasos, ambigüedades, silencios. Al recibir datos suficientemente confiables, José Woldenberg, presidente del Consejo General del IFE, se dirigió al país. Eran las once de la noche. Los conteos rápidos permitían ya



anticipar las tendencias generales. Existía suficiente evidencia estadística para identificar los primeros lugares:

El primer lugar lo tiene la Alianza por el Cambio, que postuló a Vicente Fox, con una estimación de votos emitidos entre 39 y 45%, quedando en segundo lugar el Partido Revolucionario Institucional, que postuló a Francisco Labastida, ente 35 y 38.9 de los votos emitidos, y en tercer lugar la Alianza por México que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas entre 15.1 y 18% de los votos emitidos.

Orgullosa por el proceso, el presidente del IFE celebraba la elección: “Creo que hemos pasado la prueba: somos un país en el cual el cambio en el gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgo de involuciones. Esa es la democracia.”

No tardó el presidente de la República en acompañar el anuncio de la autoridad electoral. Casi al mismo tiempo que el candidato de su partido reconocía su derrota, Ernesto Zedillo reiteraba que su sucesor sería el candidato de la oposición.

Hace un momento me he comunicado telefónicamente con el licenciado Vicente Fox para expresarle mi sincera felicitación por su triunfo

Macrosala de medios en la sede central del IFE. 2 de julio de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



electoral, así como para manifestarle la absoluta disposición del gobierno que presido, a fin de colaborar, desde ahora y hasta el próximo primero de diciembre, en todos los aspectos que sean importantes para el buen inicio de la próxima administración federal.

El mensaje del candidato del PRI no pudo escucharse en directo pero pronto se dio a conocer por todos los medios: “La ciudadanía tomó una decisión que todos debemos respetar. Yo pondré el ejemplo.” Cuauhtémoc Cárdenas reconoció la victoria de Vicente Fox pero se negó a felicitarlo. “Lo que está sucediendo es una desgracia para el país.”<sup>1</sup>

El mensaje del ganador fue sensato. Resaltó el carácter histórico de la jornada y entendió el mensaje de los votantes como un llamado a la negociación. Reconocía la contribución del presidente Zedillo y la madurez del Instituto Federal Electoral. Su tarea en el Gobierno sería culminar el tránsito democrático sin resentimientos. La fórmula parecería ritual pero tenía, esa noche, enorme sentido: “No hubo vencedores ni vencidos. Ganamos todos”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Andrea Becerril, “Seremos la más firme oposición”, en *La Jornada*, 3 de julio de 2000.

<sup>2</sup> Estas citas provienen del libro de José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Vicente Fox acude a las instalaciones del IFE para registrarse como candidato presidencial del PAN. Febrero de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Cierre de la campaña de Francisco Labastida, candidato presidencial priista. Junio de 2000. Archivo Procesofoto.

Imposible recordar aquella elección sin evocar todas aquellas cosas que no pasaron. Imposible dejar de resaltar su carácter excepcional en la larga historia de elecciones destempladas y sospechosas. Un brevísimo paréntesis de serenidad institucional, acatamiento político y respeto público. Las autoridades electorales no callaron sospechosamente. Los partidos no brincaron a festejar su triunfo antes de tiempo. No se empeñaron los candidatos en una guerra de cifras para lanzar alguna encuesta que los mostrara victoriosos. Nadie desconoció el resultado del voto.

Parecíamos otro país. Felipe González llegó a decir: “En la noche de la elección del 2000 los mexicanos parecían suecos o suizos, el que perdió dijo perdí, felicitó al que ganó, se produjo la alternancia con civilidad... y esa noche todos se fueron a dormir tranquilos”.<sup>3</sup>

Los retos del nuevo gobierno eran, por supuesto, enormes: tras la hazaña de conquistar la alternancia, era necesario conformar un gobierno eficaz en condiciones difíciles. El PRI había perdido

<sup>3</sup> Citado por Jorge Alcocer en el ensayo “El ciclo de las reformas electorales en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, 2014.



la presidencia pero conservaba en buena medida el poder. El ambiente de esa noche era, sin embargo, jubiloso. El país se convertía, de pronto, en un país políticamente normal: un país donde los gobiernos pierden elecciones y son capaces de reconocerlo. Un país donde el triunfador reconocía la aportación de los derrotados y la importancia del arbitraje. Aquella noche, la autoridad cumplía con su labor de organizar las elecciones y de contar los votos; el partido perdedor admitía el veredicto ciudadano y se disponía a colaborar con el nuevo gobierno; el vencedor se mostraba tolerante; la izquierda se comprometía con la crítica. La fiesta prometía entendimiento, eficacia de las instituciones arbitrales, equilibrio de una oposición vigilante.<sup>4</sup> Duró poco.

#### EL SÍMBOLO

La elección de 2000 tuvo, ante todo, la fuerza del símbolo. Los cambios institucionales habían fundado ya los órganos de la

<sup>4</sup> Una interesante reflexión a tres lustros de aquella jornada es la de Carlos Bravo Regidor, “2 de julio: a quince años,” en línea: <http://horizontal.mx/2-de-julio-a-quince-anos/>

Propaganda de la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la Alianza por México a la Presidencia de la República. Mayo de 2000. Archivo Procesofoto.

Páginas siguientes: Los candidatos presidenciales, de izquierda a derecha, Vicente Fox, Cuauhtémoc Cárdenas y Francisco Labastida negocian las condiciones de su debate televisado. 23 de mayo de 2000. Archivo Procesofoto.





Manuel Camacho Solís durante la entrega de la plataforma electoral del Partido del Centro Democrático. Febrero de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

imparcialidad, el Poder Legislativo se había independizado ya de la Presidencia. Faltaba, desde luego, el emblema del cambio: la alternancia en la Presidencia de la República.

El 2 de julio no fue el parto de la democracia pero fue, tal vez, su bautizo: la fiesta que permitió reconocimiento público al cambio que ya había acontecido, el momento en que todos pudimos empezar a llamar al régimen mexicano por su nombre. La Tierra no se hizo redonda cuando fue retratada por primera vez desde la estratosfera. México no se volvió súbitamente democrático cuando perdió el PRI. Aquella noche fue la gran fiesta de la democracia mexicana porque fue la prueba de que la transición ya había concluido. Vale detenerse en esto: la alternancia fue hija de la democracia, no su madre. Antes de aquella jornada estaban ya puestas las estructuras de la competencia, instancias de arbitraje imparcial y confiable, equipos en competencia, libertades de la crítica.

Seis años antes de la alternancia se habían levantado los pilares de la democracia. La liberalización del régimen que había iniciado con Reyes Heróles había llegado a su límite. Fue entonces, a presión



de los desafíos del terrible año del 94, que se dio paso a la auténtica democratización. El prestigioso politólogo polaco Adam Przeworski logró aislar el instante definitivo de la transición: el paso se da cuando el núcleo autoritario es ya incapaz de revertir los resultados del proceso formal.<sup>5</sup> Antes del 94, el régimen priista era capaz de “perfeccionar la voluntad popular” para impedir sus equivocaciones. Tenía el control de las instancias electorales, era juez y parte. La reforma política de 1994 ya no fue liberalizadora: democratizó porque soltó las palancas del proceso electoral, entregándole a un cuerpo de ciudadanos la conducción electoral. Ya no fue una reforma para refrescar la legitimidad del régimen revolucionario, no fue una reforma para abrirse a las voces de las minorías. Fue una reforma que insertaba la competencia pluralista en el corazón de legitimidad.

Tres años antes de la alternancia se rompió el cordón de la gobernabilidad autoritaria. Las elecciones de 1997 le arrebataron al presidente el control de la legislatura. Aunque la votación solo alteró

<sup>5</sup> Adam Przeworski, “La democracia como resultado contingente de los conflictos”, en *Zona abierta*, abril-septiembre de 1986.

Funcionaria de casilla arma una urna electoral. 2 de julio de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

la composición de la Cámara de Diputados, el efecto fue enorme. El país iniciaba la aventura de los gobiernos divididos. El presidente era ya incapaz de legislar con el respaldo exclusivo de su partido y se veía en la necesidad de negociar con sus oposiciones. La presidencia ya no era el poder omnímodo de antes, sino un poder entre poderes. La judicatura aparecía como el árbitro de los poderes. En el ámbito local, el cambio no fue menos profundo. En aquellas elecciones intermedias Acción Nacional ganó en Baja California, Nuevo León, Jalisco, Colima, Guanajuato y Querétaro. El PRD ganó la capital de la república, Michoacán y Baja California Sur. El PRI mantuvo las gubernaturas en 23 estados. El partido hegemónico se iba diluyendo regionalmente. Se anunciaba con esperanza la promesa de la convivencia democrática.

El resultado de la elección de 2000, por supuesto, imprimió simbolismo al cambio democrático pero este había dado ya los pasos definitivos.

#### EL DIAGNÓSTICO

El sitio que el Instituto Federal Electoral ocupó en la historia de la transición democrática corresponde al diagnóstico del autoritarismo que había que desmontar y a la ruta que se escogió para arribar al pluralismo. Como bien ha dicho Mauricio Merino, la nuestra fue una “transición votada.”<sup>6</sup> En efecto, fue una transición concentrada en las reglas y las prácticas electorales. A diferencia de muchas otras transiciones, la nuestra no tuvo como propósito darnos una nueva constitución. Tampoco se dio a la tarea de revisar el funcionamiento del resto de las instituciones políticas, ni discutió con seriedad las plataformas de una nueva gobernabilidad. No era necesario convocar a la primera elección. De lo que se trataba era de tener elecciones limpias, competidas, confiables, de tener un congreso auténticamente representativo que pudiera ejercer sus funciones de control. La elección parecía la puerta suficiente del cambio de régimen.

Se partía de un diagnóstico que, a la distancia, podemos juzgar simplón: el autoritarismo anudaba en las elecciones. El régimen se reproducía gracias a una trampa electoral. Falseaba la voluntad ciudadana periódicamente para imponer su reinado. Así, el remedio parecía claro y, en el fondo, sencillo. Una agenda elemental: instaurar la soberanía del voto supondría la democratización del país. Instaurar condiciones de competencia justa, rehacer los cuerpos de la representación para capturar la coloratura del pluralismo, contar bien los votos. Desde que se trazó la ruta de la liberalización, el ámbito electoral

<sup>6</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

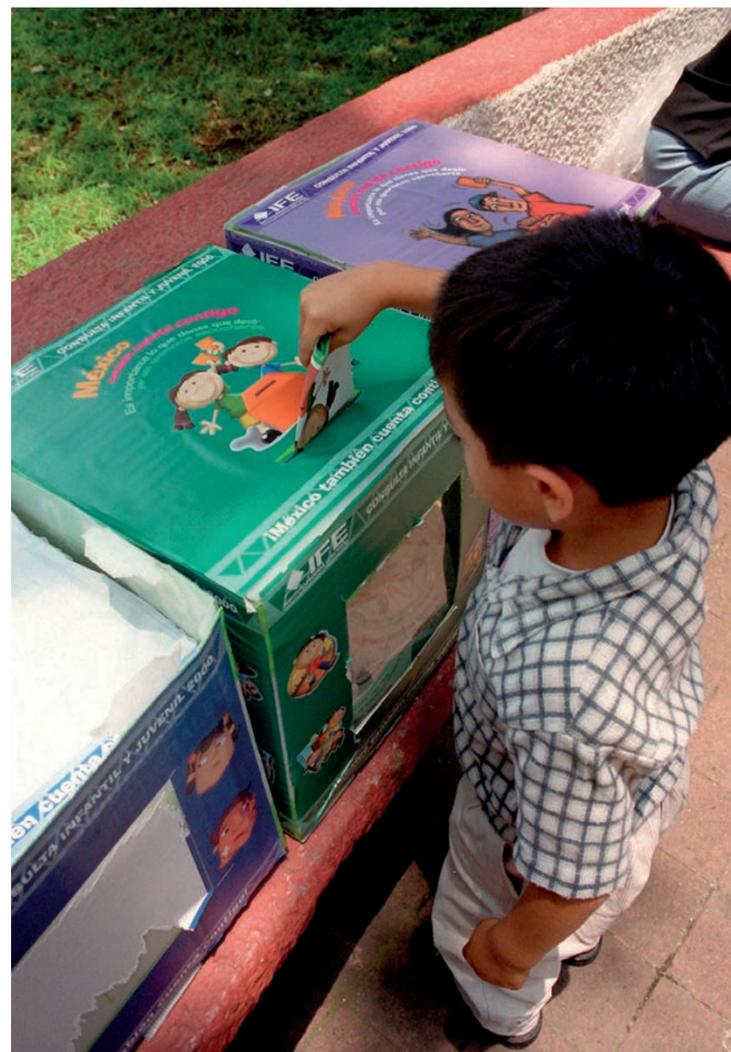


fue el territorio fundamental del litigio político. Ahí se vivieron los conflictos más agudos, se entablaron las negociaciones más complejas y se llegó a los acuerdos cruciales. La historia de la transición podría ser narrada como una sucesión de reformas electorales.

Es notable que tanto empeño se haya concentrado en el cambio de las reglas del juego electoral. Deshecho el encanto del discurso revolucionario, la transición parecía ofrecer una épica suave, una idea de rumbo, de propósito y, se podría decir también, de grandeza: una gran causa que podría contener muchas otras. La transición fue por ello la gran ilusión del fin de siglo. Su horizonte, sin embargo, era muy corto: limpiar elecciones y poco más. En el escenario electoral se libró la batalla democrática. En la delimitación de ese espacio se ve un avance, pero también una limitación. En términos conceptuales significaba, sin lugar a dudas, un cambio gigantesco: romper con el mito de la legitimidad histórica y asentar, con claridad, la mecánica de la legitimidad competitiva. En términos políticos suponía, al mismo tiempo, cortedad. Más complejos eran, por supuesto, los resortes del autoritarismo posrevolucionario.

Se trataba de terminar, por la vía de las reformas electorales, con el exótico régimen de partido hegemónico que era, desde su

Aspecto de la jornada electoral de 2 de julio de 2000. Archivo Procesofoto.



Participante de la consulta infantil y juvenil 2 de julio de 2000. Archivo Procesofoto.

concepción original, una fórmula autoritaria. Tal y como lo describiera Giovanni Sartori, dicho arreglo consistía en la existencia de varios partidos que no están, sin embargo, capacitados para competir. Un partido concentra el poder y varios otros participan en elecciones sin esperanza alguna de ganar.<sup>7</sup> El propósito de las reformas electorales habría sido la terminación de esa simulación electoral. Ganar, con la redefinición de las reglas, un sistema competitivo e institucionalizado de partidos.

<sup>7</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

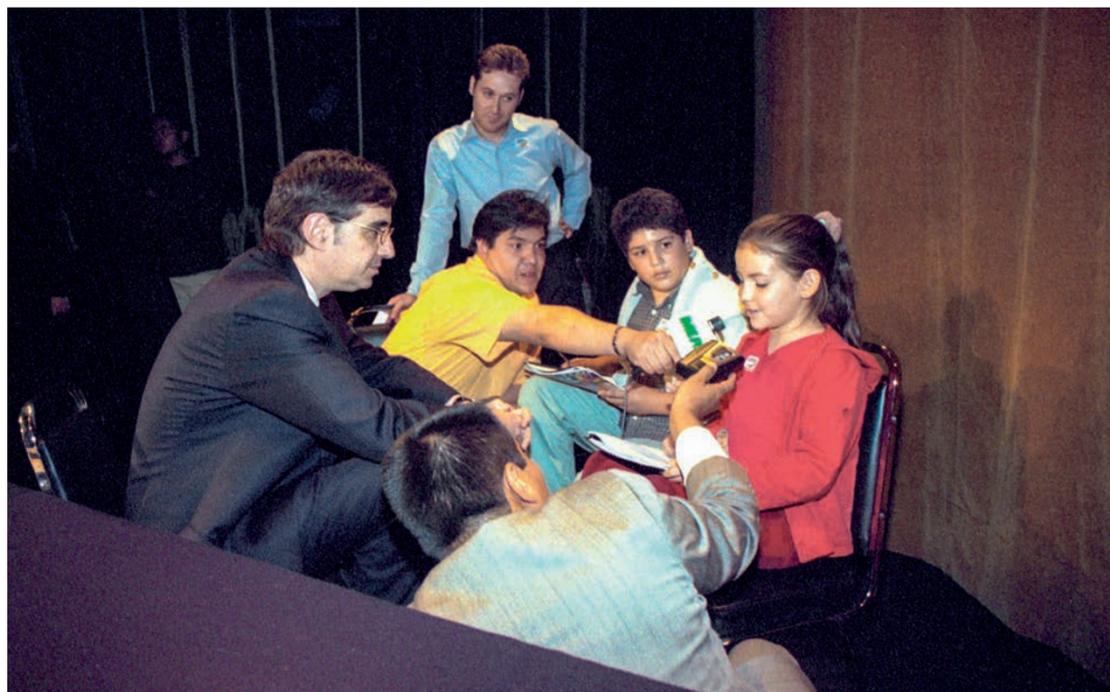


#### LA CORONA

El Instituto Federal Electoral fue la corona de la transición. La gran criatura de la democratización mexicana, el órgano a imitar. A finales de 1996 se integró el nuevo Consejo General del IFE. José Woldenberg, el presidente del organismo provenía del antiguo consejo ciudadano, integrado al calor de la crisis del 94. Lo acompañarían José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa. El cuerpo se formaba con perfiles esencialmente académicos e intelectuales. Politólogos, constitucionalistas, periodistas con ligas más o menos cercanas con los partidos políticos que no llegan al punto de anunciarse como voceros de una organización. La autoridad con la que se formaba la cabeza del instituto era claramente la que ofrecen las credenciales académicas.

Con el perfil de los nuevos consejeros se apostaba implícitamente a la formación de una nueva racionalidad política. No es que se confiara en una supuesta neutralidad de los estudiosos, sino que se imaginaba el asentamiento de otro discurso. Un discurso, se entiende, que no cancelara simpatías ni animadversiones, pero que permitiera construir una nueva argumentación institucional, un discurso fundado en la razón pública.

El consejero electoral Alfonso Lujambio responde preguntas de los medios de comunicación. 2001. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



El consejero presidente José Woldenberg durante la presentación a los medios de comunicación de la Consulta Infantil y Juvenil 2003. 4 de abril de 2003. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

La biografía del Instituto Federal Electoral encarna la compleja mutación de la política mexicana que fue sustituyendo los órganos del autoritarismo por los de la democracia. Cambios lentos que poco a poco fueron transformando a una institución. Si en su origen se percibe la presencia rectora del Gobierno en la vida del instituto, poco a poco este imperio se diluye hasta terminar como testigo distante. Nació en 1990 como una respuesta ante el terremoto político de la elección del 88. Era un órgano del Gobierno mexicano. Lo presidía el secretario de Gobernación y sentaba en su mesa, además de representantes del legislativo, a seis consejeros magistrados nombrados por el presidente y ratificados por una mayoría calificada del Senado. Tenían que ser abogados. En 1994, llegaron los “consejeros ciudadanos”, propuestos ya por las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y aprobados por las dos terceras partes de esa asamblea. A pesar de que el secretario de Gobernación permanecía en la mesa, la mayoría se había desplazado ya a los ciudadanos. El cordón umbilical fue cortado definitivamente en la reforma de 1996. El secretario de Gobernación perdía asiento. El IFE ya no era órgano de gobierno, era institución de Estado.

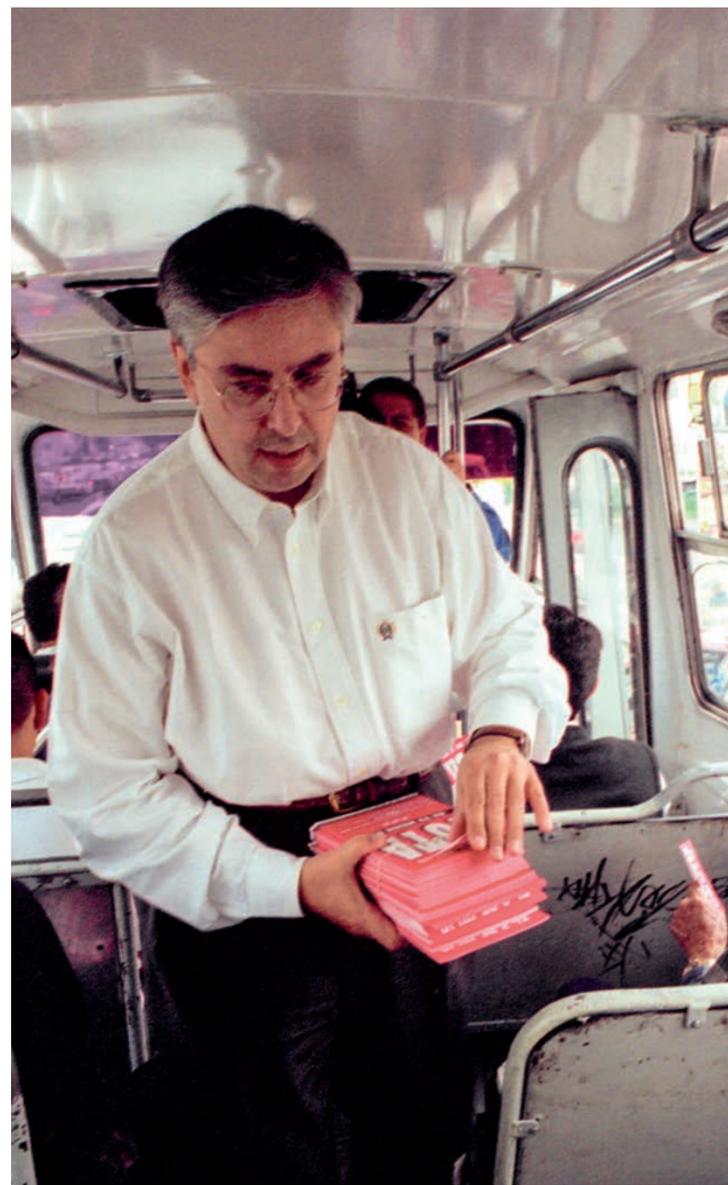
La tarea del Instituto Federal Electoral era asentar la confianza en las elecciones. Como bien lo ha argumentado José Woldenberg,

no se trataba simplemente de echar a andar a una nueva institución y conquistar prestigio para ella sino de contribuir a esa tarea civilizatoria de fundar el poder en la competencia civilizada por el voto de los ciudadanos. La memoria inmediata, por supuesto, conspiraba por la suspicacia. La leyenda de la trampa era inagotable. La picaresca se regodeaba con las mil formas de falsificar la voluntad de la gente. Había pues que remar contra corriente, contra la sospecha de las oposiciones y la desconfianza de los medios, contra la inseguridad también de quienes ejercían el poder. El Instituto Federal Electoral logró todas esas prendas: no sin tensiones, ganó la confianza de competidores, de la ciudadanía y, se puede decir sin exageración, del mundo. Suerte tamizada por el mérito.

Valdría acercarse a los trabajos del Instituto y la compleja arquitectura de la confianza. Ciudadanización es la palabra clave. Permitir que personas fuera de los partidos conduzcan el proceso. La pieza central no es la cúpula de la organización sino su base: la mesa que recibe los votos, que los cuenta y que los cuida. Bajo el viejo sistema de partido hegemónico, los funcionarios de casilla eran designados en cascada por las autoridades electorales. Una cadena de mando ligaba a toda esa estructura al vértice del poder nacional. Del secretario de Gobernación dependían, en última instancia, todos los funcionarios que entregaban las boletas a los electores y contaban sus votos en las casillas. A partir de la reforma de 1989-90 el azar se insertó como principio de reclutamiento electoral. Los funcionarios del Instituto Federal Electoral escogían a los ciudadanos que brotaban de un sorteo. En 1994 se dio un paso adicional para sacar a las autoridades del proceso selectivo. El azar y la capacitación serían los únicos criterios para conformar esas mesas.

El azar, importa recordarlo, no es un procedimiento ajeno a la tradición democrática. Se puede decir en realidad, que de acuerdo con la experiencia republicana, es el más fiel instrumento de la igualdad política. Es por eso que el sorteo era el mecanismo republicano por excelencia: si nos tomamos en serio la igualdad, no hay más razón para transferir periódicamente la representación a quien proviene de los azares de una tómbola. Ese mecanismo del azar que distribuye la responsabilidad primera de la jornada electoral equitativamente entre los vecinos fue, sin lugar a dudas, uno de los dispositivos cruciales de la credibilidad. Se trata del reclutamiento de un gigantesco y fugaz ejército cívico. Más de dos millones de ciudadanos fueron capacitados para ser funcionarios de casilla y casi medio millón de ellos estuvieron en las mesas receptoras del voto.

La antigua autoridad electoral estaba conformada, en realidad, por delegados: personajes ligados al Gobierno o a los partidos que integraban la Comisión Federal Electoral. Se trataba de la



El consejero electoral Jaime Cárdenas durante un acto de promoción del voto. Junio de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

personificación más clara de parcialidad institucional: el régimen de partido hegemónico asignaba a uno de los jugadores la tarea de ser, también, árbitro. Una institución facciosa. La única salida a la distorsión autoritaria era liberar de la esclavitud a los partidos y al Gobierno: construir un órgano de la imparcialidad. La fórmula de los consejeros magistrados que surgieron de la reforma de 1989-90

absorbía en principio una filosofía judicial: técnicos de la ley que no estuvieran identificados con ninguno de los partidos políticos. La reforma del 94, con el proceso electoral ya en marcha, dio un paso histórico: con la llegada de seis consejeros ciudadanos se alteraba el viejo equilibrio que favorecía al partido hegemónico. A partir de entonces, el Gobierno y sus aliados serían ya incapaces de revertir una decisión del órgano electoral. Un par de años después, con la nueva reforma electoral, el Ejecutivo salió definitivamente del órgano electoral. Los consejeros electorales serían ya los únicos votantes en el Consejo.

La confianza del IFE se nutrió en buena medida de la expectativa de la ciudadanización. Ante el desprestigio de la política partidista, la palabra misma captura ideales de imparcialidad patriótica. Ese puede ser, en efecto, el primer modelo de su autoridad: un órgano neutral que se eleva por encima de las parcialidades en conflicto. Federico Estévez, Eric Magar y Guillermo Rosas han propuesto un esquema distinto para comprender la dinámica de la institución. Lejos de ver al Consejo General del IFE como un ámbito de ponderación monástica, la cabeza de la institución se debería ver como reflejo del pluralismo.<sup>8</sup> Un complejo artefacto de contrapesos, no una nube de racionalidad desinteresada.

A juicio de Estévez, Magar y Rosas, la cabeza del IFE pudo hacer su trabajo en el 2000 no por la distancia que marcaba con los partidos sino por el hecho de que los contendientes se podían sentir representados ahí. La imparcialidad del órgano no deriva entonces del apoliticismo ciudadano de sus integrantes sino de la contraposición de parcialidades. De acuerdo con esta interpretación, el IFE sería la última sede de los partidos: la casa de la partidocracia, lo llaman.<sup>9</sup>

En todo caso, lo que es importante reconocer es que el órgano en su conjunto recibió el respaldo de todos los partidos políticos. El consenso que respaldó su inauguración fue clave. Los consejeros fueron designados el 31 de octubre de 1996, apenas a unas horas de que venciera el plazo constitucional para su nombramiento. La deliberación de los partidos para integrar el Consejo no se expuso a la mirada de los medios. Algunos dirán que fue un proceso discreto, otros lo cuestionarán como un proceso opaco. Lo cierto es que, al votar por el paquete de los nueve consejeros fue posible un consenso inaugural. Ninguno de los partidos, pues, se sintió excluido del proceso. Resultaría imposible desconocer la cercanía de algunos consejeros con sus promotores, el hecho de que sus votaciones

<sup>8</sup> Magar, Estévez y Rosas, "Partisanship in non partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", en *Electoral Studies* 27, 2008.

<sup>9</sup> Federico Estévez, Eric Magar y Guillermo Rosas, "IFE: la casa de la partidocracia", en *Nexos*, abril de 2009.



Acopio de víveres en la sede central del IFE para los damnificados de un huracán. 2001. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

tendieran a favorecer de un modo u otro sus intereses. Pero, más allá del comportamiento individual, donde habría que fijar la atención es en el desempeño de la institución. Un órgano sin predisposición fija contra algún partido, sin adhesión permanente a otro.

El consenso de su respaldo inicial, sin embargo, no implicaba un acuerdo de los consejeros sobre la naturaleza misma del instituto y su responsabilidad en la coyuntura histórica. Vale recordar también —y eso empieza a olvidarse con el tiempo—, que la marcha del Instituto Federal Electoral no estuvo libre de intensas y visibles controversias interiores. En el seno del Consejo se vivía un debate sobre su papel en el proceso democrático. Como lo detectó en su momento Raúl Trejo Delarbre, se discutía en la cabeza misma del IFE si habría de ser árbitro o algo más. Mientras unos consejeros pensaban que el prestigio de la institución se asentaba en la más estricta aplicación de la ley, otros estaban convencidos de que había que dar pasos adicionales para impulsar el cambio. La discusión se puede reconstruir claramente en los debates del Consejo General y en las tensiones que se hicieron públicas. Algunos hechos constatan las tensiones entre los consejeros y las tensiones entre el instituto y los



El consejero presidente José Woldenberg en la preparación de una intervención televisiva nacional. Marzo de 2000. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

partidos políticos. El secretario general del instituto se vio obligado a renunciar en contra de la voluntad del presidente del Consejo. Su oficina quedó deshabitada por tres meses. El Partido Revolucionario Institucional, al percibir la animosidad de un grupo compacto de consejeros se retiró de la herradura del IFE. Cuatro consejeros fueron acusados por el PRI de exceder sus facultades legales.<sup>10</sup> El centro de la tormenta era el IFE.

José Woldenberg reconoce que el ambiente interno en el Instituto se descompuso tras el éxito de las elecciones del 97: la colaboración y el entendimiento que había prevalecido hasta entonces, dio paso a la tensión y a la desconfianza entre los consejeros. La cercanía de la elección de 2000 polarizó las deliberaciones del órgano electoral. Por fortuna, el Consejo logró escapar de la espiral de conflicto. Un órgano colegiado no puede evitar la expresión pública de diferencias. Si las decisiones provienen del debate habrá siempre diferencias, siempre conflicto. Lo importante no es unificar la visión de la política, sino procesar prudentemente la diferencia.

<sup>10</sup> Raúl Trejo Delarbre, "El litigio en el IFE", en *Nexos*, mayo de 1999.



Al centro, el consejero presidente, José Woldenberg, acompañado a su derecha por el secretario ejecutivo Fernando Zertuche Muñoz, asisten al primer torneo institucional de beisbol. Junio de 2001. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

#### EL LEGADO

Hay ya un mito alrededor de aquel IFE. Se habla con admiración y con nostalgia de ese órgano que cimentó una nueva legitimidad en el país. Se recuerda con gratitud la capacidad de una institución para organizar un proceso extraordinariamente complejo, para capacitar a miles de mexicanos, para seguir escrupulosamente su calendario, para informar con claridad lo que acontece, para discrepar con civilidad. Al tiempo que nuestra memoria se llena de recuerdos de incompetencia, de fracaso, de trampa, la imagen de aquel IFE se agiganta.

El Instituto Federal Electoral se convirtió también en manía o, tal vez, una epidemia. A imitar el IFE en todos los ámbitos de la vida nacional se ha empeñado la clase política: levantar instituciones autónomas por doquier con la aspiración de que sean capaces (como aquel IFE) de domar las poderosas parcialidades. Elevarse por encima de los intereses y evitar la captura del órgano estatal. Las imitaciones no han sido, es cierto, igualmente eficaces. No lo fue siquiera el propio IFE en su renovación posterior. Al perder el consenso de base, perdió lo más importante: el fundamento de su autoridad, el equilibrio que alimenta el prestigio.



Queda el ejemplo de una institución colegiada que lo fue en plenitud. No un órgano monolítico sino una estructura plural que ventiló sus diferencias sobre el papel de la institución y sus desacuerdos sobre la correcta lectura de la ley. Un instituto que reconoció los peligros de su polarización y encontró prudencia. Una institución porosa nutrida de ciudadanos que condujeron el episodio esencial del proceso electivo: la recepción y el conteo de los votos. Un órgano que, a pesar de las tensiones, ganó el reconocimiento de los competidores y el respeto de una opinión pública tradicionalmente desconfiada y distante. El IFE, aquel IFE se puede recordar como uno de los grandes, escasos orgullos de nuestra historia reciente.

Vicente Fox protesta como presidente de la República. 1 de diciembre de 2000. Archivo Procesofoto.



## 2003: ELECCIONES DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. LA NUEVA COMPETITIVIDAD ELECTORAL

José Antonio Crespo Mendoza

LAS ELECCIONES INTERMEDIAS de 2003 fueron las primeras organizadas sin que el PRI fuera el partido del Gobierno, cuando en su mayor parte fue un partido de Estado y por tanto los comicios organizados bajo sus gobiernos calificaban como “elecciones de Estado”: el partido gobernante podía echar mano de los recursos económicos, administrativos, legales y humanos para garantizar la victoria de sus candidatos, y donde el control de la organización electoral le permitía revertir resultados que le fueran desfavorables. Condiciones que en sí mismas, por definición, no eran compatibles con elecciones competitivas, las que prevalecen en una auténtica democracia. Los partidos de oposición se quejaron a lo largo del régimen de partido hegemónico de que en realidad no competían con el PRI, sino contra el Estado, en cuyo caso no había la más mínima posibilidad de derrotarlo –por la gigantesca inequidad en recursos y condiciones de competencia entre partido oficial y oposición.

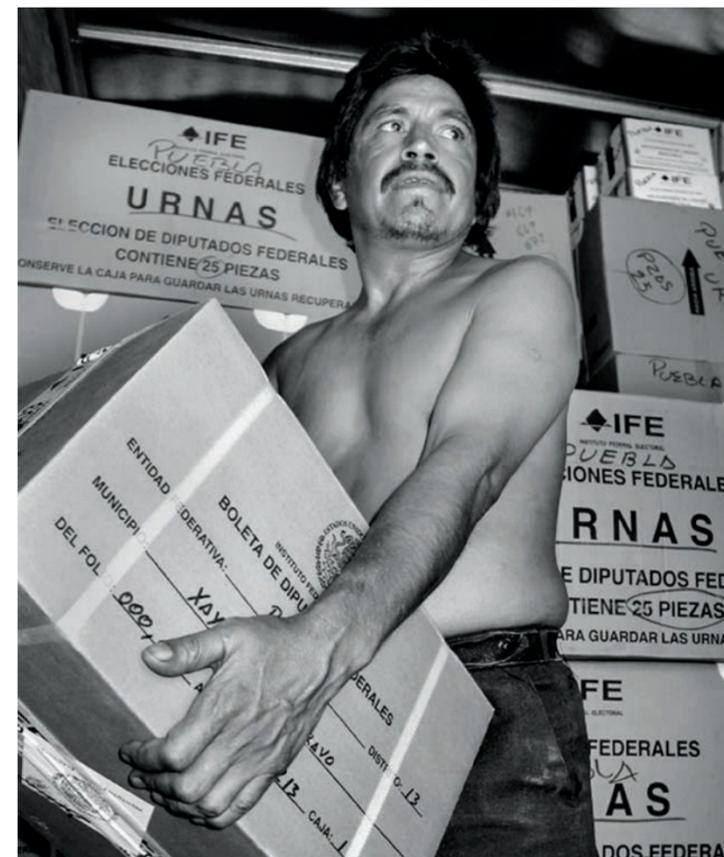
En estricto sentido, los comicios del año 2000, pese a ser todavía el PRI el partido en el poder, ya no fueron elecciones de Estado; las reformas electorales de 1994 y sobre todo de 1996, habían generado suficientes condiciones de competitividad electoral –sobre todo al separar en 1996 a la institución electoral, el IFE, del Gobierno, por lo que ni este ni el PRI podrían ya revertir resultados desfavorables como claramente lo hicieron aún en 1988–. Por otro lado, si bien era posible que el gobierno en turno pusiera ilícitamente recursos estatales al servicio de su partido, el presidente Ernesto Zedillo había dejado claro en el discurso y los hechos que habría una “sana distancia” entre el PRI y el Gobierno; en adelante el partido hegemónico tendría que ganar por sus propios méritos las elecciones, incluso las presidenciales. Es cierto que hubo todavía el caso llamado *Pemexgate*, que supuso la desviación de al menos 500 millones de pesos (comprobados por el IFE) por medio del sindicato petrolero hacia la campaña del PRI en el año 2000. Pero eso mismo no era comparable con el acceso a recursos del Estado de antaño, y por ello dicho ilícito no fue determinante en el resultado. En otras palabras, de



El consejero presidente José Woldenberg encabeza la celebración del término del proceso electoral federal de 2003. Julio de 2003. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

haber sido en estricto sentido una elección de Estado la de 2000, por definición no se habría registrado una alternancia. Las inequidades sobrevivientes no fueron determinantes en el resultado, como ocurre en cualquier democracia. Por cierto que otro tanto se podría decir de los comicios intermedios de 1997, ya bajo la nueva reforma electoral que daba plena autonomía al IFE, y que se tradujo en la pérdida de la capital (en manos del PRD), así como de la mayoría absoluta en el Congreso, algo que no hubiera ocurrido en un contexto no competitivo. Justo por esos resultados es que se podría señalar que la hegemonía histórica del PRI se daba por concluida en 1996-1997. No se puede hablar de un partido hegemónico sin el control del órgano electoral –y por tanto del manejo discrecional de los resultados–, sin gobernar la capital del país y sin controlar la mayoría absoluta en la cámara baja del Congreso federal.

Si se aceptaba (como muchos hicieron), que en 1997 había concluido la hegemonía partidista del PRI, y por tanto la garantía de sus subsecuentes triunfos electorales, quedaba abierta la posibilidad real de una alternancia política presidencial en el año 2000, como ocurrió. A dicha proyección contribuían no solo las nuevas condiciones institucionales y electorales de plena competitividad abiertas



en 1997, sino la tendencia electoral del PRI que señalaba claramente que en 2000 obtendría una votación aproximada a 36-37%, la más baja jamás obtenida, y que eso abriría la puerta a que uno de los dos partidos competidores (PAN o PRD) logran una votación mayor a eso mediante el “voto útil”, es decir, la suma de votos partidistas más los de electores del partido opositor que, ubicado en tercer sitio, optaban por provocar la alternancia así fuera con un partido no favorito.<sup>1</sup>

Eso ocurrió a favor del candidato panista Vicente Fox, lo que llevó a muchos a temer –antes de la elección y después ya con información de encuestas que apuntaban al triunfo panista–, que el PRI, con respaldo de la presidencia, llevaría a cabo un “Plan B”, un operativo fraudulento bajo la dirección de los gobernadores, que

<sup>1</sup> Cfr. José Antonio Crespo, ¿Tiene futuro el PRI?: entre la supervivencia democrática y la desintegración total, México, Grijalbo, 1998.

Distribución de material electoral, para el estado de Puebla. Mayo de 2003. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

modificaría artificialmente los resultados en las urnas, por fuera del conteo y la supervisión que pudiera realizar el IFE. Pudo haber cruzado dicha idea por la mente de varios jerarcas priistas, incluso quizá del candidato Francisco Labastida, y de ahí su reticencia a reconocer su derrota antes de que esta fuera oficialmente declarada por el presidente del IFE, José Woldenberg. Pero quedaba claro que el presidente Zedillo había ya decidido respetar los resultados, incluso si estos eran desfavorables a su partido, antes que poner en riesgo la estabilidad política y económica, como de alguna forma ocurrió en 1994, cuando él mismo fue electo presidente bajo condiciones de alto riesgo. La propia decisión en 1996 de liberar al IFE del control gubernamental y reconocer los triunfos de la oposición tanto del PAN como del PRD dondequiera que ocurrieran, incluso en la capital del país, reflejaba su disposición de aceptar plenamente la competitividad electoral y por tanto cruzar el umbral de la democracia, para evitar cualquier riesgo de inestabilidad económica o política que pudiera ser más grave que la experimentada en 1988 y en 1994. La hegemonía del PRI no daba para más, Zedillo así lo entendió y jugó a favor de un tránsito pacífico y ordenado, que llevara de un régimen de partido hegemónico a un esquema competitivo y plural de partidos.

#### LA DESILUSIÓN DEMOCRÁTICA

El triunfo de Vicente Fox despertó gran entusiasmo, expectativas y esperanza de cambio en materia política con la consolidación de la democracia electoral, el cambio sustancial del régimen político, el combate firme a la corrupción y el fin de la impunidad política. El riesgo, como en otras transiciones democráticas del mundo, era que tales expectativas resultaran excesivas y en parte defraudadas por el nuevo partido gobernante, de modo que eso se tradujera en una fuerte decepción en contraposición al entusiasmo despertado por la alternancia misma. Eso no es otra cosa que un fenómeno recurrente y prácticamente universal en los procesos de transición política, si bien la intensidad y profundidad de la desilusión varían de un país a otro. Y se considera que cuando dicho desencanto es muy profundo y prolongado, las bases para la consolidación democrática se podrían debilitar al grado en que el experimento democrático pudiera resultar fallido. Sin un desempeño satisfactorio de la nueva democracia, esta no logrará generar la suficiente legitimidad y apoyo ciudadano para su eventual consolidación. Sobre la inevitable decepción democrática en los procesos de transición política, escribió Samuel Huntington: “Los problemas irresueltos y los que parecen irresolubles fortalecen las tendencias de una desilusión en las nuevas democracias. ... Los procesos democráticos y el fracaso de los nuevos



gobiernos democráticos en resolver los problemas endémicos de una sociedad, generan indiferencia, frustración y desilusión”.<sup>2</sup>

La buena o mala valoración del primer gobierno de la alternancia, justo se pondría a prueba en los primeros comicios federales sin el PRI como Gobierno, en 2003, y las elecciones intermedias normalmente son consideradas como una evaluación del gobierno en turno. Como en otras transiciones políticas, el nuevo gobierno democrático de Vicente Fox (emanado del PAN) enfrentó el dilema de cómo superar el pasado.

La literatura sobre las transiciones democráticas ha identificado como “enclaves autoritarios” algunos grupos, prácticas o

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century*, EUA, University of Oklahoma Press, 1991. p. 255.

Un capacitador electoral se alista para cumplir sus funciones. 2003. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo protestan como presidente y secretaria general del Partido Revolucionario Institucional. 4 de marzo de 2003. Archivo Procesofoto.

instituciones que son resabios del autoritarismo, que no desaparecen automáticamente al registrarse la transición democrática, lo mismo porque la fuerza de tales resabios es considerable, como porque la propia transición pudo haber exigido un acuerdo con la élite autoritaria para pactar un traspaso pacífico del poder como ocurrió con la protección legal e institucional de Augusto Pinochet en Chile, o la preservación de cierta influencia y privilegios de las fuerzas armadas en otros países—. En el caso de México, este legado del pasado autoritario parece ser mucho mayor, al grado de que incluso no se le podría considerar meramente como “enclave”, sino que permea la mayor parte de la estructura política vigente, salvo algunos espacios en que los procesos democráticos han avanzado decididamente,

como los procesos electorales y la libertad de expresión. Eso se debe a varias razones:

A) En el año 2000, el PRI perdió la presidencia de la República pero quedó como la mayor minoría en ambas cámaras legislativas (con 211 de 500 diputados, y 60 de 128 senadores). También el PRI seguía controlando el gobierno de 21 de las 32 entidades federativas. Eso implicaba que el PRI seguiría siendo una fuerza fundamental del proceso político mexicano, sin el cual difícilmente se podría avanzar la agenda del presidente Fox, sobre todo, en aquellas iniciativas que exigieran una reforma constitucional, pues solo mediante el partido en el poder, el PAN (con 206 de 500 diputados, y 48 de los 128 senadores), junto con el PRI, se alcanzaba la mayoría calificada de dos



terceras partes necesarias para reformar la Constitución. El PAN junto al PRD (con 52 de los 500 diputados y 15 de 128 senadores), o el PRI con el PRD, únicamente podrían aprobar leyes secundarias, que exigen una mayoría absoluta. Así pues, el PRI tenía suficiente fuerza para detener reformas constitucionales, por lo cual el Gobierno se sintió obligado a pactar con ese partido, incluso a extenderle una carta de impunidad, contrariamente a la promesa del propio Fox en el sentido de que llamaría a cuentas a los corruptos del pasado inmediato, lo que constituyó el eje de su campaña presidencial.

B) El sector duro del PRI, que aún tenía gran influencia en diferentes órganos de decisión pública, eligió el bloqueo o boicot como estrategia frente al gobierno de Fox, con la esperanza de que los ciudadanos se desilusionasen del cambio democrático y del nuevo partido gobernante. De esa forma, especulaban los priistas radicales, el voto ciudadano regresaría al que podríamos bautizar como “voto de añoranza” por el PRI, y ello determinaría su retorno al poder, como a la larga ocurrió. Quien mejor expresó esa visión fue el entonces senador priista Manuel Bartlett, quien ejercía gran influencia dentro de su bancada en la Cámara de Senadores, pese a no ser su coordinador formal. Bartlett, al iniciar el gobierno de Fox en diciembre de 2000, declaró: “A México le puede ir mejor si le va mal a Fox... El señor Fox es un producto nuestro, creció porque nosotros le permitimos que creciera... Tenemos que definir claramente nuestro perfil de partido popular y combatir todos los días al régimen de derecha de Fox”.<sup>3</sup>

Era una posición que otros senadores priistas respaldaron en sus declaraciones y en los hechos. Por ejemplo, el entonces senador Fidel Herrera declaró sobre la posición del PRI frente al gobierno de Fox:

El presidente ganó la elección y él debe asumir las responsabilidades. Nosotros creemos que la lógica de la alternancia es volver al poder... Quien tiene que propiciar con mayor capacidad los cambios y conducirlos es la sociedad, pero tienen que ser impulsados por el gobierno y este gobierno se enredó o nos plantea un cambio para atrás, una involución... Nosotros queremos señalarle a México que el cambio somos nosotros (el PRI).<sup>4</sup>

Esto generó una posición en la que sectores decisivos e influyentes del PRI estuvieron dispuestos a bloquear al gobierno de Fox, al menos en algunos de sus iniciativas estructurales más relevantes. En efecto, en las decisiones legislativas más importantes el PRI actuó a partir del boicot. Para empezar, en lo relativo a la reforma constitucional en

<sup>3</sup> *Proceso*, núm. 1254, 12 de noviembre de 2000.

<sup>4</sup> *Bucareli Ocho*, 20 de mayo de 2002.

Enfrente: Diputados federales del Partido de la Revolución Democrática se oponen a la aprobación de la reforma fiscal. Diciembre de 2003. Archivo Procesofoto.

materia indígena que Fox puso como una de las prioridades de su gobierno para resolver el conflicto de Chiapas y firmar la paz con el Ejército Zapatistas de Liberación Nacional (EZLN), el PRI maniobró hábilmente para modificar la iniciativa presidencial en un sentido distinto al requerido por los zapatistas, pero reduciendo el costo político de hacerlo así. De haber pasado la iniciativa de Fox en materia indígena se hubiera allanado el terreno a la solución definitiva del conflicto chiapaneco, lo que hubiera rodeado de lauros nacionales e internacionales al presidente panista. El PRI manipuló la iniciativa para que salieran perdiendo tanto Fox como el PAN. Jugada diestra, sin duda, aunque representara un gran estancamiento legislativo.

Vino después la controvertida reforma fiscal de 2001, uno de los temas en que México se ha rezagado incluso frente a países de desarrollo semejante —pues el nivel de recaudación equivalía a 10% del PIB, frente a 16% de otros países latinoamericanos, para no hablar de 40% o más de los países europeos—. El PRI manejó una estrategia evasiva y generó expectativas de que podría aprobar parte de la reforma, aunque aprovechó la impopularidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicamentos, eje central de la iniciativa de Fox. El PRI dijo que haría una propuesta alternativa que finalmente nunca presentó, simplemente dio largas y dejó la responsabilidad de la reforma fiscal en el PAN y el PRD, lo que dio lugar a una ley totalmente contrahecha, ineficaz y en más de un sentido contraproducente. Dicha ley desincentivaba la actividad económica de varias ramas industriales y comerciales del país por tasarlas excesivamente, como había ocurrido en la década de los setenta. De nuevo, el PRI salió relativamente bien librado, y dejó el costo del llamado “engendro fiscal” en los partidos que aprobaron la reforma (PAN y PRD), lo que provocó un nuevo descalabro a Fox. Varios puntos de popularidad perdió el presidente en ese episodio, cerca de diez. De nuevo, fue una hábil maniobra priista para obstruir la gobernabilidad y hacer pagar el costo de ello al Gobierno, al PRD y al PAN.

En la iniciativa del presidente Fox para reformar la industria eléctrica y permitir la inversión privada en su generación, tanto el PRD como los sectores duros del PRI se manifestaron totalmente en contra, bajo el argumento de que se violarían los principios esenciales de la Revolución mexicana y se entregaría esa industria a transnacionales extranjeras, principalmente norteamericanas. Muchos miembros más moderados del PRI consideraban, en cambio, que era urgente abrir el sector eléctrico a la inversión privada, sin que ello significase que se privatizara por completo; de hecho, la iniciativa de Fox mantenía la rectoría y propiedad de los organismos eléctricos en manos del Estado; pero dicha reforma requería una modificación constitucional que no se llevó a cabo por falta de votos.



C) El PRD, por su parte, también asumió una posición de gran intransigencia hacia el gobierno de Fox, justificada en las divergencias ideológicas que lo separaban de la derecha representada por el PAN. La dureza del PRD fue más allá de tales diferencias, naturales y legítimas. Había también detrás una estrategia para lograr un importante avance electoral en 2003 y constituirse como una nueva opción de gobierno hacia el año 2006. Los principales líderes del PRD, aunque en algún momento consideraron juntar esfuerzos con el PAN para derrocar al PRI, durante la elección misma de 2000 se fueron alineando del lado del PRI para evitar el triunfo de la “derecha”. Así, el discurso del candidato presidencial del PRD —por tercera vez— Cuauhtémoc Cárdenas, poco a poco fue enfilando sus baterías contra el candidato panista Vicente Fox y dejó en segundo término al PRI en sus críticas. Eso no pudo detener el triunfo de Fox, pero el día de la elección Cárdenas declaró que ese resultado representaba una gran desgracia para el país, peor, podía inferirse, que la que un nuevo triunfo del PRI. Ya en la presidencia, Fox ofreció construir un gobierno de coalición con el PRD, pero este, por instrucción de Cárdenas, declinó la oferta por considerar incompatibles los proyectos

El jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador recorre las obras del segundo piso del Periférico. Abril de 2004. Archivo Procesofoto.

de ambos partidos, lo cual era absolutamente cierto, aunque ambos partidos hubieran coincidido en cambios esenciales en el régimen político, mismos a los que Fox no dio prioridad.

La postura intransigente de Cárdenas hacia el nuevo gobierno que calificó de “ultraderecha”, no fue seguida por la dirigencia nacional del partido, Amalia García, cuyo equipo, más moderado, buscó algunos acuerdos en materia política con el gobierno foxista para dismantelar el régimen priista, el corporativismo, e impulsar conjuntamente la consolidación democrática frente a las resistencias del PRI radical. Sin embargo, Cárdenas y sus allegados iniciaron una campaña de desprestigio contra García, al acusarla de “colaboracionismo” con el gobierno de Fox. Cuando en marzo del 2002 se celebraron elecciones internas para renovar la dirigencia perredista —en medio de una gran desorganización y mutuas acusaciones de fraude—, el candidato moderado, respaldado también por Amalia García, el senador Jesús Ortega, fue abrumadoramente derrotado por la candidata apoyada por Cárdenas, Rosario Robles, exjefe del Gobierno del DF, en sustitución del propio Cárdenas cuando este renunció para contender por la presidencia. Robles representaba la línea dura del PRD, de descalificación y no colaboración con el gobierno de Fox. La estrategia de la nueva dirigencia perredista y los grupos más radicales del partido fue la de presentar al PRI y al PAN como lo mismo, una mancuerna que llevó al país por doce años hacia los terrenos de la política neoliberal y la tecnocracia —lo que después Andrés Manuel López Obrador, jefe del Gobierno capitalino, caracterizó como PRIAN—. Robles declaró, ya como nueva dirigente: “Una mayoría del PRI o del PAN, lo único que haría sería profundizar las políticas que han empobrecido a México y extender un cheque en blanco para que las llamadas reformas estructurales, las privatizaciones en manos extranjeras, tengan posibilidades de concretarse... El PRD tiene que estar ahí, defendiendo a México”.<sup>5</sup>

Se trataba de que la ciudadanía identificara al PRD como la única opción verdaderamente democrática, no comprometida con el neoliberalismo y que podría regresar a las políticas populares y nacionalistas que abandonó el PRI en 1985 y que provocaron la ruptura en ese partido de donde salió Cuauhtémoc Cárdenas y, más adelante, su nuevo partido, el PRD. En realidad existían dos bloques políticos esenciales que se entrecruzaban con diferencias partidistas. Por un lado, el bloque “liberal-tecnocrático” formado por el gobierno de Fox, el PAN, que también abrigaba ciertas diferencias estratégicas e ideológicas, y el sector neoliberal del PRI, que consideraba importante apoyar algunas iniciativas de Fox. Por otro lado aparecía un

<sup>5</sup> *Reforma*, 7 de julio de 2002.



bloque “popular-nacionalista”, formado por el PRD y por el sector nacional-revolucionario del PRI. Al final, durante el gobierno de Fox fue este bloque el que se impuso para obstruir las reformas que el gobierno panista quiso impulsar en materia económica (las llamadas reformas estructurales). Eso quedó claro desde la primera mitad de la administración foxista.

### LAS ELECCIONES DE 2003

Precisamente porque ni el PRI ni el PRD quisieron colaborar como aliados legislativos del gobierno de Fox, el PAN lanzó la campaña para la elección intermedia bajo el lema de “Quítale el freno al cambio”, en el cual enfatizaba que debido al bloqueo de la oposición en la cámara baja, sobre todo del PRI, convenía dar la mayoría absoluta al PAN para que este pudiera por sí mismo impulsar los cambios propuestos y congelados. El PAN, pese a haber ganado la presidencia de la República en 2000, había quedado en segundo sitio (la segunda minoría) tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. El PRI obtuvo 210 diputados, cuatro más que el PAN. En los comicios de 2003, que renovarían la Cámara de Diputados, existía la posibilidad de que el PAN ganara terreno y pudiera impulsar algunos cambios pese al bloqueo del PRI y la abierta oposición del PRD. La petición era razonable, si bien muchas de esas reformas requerían no

Capacitador electoral. 2003. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

solo una mayoría absoluta, sino calificada, suficiente para modificar la Constitución y que la composición del Senado, que cambiaría hasta 2006, fuera diferente. El PAN estaba considerando para esos comicios el bloqueo del PRI para las reformas propuestas –si bien el PAN había también bloqueado una reforma energética del presidente Ernesto Zedillo, afín a su propia plataforma legislativa–. Pero no eran solo las reformas económicas lo que la ciudadanía esperaba, sino el combate a la corrupción (principal oferta de campaña de Fox), que para entonces quedaba claro que no había ocurrido. Fox mantenía todavía un alto grado de popularidad, con 58% de aprobación ciudadana, pese a haber iniciado su gobierno con 70% de aceptación. Y sin embargo, el desencanto hacia su gobierno (y por ende, de la democracia) había ya comenzado su camino. Por lo cual, por un lado, se registró una abstención mayor que la de cualquier proceso intermedio previo; la participación en los comicios intermedios anteriores, de 1997, fue de 57%, en tanto que seis años después se desplomó a 42%. En términos cuantitativos, se trataba de 12 millones de votos menos que en la presidencial. Desde luego que siempre los comicios intermedios suscitan menor interés que los presidenciales, pero al haberse registrado la primera alternancia pacífica de la historia tres años atrás, se podría suponer un mayor entusiasmo participativo y democrático en esta ocasión. En cambio, sucedió lo contrario, síntoma claro del desencanto con la recién inaugurada democracia.

Por otro lado, la desilusión con el Gobierno se tradujo en que el PAN, en lugar de ganar terreno legislativo, sufrió un enorme descalabro. En términos porcentuales, cayó de 38.2% en 2000 (aunque en alianza con el PVEM), a 30.7% en 2003. Pero el impacto mayor se notó en el número de curules que se perdieron. De 206 diputados que obtuvo el PAN en 2000 (más los 17 que se le concedieron a su entonces aliado el PVEM), tres años después ya solo mantuvo 151 curules (55 menos). El partido más beneficiado en esos comicios fue en cambio el PRI, que pasó de 219 diputados en 2000 a 231 en 2003 – más los 17 diputados que se le concedieron a su aliado el PVEM, que en esos años cambió de alianza al romper con el PAN apenas después de la elección presidencial, por no habersele otorgado la Secretaría de Medio Ambiente, según exigía–. El bloque priista (PRI y PVEM) logró casi la mayoría absoluta, con 248 curules. El PRD también se benefició de la caída panista; pese a que bajó de 18.7% de la votación en 2000, a 17.6% (en alianza con otros partidos de izquierda como el PT y Convergencia Democrática), remontó el número de diputados de 66 a 96. El PAN quedó flanqueado por dos opositores más fuertes que en 2000, por lo cual sus posibilidades de llevar a cabo las reformas prometidas se redujeron dramáticamente.



Pese a ello, Fox intentó nuevamente un acuerdo con el PRI, ahora vía la maestra Elba Esther Gordillo, secretaria general del PRI –que compartía el control del partido con Roberto Madrazo, presidente del partido, desde 2002– y también coordinadora de la bancada priista a partir de esos comicios intermedios de 2003 (ganó ese cargo a Manlio Fabio Beltrones, por 124 votos contra 92). La maestra, aunque continuaba en el PRI, había establecido una alianza política con el gobierno de Fox. El acuerdo básico era una reforma fiscal a partir de los lineamientos del PAN –ya no como la de 2001, basada en la plataforma perredista y que dio pingües resultados–, que incluía temas polémicos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a medicinas y alimentos. Elba había declarado: “Es hora de los compromisos políticos. Nadie quiere que el presidente Fox falle”.<sup>6</sup> Pero, como se dijo, dentro de su partido había muchos interesados en que Fox fallara. El acuerdo, según los voceros del Gobierno, implicaba también al propio Madrazo. Sin embargo, cuando apenas empezaba la legislatura, asomaron aires de ruptura entre Gordillo y Madrazo. En poco tiempo la mayoría de diputados, controlados por Madrazo se alejaron de la maestra Gordillo y no respaldaron el proyecto de reforma fiscal foxista; la acusaron de traicionar los principios priistas,

<sup>6</sup> Cfr. Lajous. *Vicente Fox; el presidente que no supo gobernar*, México, Océano, 2007, p. 165.

Ciudadano deposita su voto. Julio de 2003. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



que rechazaban el IVA a medicinas y alimentos, tal como también lo hacía el PRD. Igual sucedió con diputados controlados por diversos gobernadores del PRI. La diputada priista María Esther Sherman por ejemplo, exclamó: “No tenemos por qué hacerle el trabajo sucio al gobierno”.<sup>7</sup> En diciembre de 2003, Gordillo fue desahogada como coordinadora de la diputación priista y sustituida por Emilio Chuayfett. Ella renunció a su curul y tomó un franco camino de ruptura con el partido —a finales de ese gobierno y se dispuso a formar un nuevo partido del magisterio: el Partido Nueva Alianza—. A partir de entonces, el gobierno de Fox hubo de resignarse a que no podría realizar los cambios a que aspiraba, al no contar con los

Ciudadana recibe capacitación electoral durante su labor cotidiana. 2003. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>7</sup> Cfr. Lajous. *Vicente Fox... op. cit.*, p. 169.

votos necesarios en el Congreso, y se abocó a intervenir, de diversas maneras, en el proceso sucesorio del 2006.

#### RENOVACIÓN DEL IFE

Desde la reforma de 1996, las condiciones electorales eran ya de competitividad, lo que permitió al régimen cruzar el umbral de la hegemonía partidista a la pluralidad y democracia electoral. Eso se había mostrado en los resultados y su aceptación por parte del gobierno priista en 1997 y 2000. En 2003 se celebraron las primeras elecciones federales bajo un gobierno distinto al PRI. Tras esos comicios, que representaron un duro golpe al panismo gobernante (al perder numerosos diputados federales respecto de 2000), se pudo concluir que el IFE en efecto había adquirido autonomía respecto del gobierno, tal y como era el propósito de la reforma de 1996 al estipular que el presidente del Instituto no sería ya el secretario de Gobernación, sino un consejero presidente independiente (que de 1996 a 2003 fue José Woldenberg). En esa medida, el Gobierno renunciaba a la posibilidad de revertir un resultado desfavorable a su partido, lo que es condición indispensable para la competitividad electoral y paso esencial en la democratización del régimen político.

El IFE logró gran reconocimiento nacional e internacional como una institución creíble y prestigiada; prueba de autonomía era en efecto que en los tres procesos celebrados desde la reforma que daba plena autonomía al Instituto, los partidos gobernantes habían sufrido sendos descalabros. En 1997, el PRI perdió no solo once puntos porcentuales respecto de 1994 (de 50% a 39% de la votación efectiva, en porcentajes cerrados), sino que perdió también, por primera vez en la historia, la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Además, se puso a elección directa de la ciudadanía la jefatura de Gobierno del Distrito Federal (lo que no ocurría desde 1924), en esa única ocasión bajo la organización del IFE. El PRI fue derrotado en esa importante y estratégica plaza política, y el gobierno y su partido tuvieron que aceptar el resultado. En 2000 el IFE llevó a cabo la elección presidencial, primera en la historia en que el poder se alternó de un partido a otro de manera pacífica y por ende, la primera vez que el PRI fue desalojado del Gobierno federal. Difícilmente se podría decir que el IFE seguía respondiendo a las directrices de la administración en turno. En 2003, ya con el Gobierno federal en manos del PAN, ese partido sufrió un importante retroceso en los comicios intermedios para diputados federales, según se vio. Tampoco se podría decir en ese momento que el IFE actuaba bajo consigna gubernamental. Sin embargo, una vez terminada dicha elección intermedia, el calendario ordenaba la renovación total del Consejo General del IFE. Esto no parecía una buena idea, pues significaba que todos los

Páginas siguientes: Penúltima sesión del Consejo General presidida por José Woldenberg Karakowsky. 10 de octubre de 2003. Archivo Procesofoto.





El nuevo consejero presidente Luis Carlos Ugalde, en compañía del secretario ejecutivo saliente, Fernando Zertuche Muñoz. 31 de octubre de 2003. Archivo Procesofoto.

consejeros electorales debían ser cambiados y que los nuevos enfrentarían su primer proceso electoral en la contienda presidencial sin haber tenido la oportunidad de adquirir una experiencia previa en comicios intermedios, como ocurrió con el Consejo nombrado en 1996, que pudo organizar la intermedia de 1997, previo a la presidencial de 2000. Por ello el PRD propuso reelegir a algunos de los consejeros salientes –algo que la ley vigente entonces no prohibía–, de modo que hubiera al menos algunos miembros con experiencia. El PAN había respaldado dicha propuesta, pero luego, ante la negativa del PRI, la retiró.

Peor aún, la renovación del Consejo se dio en una situación que terminó por excluir del consenso a uno de los tres partidos más importantes y que eran opción real de gobierno; el PRD. Desde luego, la ley exigía para el nombramiento de los consejeros electorales, no el consenso absoluto ni el acuerdo de los tres principales partidos,

sino solo las dos terceras partes (mayoría calificada) de la diputación federal, lo cual podría conseguirse con el concurso de dos de los tres partidos mayores. La enojosa situación se dio a partir de la pretensión por parte del PRD de reelegir a uno de los consejeros salientes; Jesús Cantú. El PRI había insistido que no cabía la reelección de ningún consejero saliente; pero ya que la ley no prohibía dicha eventualidad, más parecía que la negativa del PRI a reelegir a consejeros salientes tenía que ver con la multa de mil millones de pesos que le endilgaron a consecuencia del llamado *Pemexgate*, que no fue otra cosa que el desvío de fondos sindicales por 500 millones de pesos a la campaña de Francisco Labastida en el año 2000. El problema que la inexperiencia de los consejeros electorales podría generar llevó a que en la reforma electoral de 2007 se previera su cambio escalonado, de modo que en cada proceso siempre hubiera consejeros con experiencia.



De izquierda a derecha, los consejeros electorales Arturo Sánchez, Rodrigo Morales y Andrés Albo. Diciembre de 2005. Archivo Procesofoto.

El otro punto es que, sin que tampoco estuviera estipulado en la ley, los partidos acordaron distribuir las propuestas a consejeros electorales a partir de la votación que cada uno hubiese obtenido en la última elección federal; el PRI (junto con el PVEM) con una votación de 40.8%, exigía proponer al presidente del Consejo y a otros tres de los ocho consejeros; cuatro en total. Al PAN, con 30.7% de votación, le tocaría proponer a tres consejeros electorales, y el PRD, con 17.6% de votación, quedaba solamente con dos propuestas. Luis Carlos Ugalde, quien en ese proceso fue nombrado presidente del IFE, escribiría años más tarde:

Los diputados negociaban en privado y nadie sabía los criterios que orientaban sus decisiones. Parecían más interesados en nombrar personas que les dieran certeza a ellos, los partidos, que los ciudadanos... Esa falta de transparencia alentaba la sospecha de que los aspirantes a consejeros podíamos hacer pactos secretos e inconfesables (con los partidos), a cambio de ser apoyados.<sup>8</sup>

A la insistencia del PRD de que una de sus propuestas fuera el consejero saliente Jesús Cantú, el PRI se opuso y el PAN se hizo a un

<sup>8</sup> Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví*, México, Grijalbo, 2008, pp. 21 y 35.



Arturo Escobar, representante del Partido Verde Ecologista de México ante el IFE, festeja en la sede del Instituto que el Consejo General avalara los estatutos de dicho partido. 13 de febrero de 2004. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

lado hasta que los dos partidos (PRI y PRD) se pusieran de acuerdo. Como no avanzó la negociación, el PRI amenazó con dejarlo fuera del proceso y asignarse cinco de los nueve consejeros (el presidente incluido), en tanto que el PAN se quedaría con los cuatro restantes. El coordinador de la bancada perredista, Pablo Gómez, consultó lo que procedía a sus diputados, y se aceptó retirar la propuesta de Jesús Cantú, pero cuando Gómez comunicó la decisión de su bancada a la maestra Elba Esther Gordillo, esta dijo que ya no era tiempo de cambiar las cosas, si bien no se había celebrado la sesión plenaria en la que se nombraría al nuevo Consejo General. El PAN respaldó al PRI en lugar de exigir que se incluyera la nueva propuesta del PRD, que ya no implicaba la reelección de ningún consejero saliente, de tal forma, que el PRD quedó excluido del nombramiento y cinco de los nueve consejeros electorales (incluido el consejero presidente) fueron propuestos por la bancada PRI (pero dejaron al PVEM proponer al consejero extra), en tanto que el PAN propuso a los cuatro restantes. El PRD y los demás partidos de izquierda que formaban bloque con él, quedaron sin representación en el nuevo Consejo General. El consenso que se había logrado tanto en 1994 como en 1996 en



Consejeros electorales con el Parlamento de las Niñas y los Niños de México. Abril de 2004. Archivo Procesofoto.

el nombramiento de los consejeros electorales, fue pues roto, pese a que el PRD se había retractado de su pretensión de nombrar a un consejero saliente. El resultado de dicha resolución fue que el PRD, cuyo precandidato presidencial, el jefe de Gobierno Andrés Manuel

López Obrador quien encabezaba las encuestas, quedó excluido del nombramiento del nuevo Consejo General del IFE. Eso abrió las puertas a una más probable descalificación del órgano electoral y los resultados en la elección presidencial de 2006, de no ser favorable al

PRD. José Woldenberg, presidente saliente del IFE, lamentó que el nuevo Consejo se nombrara al margen de la participación del PRD:

Es una decisión legal y legítima, pero creo que dada la naturaleza de esta elección, hubiese sido conveniente un acuerdo entre todas las partes... Ahora, el problema en estos asuntos es que tan importante es ser como parecer... en 1994 y 1996 todos los grupos habían llegado a un acuerdo y esto permitió que de partida no hubiese impugnaciones en relación a los consejeros electorales... Lo óptimo hubiera sido el consenso, y creo que esta es una decisión que no es equiparable a otras en donde, en efecto, (son suficientes) las mayorías simples y a veces las mayorías calificadas que manda la ley... pero tratándose del máximo órgano de Gobierno, de la institución que debe realizar las elecciones y arbitrarlas, lo óptimo, dados los antecedentes, hubiera sido un acuerdo de todos.<sup>9</sup>

Muchos analistas y comentaristas previeron claramente el escenario que se prefiguraba para 2006; una elección quizá reñida, con uno de los punteros que pondría en duda la credibilidad e imparcialidad del IFE al no haber participado su partido (el PRD) en la configuración del Consejo General. Escribió más tarde Ugalde: “Ahí principiaba la mayor adversidad que los consejeros del IFE enfrentaríamos a lo largo de los siguientes cuatro años; la descalificación constante del partido excluido (PRD)”.<sup>10</sup> Y desde luego que eso fue motivo de suspicacia en el comportamiento del IFE en la controvertida y peleada elección presidencial de 2006, como cuando, ante la demanda perredista de abrir los paquetes electorales y recomtar la votación, el IFE abrió solo 3.5% de ellos, aun cuando legalmente eran susceptibles de recomtarse los votos de 64% de las casillas (los que registraban inconsistencias aritméticas en sus actas). Ello se reflejó en que en 22 de los 300 distritos no se abrió un solo paquete electoral (aunque en ellos había actas con hasta 400 inconsistencias aritméticas). En 155 distritos el promedio de paquetes recomtados fue de 3.4, algo claramente insuficiente dado el estrecho resultado y las difíciles circunstancias políticas que se enfrentaban: la legitimidad de la elección –es decir el crédito que los ciudadanos concedieran al resultado oficial– estaba en juego, por más que se respetara la legalidad. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su primer dictamen del 5 de agosto, señaló que el IFE debió abrir todos los paquetes electorales con cualquier inconsistencia aritmética: “...la expresión “errores evidentes en las actas”... hace referencia a cualquier diferencia numérica que resulte de la comparación de los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo... la sola evidencia del error conduce a la consecuencia, que es la realización de un nuevo escrutinio y cómputo”.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Reforma*, 1 de noviembre de 2003.

<sup>10</sup> Ugalde, *Así lo viví... op. cit.*, p. 33.

<sup>11</sup> TEPJF, Expediente Sup-Jin/212-2006, 5 de agosto, 2006.

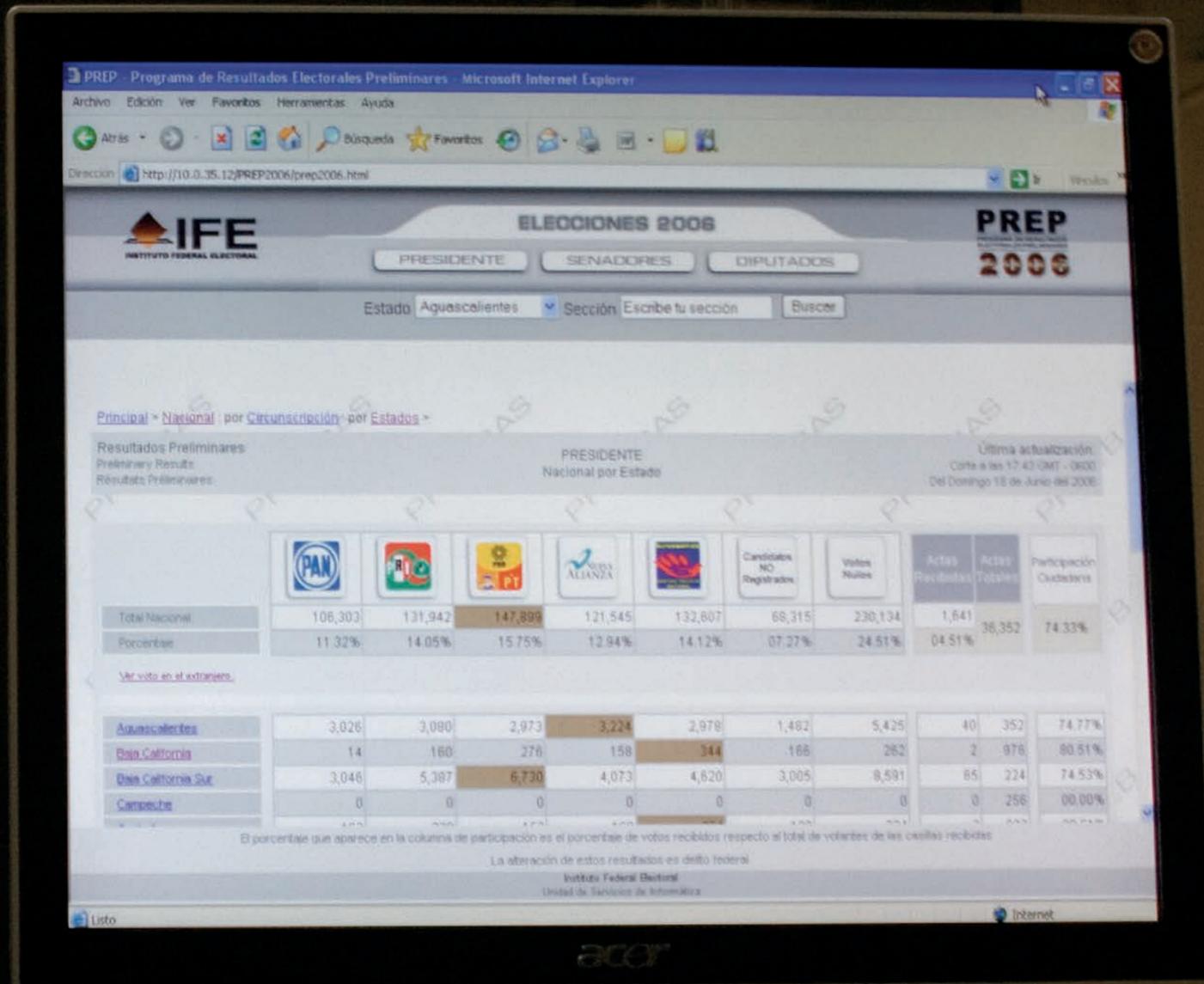


Así, el recuento de oficio que el IFE debió hacer de los paquetes que marcaran errores evidentes (cualquier inconsistencia aritmética) cumplía “precisamente la función de depuración de la votación (y de eliminar cualquier circunstancia que genere incertidumbre respecto de la voluntad emitida por los ciudadanos en el momento de sufragar”, según el Tribunal en el mismo dictamen.<sup>12</sup> Inevitablemente, el candidato oficialmente perdedor y su partido acusaron al IFE de parcialidad en la decisión de restringir la apertura de paquetes electorales.

En todo caso, haber dejado fuera del nombramiento de ese Consejo al PRD representó un golpe a la imagen y credibilidad del IFE, al menos en lo que toca al proceso de 2006, lo que implicó poco después (2007) el descabezamiento anticipado de la institución (al remover prematuramente a su presidente Luis Carlos Ugalde y otros consejeros más), decisión que a su vez propinó un nuevo descalabro a la institucionalidad del IFE. Puede decirse pues, sin temor a la exageración, que haber quitado al Consejo General del IFE el consenso partidario del que gozaba desde 1994 fue un grave error que dañó a la institución.

<sup>12</sup> TEPJF, Expediente Sup-Jin/212-2006, 5 de agosto, 2006.

Los consejeros electorales, de izquierda a derecha, Teresa González, Virgilio Andrade, Alejandra Latapí y Arturo Sánchez durante una sesión del Consejo General. Octubre de 2004. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



## LAS ELECCIONES MÁS REÑIDAS DE LA HISTORIA

María Elena Cantú González

TODAVÍA NO ERA LA MEDIA NOCHE de aquel 2 de julio, cuando la sospecha irrumpió en la gigantesca sala de prensa. Era la elección más competida de la historia reciente; no se informó oficialmente quién era el ganador pero los apetitos voraces se impusieron. Los programas especiales en radio y televisión se prolongaron, mientras las rotativas atrasaban su impresión. En cuestión de horas se espetó la palabra que tomó más de 20 años combatir y que los mexicanos habíamos superado desde la autonomía del IFE en 1996: “fraude”. La acusación envenenó la elección. ¿Cómo llegamos ahí? En el camino es posible encontrar señales de encono, juego sucio, ambiciones desmedidas y pequeñeces humanas que presagiaban el conflicto que dividió al país.

### LA SINGULARIDAD DE 2006

Al alba se abrieron las puertas del Instituto Federal Electoral. Por fin había llegado el día de la elección. La premura obedecía a las estrictas medidas de seguridad y a los más de mil ochocientos medios acreditados entre nacionales e internacionales. Y es que la elección presidencial de 2006, a diferencia de las de 1994 y 2000, tenía un ingrediente que la hacía más expectante: sería tremendamente cerrada. Así lo había revelado el último cálculo entre votantes probables, dos semanas atrás, de la mayoría de las casas encuestadoras: entre otras, *Consulta Mitofsky*: PAN<sup>1</sup> 33, Coalición por el Bien de Todos (CPBT)<sup>2</sup> 36; *Reforma*: PAN 34, CPBT 36; *Beltrán & Asociados*: PAN 34, CPBT 34; *El Universal*: PAN 34, CPBT 36.<sup>3</sup> Sumado a ello, entre los medios germinaba una inquietud: ¿qué impacto tendría durante la jornada electoral la virulencia de las campañas? Para saberlo había que salir durante el día a cubrir las casillas para tener un conocimiento directo, físico, olfativo y sin filtros, como decía Kapuscinski.

<sup>1</sup> Partido Acción Nacional, candidato Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>2</sup> Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), candidato Andrés Manuel López Obrador.

<sup>3</sup> Véase: [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/encuestas\\_2006/se\\_resultados.htm](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/encuestas_2006/se_resultados.htm)



El consejero presidente Luis Carlos Ugalde y la secretaria ejecutiva María del Carmen Alanís durante una sesión del Consejo General. 2005. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

En el ala poniente de las oficinas centrales del IFE, la macrosala estaba lista para recibir a la prensa: 2 mil 400 metros cuadrados, 300 computadoras, 50 terminales para laptop, 200 líneas telefónicas y 32 pantallas; el Instituto Federal Electoral había incrementado 50% más de equipo que en el año 2000. En torno a la macrosala se ubicaron 40 espacios para los medios nacionales y extranjeros. Cadenas de radio y televisión habían instalado la noche previa equipo complementario; unidades de control remoto, estudios móviles, antenas parabólicas y plantas autónomas de suministro eléctrico.

Para las 7:00 de la mañana la mayoría de los medios electrónicos ya estaban atentos para abrir la transmisión a las 8:00 con el inicio de la sesión del Consejo General, en la que su presidente, Luis Carlos Ugalde, declararía el inicio formal de la jornada electoral y con ello, la apertura de las casillas.

Todo mundo estaba listo, expectante; un día muy largo y un alud de información nos esperaba en aquel escenario, donde años atrás se escribieron y narraron capítulos clave de esa historia que refiere José Woldenberg en la que “pasamos de elecciones sin competencia a elecciones realmente competidas (...) de ser un mundo básicamente monocolor a ser un mundo plural y equilibrado.”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Véase: <http://static.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2011/11/woldenberg.jpg>



Esta vez, más de 71 millones de ciudadanos en 130,477 casillas podrían votar para elegir al próximo presidente de la República y a quienes integrarían las dos cámaras del Congreso de la Unión. “Se espera una jornada electoral limpia, transparente y pacífica” dijeron esa mañana representantes de partidos en la sesión del Consejo General, que estaría en sesión permanente, y que habría de reunirse en varios momentos a lo largo del día. Los consejeros se veían relajados, incluso contentos. Más tarde aparecerían esos mismos rostros descompuestos.

#### LA NOCHE DE LA ELECCIÓN

Durante la mañana y las primeras horas de la tarde se había desarrollado una elección ordenada y tranquila, salvo dos hechos; uno tenía que ver con las poco más de 800 casillas especiales, que claramente habían sido insuficientes, pues muchos ciudadanos tuvieron que hacer cola por horas y en algunos casos no alcanzaron boletas para sufragar; el otro se registró en la ciudad de Oaxaca, donde la insuficiencia de boletas provocó la furia de muchos de los presentes en una casilla, quienes tomaron como rehén al vocal de la entidad hasta la madrugada. Ambos datos aparecían en los reportes de observadores nacionales. Entrada la tarde, se incrementó la intensidad informativa con la llegada de las encuestas de salida: ¡empate! ¡empate! se escuchaba entre los representantes de los distintos medios

Impresión de urnas para la jornada electoral de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



informativos. En efecto, Ipsos-Bimsa: Calderón 36.5, López Obrador 36.5%; Consulta Mitofsky: Calderón 36.5 %, López Obrador 36.5%; Beltrán & Asociados: Calderón 37%, López Obrador 35%.<sup>5</sup> Los datos coincidían con las encuestas de las últimas semanas.

Luego de las 8:00 de la noche, medios impresos en Internet y conductores en radio y televisión informaban: “los datos de las encuestas de salida muestran que la elección es tan cerrada que no se puede anunciar un ganador”. A partir de entonces miles de ojos observan atentos el fluido de los votos en el PREP, una casilla, otra casilla... poco a poco se confirmaba una escasa diferencia. Los ciudadanos esperaban impacientes los cerca de diez minutos que corrían entre cada actualización. En cuestión de minutos creció la incertidumbre. Después de las 10:00 de la noche, reporteros, camarógrafos, operadores, fotógrafos se movían frenéticamente en la macrosala y, fuera de ella, entre cables y los espacios para la radio y televisión. Cierta tensión comenzó a respirarse en torno al salón de sesiones del Consejo General. La prensa preguntaba a algunos consejeros sobre las cifras, pero nadie respondía nada. “Esperen a las 11”, le decían. A

Distribución de actas para la captura de datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares. 2 de julio de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>5</sup> Instituto Federal Electoral, “Encuestas y resultados electorales”, en *Elecciones Federales 2006*, México, IFE, p 21.

esa hora Luis Carlos Ugalde daría a conocer los resultados del conteo rápido que había diseñado el IFE. Era el más ambicioso y preciso que hasta ese momento se había realizado en México; permitiría detectar al ganador aun en un esquema de una votación muy cerrada. Ahí se despejaría la incógnita. Cuando faltaban 5 minutos para la hora, la faena periodística se tornó delirante; la macrosala estaba saturada; 55 segundos, 54... a las 11:00 apareció en directo y en cadena nacional el consejero presidente... un silencio dramatizó el momento.

(...) En resumen, el Comité Técnico del Conteo Rápido informa que en estos momentos no es posible estimar con precisión la tendencia de la votación para presidente de la República.

El margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar es muy estrecho y no se puede anunciar a un ganador.

Para conocer los resultados oficiales de la votación, el IFE realizará el conteo distrital de los votos. Este inicia el miércoles 5 de julio y se lleva a cabo de manera ininterrumpida.

Cuando concluyan esos cómputos distritales, sabremos cuál fue el candidato que obtuvo más votos.<sup>6</sup>

¿Qué?! ¿Cómo?! ¿Hasta el miércoles?! Ese murmullo recorrió la enorme sala. Sin que el público pudiese recuperarse del informe del consejero presidente, entró de inmediato el presidente Fox, quien con tono pausado pero con rostro tenso dijo: ... “es responsabilidad de todos los actores políticos apearse a la legalidad”; ¿Fox? cómo, si durante la campaña había enrarecido más el clima electoral con sus declaraciones. ¿Qué hacía ahí? Nadie entendía lo que estaba ocurriendo.

Un vacío institucional, dos candidatos que habían peleado a rabiar por el poder y una sociedad que tiene presente “el carrusel”, “el ratón loco”, “los mapaches”, “las urnas embarazadas”, “las casillas zapato” y un sin fin de trampas para hacer fraude electoral, explican lo que ocurrió en los siguientes minutos. A las 11:17, López Obrador soltó desde el Hotel Marquis Reforma: “de acuerdo a nuestros datos ganamos la presidencia de la república... estamos cuando menos 500 mil votos arriba”; ocho minutos después salió Calderón: “no nos cabe la menor duda de que hemos ganado las elecciones presidenciales”. En la macrosala la concurrencia miraba boquiabierta. La sospecha estaba sembrada.

¿Por qué Ugalde no había informado las cifras del conteo rápido? se preguntaban los espectadores una y otra vez. Luego explicaría el IFE que se trataba de un acuerdo firmado con los partidos el 22 de junio anterior. Ese acuerdo establecía que, en caso de una elección muy cerrada, no se darían rangos de votación de nadie. El IFE había

<sup>6</sup> Se cita solo la parte final de su mensaje; para conocer la totalidad véase: [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/pdf/C5/c5\\_5-2.pdf](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C5/c5_5-2.pdf)



hecho una profusa campaña para promover el voto y la participación ciudadana pero no informó lo suficiente para explicar el conteo rápido y qué opciones existían la noche del 2 de julio. Fue uno de sus principales errores.

Esa madrugada la explanada del IFE lucía desolada. Los asistentes habían visto la inquietud y preocupación entre los consejeros y la irritación de los representantes del PAN y de la Coalición por el Bien de Todos. No se sabía que durante las siguientes horas la situación se pondría peor.

#### EL ORIGEN DE LA DISCORDIA

Distintos observadores señalan que el origen de la pugna política que se suscitó durante los días que siguieron a la elección se encuentra en lo que Leonardo Curzio ha llamado “el choque de dos orgullos”. He aquí algunas líneas de su puntual reseña:

En el año 2001, cuando el presidente Fox estaba en la cumbre de su popularidad, descubrió que el jefe de Gobierno de la Ciudad de México había realizado una apuesta política sobre su persona. Todas las mañanas, viniera o no a cuento, AMLO despotricaba en contra del Gobierno federal. (...).

En el Gobierno federal la molestia que generaba el popular jefe capitalino se disimulaba cada vez peor. Para un presidente adicto a las encuestas, el ver a su acérrimo crítico ocupar sistemáticamente el liderazgo, no debía ser sedante. Para frenar la popularidad del tabasqueño se hicieron revelaciones videograbadas de dos hechos que por sí solos hubiese hundido el prestigio de cualquier otro político: su secretario de finanzas jugando en Las Vegas y por lo menos dos de sus principales colaboradores recibiendo ilegalmente grandes cantidades de dinero.<sup>7</sup>

Luego vendría un capítulo que generó mayor tensión en la vida política nacional: el desafuero. Plumas de distintas corrientes de pensamiento consideraron el proceso jurídico como una maniobra política para eliminar la posibilidad de que López Obrador fuese candidato a la Presidencia de la República en 2006. Exhibida la inconfesable intención, incluso en la prensa internacional, se optó por una solución política. Casi un año después de que la Procuraduría General de la República (PGR), que encabezaba Rafael Macedo de la Concha, solicitara el desafuero en contra del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente Vicente Fox anunció la renuncia del procurador y la revisión “de manera exhaustiva” del expediente. Días después la PGR determinó no ejercitar acción penal contra López Obrador. Ese capítulo llegaba a su fin. Sí, pero anota Curzio:

Se dejaba a López Obrador la vía expedita para ser candidato a la Presidencia, pero no como resultado del gesto de un presidente magnánimo, sino de la concesión de un presidente acorralado. (...) como consecuencia de esta suerte de solución “a medias” la lógica de las campañas fue en gran medida una prolongación del proceso de desconfianza y crispación incubado durante el desafuero.

#### ELECCIONES MANCHADAS

La campaña electoral se inició formalmente el 19 de enero de 2006, en un ambiente contaminado por la discordia entre Fox y López Obrador. A la serie de agravios acumulados se sumaron una cadena de despropósitos y malas artes. En algunas de ellas se sacó provecho de vacíos legales<sup>8</sup> y en otras, se violaron las reglas electorales.

Captura de datos (material) para el Programa de Resultados Electorales Preliminares. 2 de julio de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>7</sup> Curzio, Leonardo, “Las elecciones de la discordia”, en *Elecciones inéditas 2006, la democracia a prueba*, Cantú, María Elena (coord.), México, Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 2-4.

<sup>8</sup> En el apartado “reglas de la contienda electoral”, en su informe sobre las elecciones de 2006 el IFE anota que “en comparación con otras elecciones presidenciales en México, en 2006 tomaron especial relevancia asuntos electorales sobre los cuales no existen reglas claras en el código electoral, o bien en los que el IFE no cuenta con las facultades suficientes para atenderlos. Entre éstos se encuentran actos anticipados de campaña, la organización de los debates presidenciales, la injerencia de autoridades gubernamentales en las campañas electorales, las campañas negativas, la utilización de programas sociales en beneficio de algún partido político o candidato y las campañas de candidatos no registrados ante el IFE”. Disponible en: [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/pdf/C2/c2\\_2-1.pdf](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C2/c2_2-1.pdf)



Segundo debate presidencial. De izquierda a derecha, Roberto Campa, candidato de Nueva Alianza, Patricia Mercado, candidata de la Alternativa Campesina y Socialdemócrata, la moderadora Adriana Pérez Cañedo, el consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, Roberto Madrazo, candidato de la Alianza por México, Felipe Calderón, candidato del Partido Acción Nacional y Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos. 6 de junio de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

A lo largo de la contienda, los ciudadanos fueron observadores hasta la saciedad de una andanada de *spots* y declaraciones: “No se debe cambiar el rumbo”; “No hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo puros cuentos chinos”, declaraba Fox, lo mismo en las palabras improvisadas de banqueta que en entrevistas; siguió la iglesia, el “Doctor Simi” y en la recta final el Consejo Coordinador Empresarial. De acuerdo con el Doctor Murayama,<sup>9</sup> “estos dos ejemplos (Víctor González Torres y el CCE) de compra ilegal de publicidad electoral reflejan la que quizá fue la única omisión significativa del Instituto Federal Electoral durante el proceso 2005-2006 para hacer valer las normas”.<sup>10</sup>

Por otro lado, en el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de validez de la elección, se puede observar que la Sala Superior no pasó por alto que la intervención del presidente de la República, Vicente Fox, constituyó un riesgo para la validez de los comicios. Su actuación “pudo influir en alguna

<sup>9</sup> En ese momento, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

<sup>10</sup> Murayama, Ciro, *op. cit.*, pp. 137-143.

forma” en la elección, pero la autoridad realizó diversas acciones para evitarlo.<sup>11</sup> Eso explica por qué aquella noche del 2 de julio, su mensaje en cadena nacional, inmediatamente después de la de Luis Carlos Ugalde, alimentó el tufo de desconfianza. Le sobra razón a Mauricio Merino al afirmar que por esa larga lista de intervenciones, declaraciones y alianzas contrarias al espíritu democrático “las elecciones de 2006 quedaron manchadas”.<sup>12</sup>

#### CAMPAÑAS LARGAS, SUCIAS Y MILLONARIAS

Ese domingo, en *El Universal*, Rafael Pérez Gay expresó lo que la gran mayoría de ciudadanos sentía:

No ha faltado nada en el trayecto que nos ha traído a este domingo, su variedad y duración han sido muchas veces insufribles, como la obsesión patológica o el eco interminable. La campaña presidencial más larga del mundo se adueñó de la vida pública hiperpolitizando hasta el último rincón de la vida privada. Nos rige un raro trabalenguas demo-

<sup>11</sup> Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 43.

<sup>12</sup> Merino, Mauricio, Prólogo, *op. cit.*, p. XV.

crático: hemos visto crecer durante más de año y medio pre-precandidatos, precandidatos, candidatos, candidatos oficiales. Los hemos visto recorrer la República Mexicana disfrazados de indígenas, obreros, campesinos, burócratas, cantantes; los candidatos han abarrotado las plazas, pero sobre todo han repletado la televisión y la radio dándose de bofetadas en los spots más ofensivos y desquiciados de que tenga noticia nuestra vida pública.<sup>13</sup>

En efecto, se supone que el propósito de las campañas es que los partidos políticos y sus candidatos puedan presentar los argumentos necesarios para que la gente tome una decisión informada. Bajo esa premisa, la regulación de los procesos electorales estipulaba que los partidos debían contar con el tiempo y los recursos suficientes para difundir información y así persuadir al electorado de que son mejor opción que sus contrincantes, en condiciones de equidad. Pero el gasto en publicidad en radio y televisión estuvo fundamentalmente destinado a mensajes con poco o nada de valor informativo.

De todo se propinaron los candidatos y sus partidos en los anuncios pagados en televisión, como aquel en el que aparece un muro con tabiques cuyos nombres eran “segundo piso”, “pensiones a personas de la tercera edad”, etc., luego el muro se derrumba; le sigue la frase: “Este es el famoso segundo piso de la ciudad de México!” ¿cómo lo pagó AMLO? Se endeudó... ¡López Obrador es un peligro para México!; o quién olvida el “cállate chachalaca” que le respondió López Obrador a Fox; y el que le siguió: fondo negro y letras blancas que rezaban: “intolerancia”; luego una voz en *off* del entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez: “Presidente Fox, no se meta conmigo porque sale espinoso”, después López Obrador en imagen borrosa “cállese ciudadano presidente y cállate chachalaca” Solo ese anuncio se repitió entre el 18 de marzo y el 7 de abril, 67 veces.<sup>14</sup>

Esa “guerra mediática” sin escrúpulos –que dejó en letra vacía al Acuerdo Democrático por la Equidad, la Legalidad y la Gobernabilidad, firmado por los partidos el 13 de junio de 2006, y que tenía como propósito mandar un mensaje de serenidad–, costó una carretada de dinero que terminó en los medios de comunicación, principalmente en la televisión. Cualquier ciudadano tuvo que tener un ánimo pétreo para no sacudirse hasta los huesos ante algunos números que Ciro Murayama presentó entonces. El financiamiento público para los partidos

<sup>13</sup> Pérez Gay, Rafael, *A la hora del voto*, *El Universal*, 2 de julio de 2006; disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/140158.html>

<sup>14</sup> Pérez Dámazo, Ana Yely, *Campañas negativas, identidad partidista y sofisticación política en la elección presidencial en 2006*, Flasco, 2009, Pág. 31 disponible en: [http://www.flasco.edu.mx/biblioberoamericana/TEXT/DOCCS\\_V\\_promocion\\_2004-2007/Perez\\_AY.pdf](http://www.flasco.edu.mx/biblioberoamericana/TEXT/DOCCS_V_promocion_2004-2007/Perez_AY.pdf)



se multiplicó cinco veces en términos reales en 1997 (...) frente a lo que dispusieron en los comicios federales de 1994 (...) Para el proceso electoral federal del año 2006, los partidos recibieron recursos públicos por una cantidad superior a los 4,100 millones de pesos, destinados a los 161 días que duró la contienda por la presidencia. Según el informe de gastos de campaña de los partidos políticos, se gastaron en radio y televisión \$952' 308,014, lo que equivale al 85% de los gastos de propaganda. El monitoreo acerca de la presencia de los partidos que realizó el IFE exhibe que en su conjunto los partidos y coaliciones contrataron 142, 358 anuncios de televisión que implicaron 841 horas de emisión, así como 562,144 anuncios en radio que significaron 3,155 horas. De esos montos, las campañas a la Presidencia absorbieron 40,305 anuncios en televisión y 233,351 en radio.<sup>15</sup>

En otras palabras, demasiado tiempo y demasiado dinero destinado a la descalificación y al vituperio.

Un año antes de esa elección, en entrevistas a varios personajes de la vida pública, estudiosos, periodistas, concesionarios, ministros de la Corte y legisladores sobre el papel de los medios en los procesos electorales, la gran mayoría alertó sobre las exorbitantes cantidades de dinero que los partidos políticos invertían en anuncios para la

<sup>15</sup> Murayama, Ciro, *op. cit.*, pp. 138-139.

Empleados institucionales durante el desarrollo del Programa de Resultados Electorales Preliminares. 2 de julio de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



radio y televisión, y su impacto en la calidad de la democracia. Entre los más críticos estaba Porfirio Muñoz Ledo: Para él, ese era el tema más grave y el que debía normarse antes de las elecciones de 2006:

En la reforma del 96, nosotros negociamos con el doctor Zedillo la posibilidad de que los partidos políticos dejaran de comprar tiempo en radio y televisión. (...) El doctor Zedillo ya había dicho que sí, pero muchas fuerzas se opusieron. (...)

Estoy a favor de la proscripción de los llamados *spots*, (...) ¿Con qué se gana a la opinión pública? ¿Gana el que tiene mejor publicista? ¿El que presenta la imagen más impactante? ¿Cuál es la oferta política de eso? ¿A qué está obligado el que gana con una imagen? ¿Con qué ganó las elecciones? ¿Las ganó con una idea? ¿Las ganó con un programa? ¿Las ganó con una oferta política o con una oferta mediática? ¿Están convirtiendo al ciudadano en un consumidor de baratijas electorales! ¡Por favor! ¡De baratijas publicitarias! Degradan la democracia. (...).

Recuerdo que cuando empezó la publicidad televisiva, había un candidato a gobernador que nunca salía en la televisión, pues no era muy agraciado y tenía voz de pito, no digo quién. Me encontré en la Cámara a uno de sus apoyos políticos y le dije: “Oiga, su candidato nunca sale”. No —me dijo—, no necesitamos que salga, tenemos el dinero y la organización para hacer que la gente elija una vaca. ¡Así, textualmente! Y te digo el lugar donde me lo dijo: Celaya, Guanajuato. ¿Es eso la democracia? ¿Tener dinero y la organización para hacer que se elija una vaca?<sup>16</sup>

Pero no se hizo la reforma. Finalizada la elección de 2006, Murayama apuntaba que “la disposición excesiva de anuncios y spots en manos de partidos y sus candidatos hace que la conducción de los mensajes de campaña esté antes en manos de los publicistas que de los ideólogos del partido, que la disputa política esté más centrada en las descalificaciones mediáticas que en los contenidos.” Y cita en su conclusión un cuestionamiento que planteaba Luis Salazar y que hoy, con todo y la reforma en la materia, sigue siendo pertinente: “¿Por qué tenemos que pagar todos los contribuyentes *spots* publicitarios degradantes, infamantes, cuando no ridículos y enfermizos?”<sup>17</sup>

### 3 DE JULIO, EL BOQUETE A LA CREDIBILIDAD

“Y El ganador es...”;<sup>18</sup> “Larga, muy larga espera”,<sup>19</sup> “El IFE rebasado; aplaza el veredicto”, dos fotografías de los punteros con la mano en

<sup>16</sup> Cantú, María Elena, *Medios y poder, el papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, México, Grupo Editorial Norma, 2005, pp. 23-24.

<sup>17</sup> Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 143.

<sup>18</sup> *Reforma*.

<sup>19</sup> *El Universal*.

El consejero presidente Luis Carlos Ugalde durante una sesión de Consejo General. 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



Aspecto de la realización de un cómputo distrital. 5 de julio de 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

alto en señal de triunfo ilustraban el texto;<sup>20</sup> eran algunas de las primeras planas en diarios de circulación nacional. En las páginas interiores, una diversidad de voces llamaban a los candidatos a evitar hacer “declaraciones triunfalistas que no son buenas para México”. Pero nada detuvo a los ansiosos candidatos, quienes insistieron en declararse ganadores en una serie de entrevistas en prensa, radio y televisión. Mientras López Obrador advertía que defendería los votos a su favor,

<sup>20</sup> *La Jornada*.

Calderón afirmaba que “no es a gritos y sombreros como se gana una elección”. Cuando faltaban diez minutos para las 7:00 de la noche y poco más de una hora para que concluyera el PREP, llegó el petardo. En conferencia de prensa López Obrador declaró:

(...) hay una (inconsistencia) que ya les puedo explicar de la siguiente manera. Se tiene un padrón electoral de alrededor de 71 millón de ciudadanos. Se habla en el PREP que partió de 59%. Pero si ustedes suman los votos que están en el PREP, incluidos los votos nulos, no se alcanza ese porcentaje, es decir, faltan alrededor de 3 millones de votos.

Y anunció que los dirigentes de los tres partidos que postularon su candidatura solicitarían al Instituto Federal Electoral todas las facilidades para hacer un recuento casilla por casilla y acta por acta, que les permitiera cotejar sus propios datos y conocer el resultado real de la elección. Tras su denuncia, las dirigencias de PRD, PT y Convergencia anunciaron la determinación de respaldar sin cortapisas a su candidato, descalificaron al PREP porque “no es ningún instrumento para declarar a nadie ganador de la contienda”, y exigieron al IFE que se abstuviera de declarar resultados electorales basados en ese instrumento.

¿Faltan tres millones de votos?! Un hilo más a la madeja de confusiones y sospechas. No se tenía la información de qué estaba pasando. La gente buscó inmediatamente la reacción del IFE ante la magnitud de la acusación. A las 8:00 de la noche, el Instituto emitió un boletín de prensa en el que anunciaba el cierre del PREP con 98.45 de las casillas procesadas, y explicó que los votos no estaban perdidos; que se encontraban en el archivo de inconsistencias, que los partidos políticos habían sugerido y avalado ese procedimiento desde el 10 de febrero de 2006. ¡Un petardo se respondía con un boletín en medio del griterío de los candidatos y sus partidos! La explicación pasó prácticamente desapercibida. En sucesivas aclaraciones, el IFE precisó que entre el 2 y el 4 de julio hubo más de 1,200 consultas, solo el PRD había consultado 487 veces ese archivo. De tal forma que todos los partidos, en especial el PRD, sabían que los votos de las actas inconsistentes no estaban perdidos. Pero otra gran duda estaba presente.

#### EL AIRE ENVENENADO

El 4 de julio Leonel Cota, presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Ortega, coordinador de la campaña de AMLO, y otros miembros de la Coalición Por el Bien de Todos recorrían los noticiarios para denunciar que la elección estaba plagada de irregularidades y que la única manera de “limpiarla” era abriendo todos los paquetes electorales para contar voto por voto, casilla por casilla. Esa frase marcaría aquella elección.

Una de las fuentes clave para verificar si efectivamente había signos de una elección sucia era la mirada desplegada por todo el país de los 25,321 observadores electorales nacionales y 693 visitantes extranjeros, provenientes de 60 países.<sup>21</sup> En este sentido, la Coordinación de Asuntos Internacionales del INE realizó una labor notable para fomentar las misiones de observadores electorales, un mecanismo que proporciona transparencia, legalidad y certeza a las

<sup>21</sup> Instituto Federal Electoral, *op cit.*, p. 46.



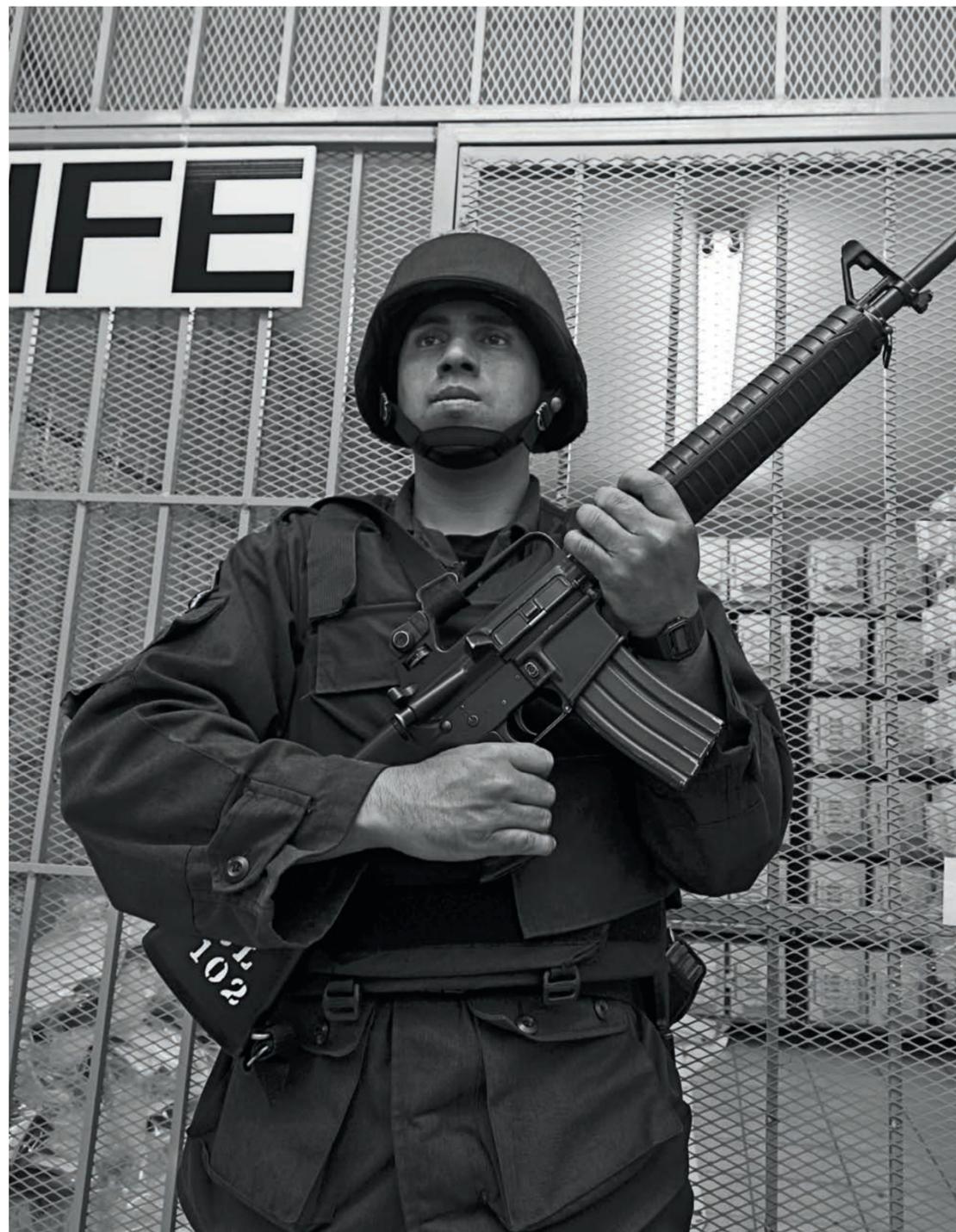
elecciones. De igual forma, multiplicó sus esfuerzos para promover el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, una labor se fue consolidando en el futuro.

Los informes del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) permitieron contar con información de primera mano. De igual forma creció la presencia de Nguyen Huu Dong, uno de los más valiosos testigos de la construcción de la democracia en América Latina. Si alguien conoce el desafío que implicó para México la creación de un complejo sistema electoral que garantizara la distribución del poder de manera pacífica y aceptable para todos, es Dong.

De los claroscuros que se desprenden de la observación nacional es que la elección registró varios incidentes, pero ninguno lo suficientemente grave como para declarar haber sido testigos de fraude en el ejercicio del voto.<sup>22</sup> En cuanto a los visitantes extranjeros, des-

<sup>22</sup> La descripción detallada de la observación se encuentra en los informes presentados al PNUD.

Simpatizantes del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de Todos, en el Zócalo de la Ciudad de México. 3 de julio de 2006. Archivo Procesofoto.



tacaba la Misión de Observadores de la Unión Europea. Cerca de 80 integrantes de 21 países europeos fueron desplegados en todo el país. La primera declaración de la Misión tras la elección decía:

La elección presidencial y parlamentaria de 2 de julio de 2006 se desarrolló en un ambiente transparente y competitivo, mostrando un compromiso firme de los mexicanos con la causa del fortalecimiento y consolidación de la democracia. Tanto el conjunto de las fuerzas políticas, tal y como manifestaron a esta Misión, como gran parte de los ciudadanos, depositaron su confianza en las autoridades electorales, quienes fueron responsables de la organización de un proceso electoral caracterizado por altas dosis de apertura, imparcialidad y profesionalismo.

Un aspecto positivo fue la presencia en gran parte de las casillas visitadas de representantes de los principales partidos políticos así como observadores en un 30% de ellas. La Misión no recibió denuncias de parte de ciudadanos, partidos políticos u observadores, aunque muchos electores y representantes de partidos se quejaron sobre el retraso de la votación. La Misión quiere recordar los términos del compromiso asumido por los partidos políticos en el Acuerdo Democrático por la Equidad, la Legalidad y la Gobernabilidad, firmado el 13 de junio pasado, en el que se comprometen a reconocer al IFE y al Tribunal Electoral como las únicas autoridades competentes para conducir el proceso electoral y resolver posibles disputas, además de aceptar los resultados de la elección, legalmente acreditados y sustentados en la voluntad ciudadana.<sup>23</sup>

Días después, López Obrador fue cuestionado sobre por qué los observadores electorales como los provenientes de la Unión Europea (UE) no percibieron la existencia de un fraude, incidentes o irregularidades graves que pudiera empañar la transparencia del proceso del conteo o impactar en los resultados de la elecciones del 2 de julio; él respondió: “observaron pero no vieron nada”,<sup>24</sup> se descalificaba así el papel de los observadores.

El aire estaba envenenado y las horas marcadas por agrias polémicas: “el voto por voto, casilla por casilla”, y los que alegaban que se había cometido fraude se enfrentaban a quienes rechazaban tal afirmación. La radio, la televisión y la prensa consignaban las declaraciones de los partidos y candidatos así como las reflexiones de intelectuales y académicos ¿Hubo fraude? Se temía una grave crisis política y social.

Con gran elocuencia expresó Octavio Paz que en la vida de las sociedades hay momentos en que la diversidad de opiniones se transforma en griterío e incoherencia, momentos en los que sorprende la

<sup>23</sup> Véase [www.eucommexico.org](http://www.eucommexico.org)

<sup>24</sup> Véase Gómez Quintero, Natalia. “No vieron Nada”, fustiga AMLO ante supuesto fraude electoral. *El Universal* 16 de julio de 2006. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/140600.html>

Enfrente: Resguardo de material electoral. 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



Aspecto del plantón de simpatizantes de Andrés López Obrador en Paseo de la Reforma. 31 de julio de 2006. Archivo Procesofoto.

acritud de las polémicas políticas, tiempos en los que se respira un aire envenenado por la discordia. Los ideólogos se destrozan entre ellos. Los dirigentes se acusan ante el asombro de sus partidarios. Y las divergencias se convierten en desunión general. En este clima de rencores e intolerancia, decía Paz, la acción colectiva debe orientarse a recobrar la serenidad.<sup>25</sup> Ese era el momento que vivía México tras las elecciones del 2 de julio.

<sup>25</sup> Paz, Octavio, *Obras completas*, México, FCE, 2001, vol. 14, pp. 267-269.

#### POR FIN, EL CONTEO DISTRITAL...

En el clima de acusaciones y sospechas, el IFE decidió hacer público el conteo distrital. Proyectó en la macrosala de prensa la pantalla de una computadora que tenía acceso a ese conteo. Así, los medios de comunicación podrían ver y reportar el avance en tiempo real.

Millones de mexicanos dieron seguimiento al avance de los cómputos por medio de la cobertura de los medios de comunicación, décima por décima. Algunas crónicas periodísticas titularon: “la noche que México no durmió”.

Y así fue. Ese miércoles 5 de julio, todos los medios estaban pegados a la pantalla observando la suma que realizaría cada uno de los 300 consejos distritales del país de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas en cada uno de los distritos electorales.

López Obrador se encontraba a la cabeza con casi tres puntos de ventaja y mantuvo la delantera a lo largo de todo ese día. A las 10:00 de la noche la diferencia se seguía reduciendo... Mientras aparecían los números, fuera del IFE se escuchaban los gritos: ¡fraude! ¡fraude! A las 4:07 de la madrugada del jueves 6 de julio los números se invirtieron. Los resultados arrojaron 15'000,284 votos para el PAN, 35.89%, en tanto que 14'756,350 de los votos fueron para la CPBT, con 35.31 por ciento.

Ese 6 de julio el periódico *La Jornada* publicó una nota, cuya cabeza rezaba: “Fraude cibernético produjo mayoría de Calderón, advierten fisicomatemáticos”; en el texto de la nota se consignaban afirmaciones en torno a que el resultado final de los cómputos distritales que va a proclamar al próximo presidente de la República “no es producto de la voluntad ciudadana, sino de un fraude cibernético logrado mediante la aplicación de un algoritmo (...)”.<sup>26</sup>

Era evidente que la lucha seguía y había llegado la hora del Tribunal. Los ojos del país estarían observando su actuación.

#### LA LUPA EN EL TRIBUNAL

Entre las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está declarar la validez de la elección, dar a conocer el cómputo final de la elección y expedir constancia de presidente electo a quien resulte ganador.

La Coalición por el Bien de Todos presentó ante la justicia electoral más de 200 juicios de inconformidad. También solicitó la apertura de todos los paquetes electorales y proceder a un recuento total de la elección.

<sup>26</sup> Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/07/index.php?section=politica&article=017n1pol>

Páginas siguientes: Mitin de Andrés Manuel López Obrador en el Zócalo de la Ciudad de México. 30 de julio de 2006. Archivo Procesofoto.



En sesión pública el 5 de septiembre de 2006 los magistrados de la Sala Superior del TEPJF aprobaron, por unanimidad, el dictamen relativo al cómputo final de la elección presidencial, declaración de validez del proceso electoral y del presidente electo. Aquí un extracto del boletín.<sup>27</sup>

De acuerdo con el dictamen aprobado, se declaró de manera definitiva e inatacable, que:

El candidato que obtuvo más votos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fue el ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional, de acuerdo con el cómputo final siguiente:

En la resolución definitiva se analizó todo el desarrollo del proceso electoral, desde su inicio y hasta la etapa impugnativa, ocupándose de los distintos cuestionamientos expuestos por la Coalición por el Bien de Todos en los juicios de inconformidad que promovió contra sendos cómputos distritales.

Para determinar el cómputo final de la elección, se tomaron en cuenta los resultados definitivos de los cómputos distritales de los 300 distritos electorales, considerándose lo decidido en los respectivos ju-

El Consejo General en un acto de reconocimiento de la tarea cumplida por los capacitadores durante el proceso electoral 2005-2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>27</sup> Se cita únicamente el cómputo final de Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.



cios de inconformidad promovidos tanto por la Coalición por el Bien de Todos como por el Partido Acción Nacional, contra diversos cómputos distritales, donde algunos fueron modificados por virtud de la anulación de votación recibida en casillas o por ajustes derivados del recuento de votación ordenada en diversos juicios de inconformidad promovidos por la coalición mencionada. Véase tabla 1.

El número de votos contenidos en las casillas anuladas ascendió a: 234,574.

Se consideró que diversas irregularidades expuestas por la Coalición mencionada no quedaron acreditadas; que otras, aunque acreditadas, se corrigieron antes de que surtieran plenos efectos determinantes en la libertad del sufragio; por último, que de otras irregularidades invocadas se desconoce su impacto en la voluntad del electorado, y que aún vistas en su conjunto, no se evidenció afectación grave y determinante a los principios democráticos de la elección, por lo cual se declaró su validez.<sup>28</sup>

Por una cuestión de espacio, de entre los agravios planteados por el CPBT solo se cita el relativo a la apertura de paquetes. Al respecto, el Tribunal Electoral resolvió:

Los consejeros electorales Marco Gómez y Andrés Albo durante una sesión del Consejo General. 2006. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>28</sup> Véase: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/81/2006>

TABLA 1 CÓMPUTO FINAL

PAN	PRD/PT/CONV.	NO REGISTRADOS	VALIDOS	NULOS	VOTACIÓN FINAL
14,916,927	14,683,096	298,204	40,657,057	900,373	41,557,430

En la etapa de cómputos distritales estuvieron presentes los representantes de los partidos políticos y coaliciones que contendieron en los comicios, quienes manifestaron lo que consideraron conveniente en relación con los resultados de la votación. En algunos casos, los consejos distritales acordaron ejecutar varias de las peticiones de los representantes y en cualquier caso los partidos tuvieron la posibilidad de promover juicios de inconformidad para impugnar los resultados de cada cómputo.

Cuando se negó la realización de un nuevo escrutinio y cómputo durante las sesiones de los cómputos distritales, bajo el argumento de que existían inconsistencias o errores en los datos asentados en las actas, los consejeros electorales distritales argumentaron que no se cumplían las hipótesis legales previstas en el artículo 247 del COFIPE para el caso específico.

Respecto de la petición de un nuevo escrutinio y cómputo de determinadas casillas por inconsistencias en las actas de escrutinio y cómputo, el TEPJF declaró procedentes prácticamente la totalidad de peticiones; como consecuencia, ordenó hacer un nuevo escrutinio y cómputo de la votación en las casillas cuyas actas tenían errores.

Por lo anterior, estas circunstancias no afectaron los resultados de la elección, ya que el tema de la apertura de paquetes electorales cuyas actas de escrutinio y cómputo presentaban inconsistencias fue la materia de análisis y resolución en cada uno de los juicios de inconformidad presentados ante el TEPJF.<sup>29</sup>

Llegaba a su fin la elección presidencial. Entre la diversidad de reflexiones que se desprendieron de aquella rípida elección de 2006, destaca la de Merino:

(...) Al seguir la ley y sus complejos procedimientos de deliberación, decisión y vigilancia, los órganos electorales vieron pasar esa larga lista de conductas opuestas a la ética democrática sin poder detenerlas o intentando frenarlas cuando ya era muy tarde; para la noche del 2 de julio y los días posteriores, imaginaron y diseñaron un escenario mínimo de lealtad política y apego a las reglas básicas que finalmente no fue respetado por los candidatos punteros, pero ató de manos al IFE para reaccionar con audacia ante la ruptura evidente del orden pactado; buscaron contrarrestar la guerra de cifras con nuevos datos

<sup>29</sup> Véase: [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)



y con afirmaciones definitivas que, sin embargo, fueron leídas como una prueba adicional del fraude maquinado que nunca existió; y al apegarse a la letra de la ley en vigor, el TRIFE canceló toda posibilidad de desmontar para siempre ese argumento devastador del frágil edificio electoral que se había levantado hasta la mañana del 2 de julio de 2006. Cumpliendo la ley paso a paso, los órganos electorales probaron que esas normas ya no eran un dique suficiente para impedir el desbordamiento de las ambiciones políticas.<sup>30</sup>

Felipe Calderón Hinojosa protesta como presidente constitucional.  
1 de diciembre de 2006. Archivo  
Procesofoto.

<sup>30</sup> Merino, Mauricio, *op cit.*, p. XIX.

Muchos de los que cubrieron elecciones electorales desde 1988 y que informaron sobre las distintas etapas que implicó la construcción de instituciones confiables, la complejidad para lograr consensos y modificar las normas, el abigarrado blindaje —único en el mundo— para evitar las trampas, y sobre todo lo que se hizo durante dos décadas, observaron pasmados el tamaño del boquete a la credibilidad en el sistema electoral en su conjunto y en particular al IFE. En 2012, seis años después, muchos medios confirmaron que la credibilidad del IFE había caído de 61% que tenía en 2006 a prácticamente la mitad.<sup>31</sup>

Al final quedó un sabor amargo para todos y un alud de desafíos. Baste recordar las palabras de Dong en los momentos de mayor incertidumbre. Con voz pausada el diplomático del PNUD, dijo: “México tiene instituciones fuertes, van a superar esto.” En muchos sentidos Dong tenía razón; vinieron las reformas, entre ellas, un nuevo modelo de comunicación entre ciudadanos, partidos y autoridades electorales. Como es sabido, los partidos políticos tienen ahora el derecho de difundir sus mensajes exclusivamente por medio de los tiempos de que dispone el Estado en todas las estaciones de radio y canales de televisión; se ajustaron mecanismos para fortalecer las instituciones. Poco a poco cedió el encono a la razón. Sí, pasó la noche pero aún resentimos signos de su negrura.

2006 dejó muchas lecciones. Entre ellas, que la lucha intestina por el poder lastima profundamente al país y ensancha el hoyo en la credibilidad de partidos y candidatos. Ese tema sigue siendo una tarea pendiente.

<sup>31</sup> Véase: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/04/actualidad/1338832272\\_787202.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/04/actualidad/1338832272_787202.html)



## EL “MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA”. NECESIDAD, VICISITUDES, LIMITACIONES

Raúl Trejo Delarbre

LA REFORMA CONSTITUCIONAL que prohibió la comercialización de espacios para propaganda política en radio y televisión fue vistosa, antes que nada, por la enjundia de los radiodifusores para oponerse a ella. El Poder Legislativo nunca había experimentado un rechazo tan vehemente y tan ampliamente difundido como el que manifestaron en septiembre de 2007 los consorcios de radiodifusión para evitar que esa reforma fuera aprobada.

Una vez que fue promulgada, la reforma constitucional fue motivo de impugnaciones jurídicas y políticas durante varios años. Su principio básico, que es la gratuidad de la propaganda electoral en radio y televisión, ha seguido vigente aunque se han sugerido ajustes para que en vez de muchos anuncios de poca duración, el tiempo que ocupen los partidos sirva para difundir espacios de discusión política. En las siguientes páginas se ofrece un breve recuento de las circunstancias que propiciaron esa reforma, así como de los argumentos que la respaldaron.

### CAMPAÑAS, NEGOCIO PARA MEDIOS ELECTRÓNICOS

En las campañas presidenciales de 2006 los partidos, además de competir por el voto de los ciudadanos, disputaron como nunca antes las preferencias de la televisión y la radio. Para ello gastaron cerca de 2 mil millones de pesos en la contratación de espacios en tales medios. Esa suma constituyó 56% del gasto total en las campañas federales de aquel año.

El Partido Acción Nacional que postuló a Felipe Calderón, que a la postre ganó la elección con 35.89% de los votos, gastó 626.9 millones de pesos en la compra de espacios en televisoras y radiodifusoras. La Alianza por México, que reunía al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Verde Ecologista en torno a la candidatura de Roberto Madrazo (quien ocuparía el tercer lugar, con 22.2% de los votos) gastó 642 millones de pesos en la contratación de anuncios. La Coalición por el Bien de Todos, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, tenía como candidato a Andrés Manuel López Obrador que ocupó el



Presencia de cadenas televisivas durante la discusión de la Reforma Electoral de 2007 en el Congreso del estado de Querétaro. Octubre de 2007. Archivo Procesofoto.

segundo sitio con 35.33% de los votos pero el tercer sitio en gasto para radio y televisión con 581.7 millones de pesos. También competían Nueva Alianza, cuyo candidato Roberto Campa recibió 0.96% de los votos y gastó 88.6 millones de pesos en propaganda en los mencionados medios y Alternativa, que destinó 44.7 millones de pesos a la publicidad de radiodifusión para respaldar a su candidata Patricia Mercado, quien recibió 2.71% de los votos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Estos y los siguientes datos aparecen en Raúl Trejo Delarbre, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*, México, Cal y Arena, 2010.



Esas cifras indican que en aquellas campañas los partidos gastaron mucho dinero, fundamentalmente de origen fiscal, pero además, demuestran que no hubo relación directa entre el gasto en propaganda y los resultados electorales. El partido que destinó más dinero para contratar espacios en televisión y radio quedó en tercer sitio.

Los partidos, en esa como en anteriores elecciones, no solo tenían que invertir centenares de millones de pesos para comprar anuncios. Además debían negociar con televisoras y radiodifusoras las tarifas y los horarios para la transmisión de sus anuncios. Convertidas en la principal arena de las campañas, las principales cadenas de radio y televisión habían adquirido cada vez mayor fuerza política. Partidos y candidatos con frecuencia tenían que subordinarse a pretensiones políticas de esas empresas para poder comprar espacios en las frecuencias que manejaban.

Unos meses antes de la elección presidencial Televisa y Televisión Azteca promovieron varias modificaciones a las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones para, entre otros propósitos, difundir servicios de telefonía y transmisión de datos en las frecuencias

Un soldado resguarda la sede del Cuarto Consejo Distrital en Tabasco, mientras se realiza un recuento de los votos emitidos en el proceso electoral federal de 2006. Archivo Procesofoto.

que tenían concesionadas. El aprovechamiento que harían del espectro radioeléctrico era tan ventajoso que aquella reforma fue denominada “Ley Televisa”. Las empresas televisoras ofrecieron a los tres principales partidos coberturas favorables de sus campañas a cambio de que respaldaran esas modificaciones.<sup>2</sup> El Congreso las aprobó pero un año después, en junio de 2007, la Suprema Corte declaró inconstitucional a la mayor parte de tales reformas.

Si las empresas de radiodifusión, especialmente las televisoras, habían adquirido tanta influencia política, se debía al poder inherente a los medios de comunicación de masas pero además a la intensa concentración que ha definido a esos medios en nuestro país. Dos empresas manejaban alrededor de 94% de las frecuencias de televisión comercial. Las reglas para la propaganda electoral incrementaban ese poder al nutrir a los medios más influyentes con grandes montos de dinero público y al obligar a los partidos a buscar precios y horarios convenientes para sus anuncios de campaña.

Los partidos gastaron por lo menos 1984 millones de pesos en la contratación de anuncios durante las campañas de 2006. De ese dinero, 770 millones de pesos se destinaron a comprar espacios en Televisa, 358.3 mdp en TV Azteca, 18.7 mdp en MVS. El Grupo Radio Centro vendió a los partidos espacios por un costo de 59.7 millones de pesos; Radiorama, 55.7 mdp; Infored, 36 mdp; Grupo Fórmula, 31.9 mdp; Grupo Acir, 28.7 mdp. Esos son los grupos mediáticos que más dinero recibieron para que los partidos dispusieran de espacios para difundir su propaganda.

Además de ese gasto, dirigentes y candidatos a menudo tenían que negociar con cada empresa de televisión y radio. Había precios oficiales registrados ante la autoridad electoral pero cada empresa, de manera discrecional, podía hacer descuentos a unos partidos sí y a otros no. Esas diferencias atentaban claramente contra la equidad en la competencia electoral. Además los horarios en los que se transmitían anuncios y programas pagados por los partidos quedaban supeditados a la voluntad de cada concesionario de radiodifusión.

Todos los partidos, de una u otra manera, padecieron esos comportamientos discrecionales. El gasto cada vez más elevado en la compra de espacio para anunciarse en medios electrónicos, la creciente influencia sin control alguno que adquirirían las principales empresas mediáticas y, por otra parte, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalidó la llamada Ley Televisa, fueron circunstancias que construyeron un contexto favorable a la modificación de las reglas para la propaganda política.

<sup>2</sup> Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, UAM y otras instituciones, 2009.



#### NUEVAS REGLAS, COINCIDEN LOS PARTIDOS

Durante el verano de 2007 los tres grupos parlamentarios más significativos (PAN, PRI y PRD) resolvieron emprender ese cambio. En septiembre presentaron una iniciativa de reforma constitucional para que la propaganda política en radio y televisión se difundiera exclusivamente en tiempos que la ley le asigna al Estado. En una extensa adición al Artículo 41 Constitucional se establecerían, entre otras reglas, que durante precampañas y campañas los partidos y la autoridad electoral dispondrían de 48 minutos diarios en cada estación de radio o televisión, ese tiempo sería administrado por el Instituto Federal Electoral y se podría utilizar solamente en segmentos de dos y tres minutos cada hora entre las 6:00 de la mañana y las 12:00 de la noche. El IFE administraría hasta 12% del tiempo estatal cuando no hubiera campañas ni precampañas. Además en la propaganda de los partidos quedaría prohibida la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas.

Los partidos quedarían legalmente impedidos para comprar cualquier espacio en radio o televisión. Pero además ninguna persona o institución podría contratar propaganda de carácter electoral.

Sesión del Consejo General. Enero de 2009. Archivo Procesofoto.

Si alguna radiodifusora o televisora incumplía tales disposiciones, la autoridad electoral podría ordenar la cancelación de sus transmisiones.

Además la iniciativa de los partidos, entre otras reformas, establecía el derecho de réplica y creaba una Contraloría General en el Instituto Federal Electoral y un organismo técnico con atribuciones para indagar las finanzas de los partidos. Esa reforma incluyó pautas para calcular el financiamiento público que reciben los partidos y restringir el financiamiento privado, regular el gasto de los partidos, permitir que la Federación disponga de los bienes de los partidos que pierdan su registro legal y reducir a 90 días las campañas presidenciales y a 60 las que se realizan en elecciones intermedias. También se reformaron atribuciones del Tribunal Electoral y se prohibió la propaganda que hiciera promoción personal de los servidores públicos. Adicionalmente se removería a los consejeros del IFE para remplazarlos por nuevos consejeros.

Todas y cada una de esas medidas –en especial la destitución de los consejeros electorales que contravenía los plazos para su desempeño establecidos por la propia Constitución– fueron discutibles. Aquí nos ocupamos únicamente de las disposiciones que crearon lo que legisladores y especialistas, de manera un tanto ampulosa, denominaron “nuevo modelo de comunicación política”.

En realidad no se trataba de un esquema completamente novedoso sino de la organización de la propaganda electoral en los medios de radiodifusión en espacios por los que no sería necesario pagar. La reforma constitucional terminaría con la discrecionalidad de las empresas de radiodifusión y con el elevado gasto que hacía la sociedad, mediante los partidos, para la contratación de espacios. Pero propició un modelo de propaganda que no beneficiaría a la deliberación sino solamente a la difusión de numerosos anuncios, todo el día, todos los días en épocas de campañas, de manera insistentemente repetitiva.

La excesiva *spotización*, como se le pudo denominar a esa abundancia de mensajes breves que no pueden contener sino arengas rápidas, contradictorias con la explicación y la reflexión, no fue advertida como un problema ni por los críticos, ni por los defensores de aquel modelo de comunicación política. Solo más tarde, después de las primeras elecciones en donde se empleó el nuevo esquema de propaganda, se expresaron dudas sobre su eficacia para lograr algo más que promover siglas, nombres, imágenes y lemas de los partidos y candidatos.

En los días posteriores a la presentación de la iniciativa de reforma constitucional, el rechazo de las empresas de radio y televisión se concentró en el cuestionamiento a un desliz, o si se quiere un dislate, en la propuesta de los partidos. Uno de los párrafos del dictamen



promovido en un inicio en el Senado para reformar el 41 Constitucional decía:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona privada o pública, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar o difundir mensajes en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las tres palabras resaltadas en el párrafo anterior permitían suponer que los senadores no solo querían atajar la compra y venta de propaganda sino, además, la difusión de cualquier noticia o comentario acerca de las campañas. Los senadores advirtieron de inmediato los riesgos de esa frase y suprimieron de la iniciativa las tres conflictivas palabras para que dijera “ninguna otra persona... podrá contratar propaganda en radio y televisión”. Con ese cambio, la reforma no impediría que los ciudadanos se expresaran por cualquier medio y

Los diputados federales Diódoro Carrasco y Rogelio Carbajal durante el proceso de selección de nuevos consejeros electorales. Diciembre de 2007. Archivo Procesofoto.

en cualquier momento. La única restricción era para comprar propaganda en tales medios.

El cambio esencial en la reforma constitucional era el alejamiento del dinero, y de los intereses tras de él, en la relación entre partidos políticos, campañas y empresas de comunicación. De allí la inquietud de quienes no solo dejarían de ganar los recursos que antes habían recibido por la contratación de anuncios que ahora serían gratuitos. Con ello, perderían la ocasión de cultivar el beneplácito de los partidos al ofrecerles descuentos y ubicaciones preferentes para sus anuncios de campaña.

La reforma planteada en el Senado precisaba con mucho detalle las normas para la propaganda política: cantidad de tiempo que, de los espacios estatales, ejercerían partidos y la autoridad electoral (48 minutos diarios en cada estación en épocas de precampañas y campañas), tamaño de los segmentos para la utilización de ese tiempo (bloques de dos o tres minutos cada hora), reglas para emplear ese tiempo (para los partidos un minuto por cada hora en precampañas y 41 minutos diarios durante campañas), horarios para acomodar ese tiempo (de las 6 a las 24 horas), reglas para distribuirlo entre partidos (30% de manera igualitaria y el resto según los resultados de la anterior elección para diputados federales) entre otras precisiones.

Esa abundancia de pormenores resultaba poco ortodoxa ya que los textos constitucionales suelen establecer lineamientos generales que pueden ser detallados en leyes que son, precisamente, reglamentarias. Sin embargo, para garantizar su cumplimiento, los senadores que diseñaron esa reforma prefirieron incluir minutos, cuotas y segundos en la Constitución. En esa decisión influyó la posibilidad de que la legislación secundaria pudiera incluir reglas más condescendientes con las empresas de radiodifusión.

De hecho, la legislación electoral ya prohibía la adquisición de espacios para propaganda política por parte de cualquier persona, institución o empresa que no fueran los partidos políticos. El Código Federal Electoral, en su artículo 48, indicaba: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”. La reforma constitucional extendió ese impedimento a los partidos políticos. Pero desde septiembre de 1993 la ley prohibía la compra de propaganda política a ciudadanos que no fueran los representantes de los partidos. Ese antecedente es relevante porque durante los siguientes años las empresas de radiodifusión, y por otra parte algunos ciudadanos, sostuvieron que las nuevas reglas atentaban contra la libertad de expresión porque impedían adquirir espacios para propaganda electoral. Tal limitación existía desde tres lustros antes.



#### IMPUGNACIÓN EN VIVO Y EN DIRECTO

Las empresas de radiodifusión discreparon de inmediato con la propuesta de reforma constitucional pero se cuidaron de decir que ese desacuerdo se debía al financiamiento que dejarían de recibir. El proyecto de dictamen de legisladores de varios partidos fue presentado a las comisiones senatoriales el miércoles 5 de septiembre de 2007 y, en una segunda versión, el lunes 10. Desde ese día los senadores habían corregido la frase que incluía la difusión de mensajes políticos junto a la prohibición para contratar propaganda en radio y televisión.<sup>3</sup> Sin embargo ese fue el pretexto para que los consorcios mediáticos sostuvieran que la reforma afectaba la libertad de expresión. La noche del lunes 10 la principal televisora declaró:

<sup>3</sup> “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral”, en *Gaceta del Senado*, martes 11 de septiembre de 2007.

Toma de protesta de Leonardo Valdés Zurita como consejero presidente. 8 de febrero de 2008. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Sesión del Consejo General. 2008. De izquierda a derecha, el consejero electoral Virgilio Andrade Martínez, el consejero presidente Leonardo Valdés Zurita y el secretario ejecutivo Edmundo Jacobo Molina. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación, INE.

Televisa saluda la decisión de sacar el dinero como motor de los procesos electorales... A Televisa le preocupa, en particular, los aspectos de la propuesta de reforma que tocan asuntos fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión, como esta prohibición de difundir mensajes susceptibles de influir en las preferencias electorales, postulado que podría dar lugar a la censura periodística o a su tentación.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Televisa, comunicado leído por Joaquín López Dóriga en *El Noticiero* del Canal 2 la noche del 10 de septiembre de 2007.



Esa postura anunciaba la confrontación que ocurriría horas más tarde. Después del medio día de aquel martes 11 de septiembre de 2007, varias docenas de conductores de programas en Televisa y Televisión Azteca acudieron al quinto piso de la Torre del Caballito, en donde se encontraban las oficinas del Senado en las que sesionaban las comisiones que hacían los últimos ajustes al dictamen de la reforma constitucional. Esta reseña periodística resaltó aquella inusual presencia en las oficinas senatoriales:

Ceremonia del Día de la Bandera, 24 de febrero de 2009. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Hasta el lugar llegó una impresionante constelación de conductores estrella que hicieron causa común con los concesionarios, en contra de una Ley que consideran atentatoria de la libertad de expresión.

Algo nunca visto. En la misma trinchera Joaquín López Dóriga y Javier Alatorre. Carlos Loret de Mola y Sergio Sarmiento. Pedro Ferriz y Pepe Cárdenas, Ciro Gómez Leyva y Paty Chapoy, Andrés Roemer y Ana María Lomelí. Fuera de la Torre del Caballito, las unidades móviles transmitían en cadena nacional los pormenores del acto.<sup>5</sup>

Durante varias horas las cadenas nacionales de ambas empresas difundieron el encuentro. Como hemos señalado, no era la libertad de expresión lo que inquietaba a esos hombres y mujeres de las noticias y el espectáculo. El propietario de Radio Fórmula, Rogerio Azcárraga, dijo con toda claridad “¡Nos van a quitar 30 por ciento del tiempo sin pagar un solo centavo, además de arruinar los *ratings*!”<sup>6</sup>

El senador del PAN Ricardo García Cervantes, uno de los más impugnados por los representantes de los radiodifusores, escribiría después acerca de aquel encuentro: “El grado de beligerancia con el que se presentaron los concesionarios y sus comunicadores ante las comisiones del Senado de la República es directamente proporcional al tamaño de la sorpresa de que tal consenso se hubiese alcanzado”.<sup>7</sup>

Esa misma noche las comisiones del Senado que estudiaban la iniciativa la dictaminaron favorablemente. Al día siguiente, miércoles 12 de septiembre, la llevaron al pleno. Casi todos los líderes parlamentarios coincidieron en una infrecuente queja contra amagos y abusos de las televisoras. Es pertinente detenernos en lo que se dijo aquella noche porque esa sesión señaló el distanciamiento público entre los intereses de la llamada clase política y los negocios de las empresas de radiodifusión.

#### RAZONES Y REPROCHES EN EL SENADO

Al explicar por qué apoyó la enmienda constitucional el coordinador de los senadores del Partido del Trabajo, Alejandro González Yáñez, aseguró: “A algunos medios electrónicos de comunicación no les interesa la democracia. A esta ‘telecracia’ antidemocrática solo le interesa el dinero; han hecho del proceso electoral un mercado para la realización de un vil negocio a costa de los ciudadanos”.<sup>8</sup>

También hubo voces en contra del dictamen. Dante Delgado, a nombre del partido Convergencia, consideró que con esa reforma

<sup>5</sup> Francisco Garfias, “Vencidas”, en la columna “Arsenal”, en *Excelsior*, 12 de septiembre de 2007.

<sup>6</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Senado y poderes fácticos chocan en el marco de la reforma electoral”, en *La Jornada*, 12 de septiembre de 2007.

<sup>7</sup> Ricardo García Cervantes, “El 11/09 de la reforma”, en *Voz y voto*, núm. 180, enero de 2008, p. 70.

<sup>8</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, miércoles 12 de septiembre de 2007, p. 12.



“se le ha dado la espalda a la ciudadanía” y reclamó que se aprobara tan solo un día después de que los senadores habían recibido a los representantes de los radiodifusores.<sup>9</sup>

Por el Partido Verde su coordinador en el Senado, Francisco Agundis Arias, consideró que se restringía la capacidad de los partidos para difundir sus puntos de vista: Esta reforma debe limitar el acceso de los partidos a los medios electrónicos para realizar propaganda electoral, pero no debe limitar a los partidos a expresarse libremente sobre otros temas, solo informativos, sino también su postura en acontecimientos nacionales, la cultura... prohibir estas expresiones en los medios electrónicos es coartar el derecho a la libertad de expresión.<sup>10</sup>

La reforma no inhibía el derecho de los partidos, ni de nadie, para opinar. Pero sí prohibía la compra de espacios para difundir propaganda.

Carlos Navarrete Ruiz, coordinador de los senadores del Partido de la Revolución Democrática, dijo que

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 16.

Audiencia de las comisiones unidas del Senado de la República a miembros de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión. 11 de septiembre de 2007. Archivo Procesofoto.

...se trata ni más ni menos de impedir que a partir del 2009 el poder del dinero —el poder del dinero legal, por encima del escritorio, que el IFE le entrega a los partidos políticos, pero también el dinero ilegal que llega por debajo de los escritorios en efectivo a las oficinas de las empresas de radiodifusión y de televisión, el poder del dinero de origen incierto—, el poder del dinero sea expulsado de la lucha por el poder en México... terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en la televisión, en la radio y en las campañas electorales.<sup>11</sup>

Para el dirigente de los senadores del PRD el mérito principal de la reforma era la posibilidad de acotar el poder de las empresas de radiodifusión:

Estamos tocando por la vía de la reforma constitucional a intereses fácticos, mediáticos, intereses que asumen que porque son concesionarios o permisionarios de un bien público, que se les olvida con mucha frecuencia eso, pueden imponerse al Estado y a sus órganos, y pueden poner de rodillas a partidos, a candidatos, a legisladores y a todos en la sociedad porque controlan el acceso a la televisión y a la radio, y eso no puede seguir más, eso es lo que estamos parando en seco, eso es lo que estamos impidiendo con la reforma... hay que decir que partidos gobernantes, políticos y legisladores contribuimos durante muchos años a fortalecer con nuestro comportamiento, porque todos, de todos los partidos, asumo esa responsabilidad pública de decirlo, todos fuimos a tocar las puertas traseras de las empresas para entrar a la competencia electoral.<sup>12</sup>

La compra de anuncios había ocasionado condiciones desiguales entre los partidos de acuerdo con Manlio Fabio Beltrones Rivera, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional:

El modelo anterior que buscó equidad en la competencia, debemos de reconocerlo, no podía prever las distorsiones que en el tiempo el dinero podría generar en la contratación abierta, indiscriminada y abusiva de tiempos en los medios electrónicos de comunicación, lo cual, a todas luces ha tornado inequitativas las contiendas, y con ello generado más conflictos e impugnación en cualquiera de los resultados.<sup>13</sup>

Beltrones respondió a las imputaciones que el día anterior habían presentado los enviados de las televisoras:

<sup>11</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos...* p. 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 20.



En las últimas horas, y hay que decirlo, hemos escuchado muchas de estas mentiras que en lugar de informar, muestran que están desinformados. Que quede muy claro, nada hay, nada hay en la Reforma Electoral que atente contra la libertad de expresión. Los ciudadanos y quienes laboran en los medios, podrán, como debe ser, hacer uso de su voz hoy, mañana y siempre para expresar lo que quieren; aún si lo que dicen, puede faltar a la verdad.<sup>14</sup>

Viniendo del PRI, que históricamente fue el partido que más se benefició de la parcialidad de las televisoras privadas en la cobertura de las campañas electorales, esa afirmación de Beltrones adquiría relevancia especial. El duro tono con el que se refirió a las televisoras

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 21.

De izquierda a derecha, los comunicadores Javier Alatorre y Joaquín López Dóriga durante la audiencia con las comisiones unidas del Senado. 11 de septiembre de 2007. Archivo Procesofoto.



daba cuenta de la polarización a la que llegaron, durante ese episodio, empresas mediáticas y dirigentes políticos. También fue significativo que el dirigente de los senadores del PRI se apoyara en un estudioso del orden constitucional que además fue muy crítico con los medios de comunicación, el doctor Jorge Carpizo. Beltrones lo citó de esta manera:

La libertad de expresión –dice– no es el derecho a mentir; no es un sinónimo de difamación y calumnia; no es el derecho a desdibujar la realidad; no es el derecho a confundir a la audiencia; no es el avasallamiento a otros derechos humanos; no es la sustitución de tribunales y el derecho a crear nuevas inquisiciones.<sup>15</sup>

En la última de las intervenciones para presentar las posiciones de los partidos representados en el Senado, el coordinador de los legisladores de Acción Nacional –partido que se encontraba a cargo del Gobierno federal– Santiago Creel Miranda, se refirió al significado histórico de aquella reforma:

El comunicador Pedro Ferriz de Con durante la audiencia con las comisiones unidas del Senado de la República. 11 de septiembre de 2007. Archivo Procesofoto.

<sup>15</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos...* p. 21.



Este cambio mejora nuestra democracia, porque impide que los partidos políticos y también los candidatos compren espacios de radio y de televisión, incluyendo, por cierto de manera muy subrayada, anuncios de publicidad disfrazados de información o coberturas noticiosas favorables. Esta reforma limita al dinero en la política, porque ninguna persona podrá comprar *spots* o anuncios políticos para romper con la equidad en las contiendas electorales.<sup>16</sup>

Creel abundó en la respuesta a quienes decían que se afectaba la libertad de expresión:

De ninguna manera la reforma limita el derecho de nadie a expresarse, que digan lo que quieran decir, lo que puedan decir, que lo digan cuando quieran, aquí no vamos a limitar la libertad de expresión de absolutamente nadie. Lo que sí limita la reforma es la influencia del dinero en la política. En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 25.

Los senadores Manlio Fabio Beltrones, Fernando Baeza, Rúben Camarillo y Francisco Labastida durante la sesión donde el Senado de la República aprobó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diciembre de 2007. Archivo Procesofoto.

### Y subrayó el dirigente de los senadores del PAN:

También hay que decirlo con toda claridad, es el dinero, con todas sus letras, la fuente de inconformidad de los concesionarios de la radio y la televisión. Los intentos por disfrazar esta inconformidad y por llamarla de otro modo son inútiles, así la engañen con la misma libertad de expresión. Por eso, esta reforma que el día de hoy votamos versa sobre los límites que debe tener el dinero en las campañas políticas, esa es precisamente la causa específica de esta reforma. El dinero es lo que ha distorsionado, es lo que ha pervertido la relación entre medios electrónicos, partidos y candidatos, donde se mezclan intereses económicos, comerciales, políticos e informativos. Una relación, por cierto, también en la que nadie o casi nadie puede arrojar la primera piedra, y hay que decirlo con claridad, y yo por delante, en que los políticos, pero también los medios, somos corresponsables.<sup>18</sup>

Los discursos del 12 de septiembre de 2007 en el Senado contrastan con el silencio o las alabanzas que, por lo general, los dirigentes políticos han tenido respecto de las televisoras. La relación entre unos y otras ha sido fluctuante. Pero se puede considerar que en aquel episodio comenzó el debilitamiento de la influencia política que los consorcios de televisión y radio han tenido, de manera casi indiscutida, en la vida pública mexicana. Esa influencia no desapareció y en los años posteriores se recuperó parcialmente. Pero la aprobación de una enmienda constitucional claramente enfrentada con los intereses financieros y políticos de las corporaciones mediáticas fue un punto de inflexión en la historia de complicidades que se había mantenido entre el poder político y el poder comunicacional. Al término de aquella sesión, la reforma constitucional fue aprobada con los votos a favor de 111 senadores y con 11 votos en contra.

### CÉLEBRE Y CONTROVERTIDO AMPARO

La coincidencia de los tres partidos políticos nacionales no arredró a los radiodifusores. Al día siguiente la Cámara de la Industria de Radio y Televisión propuso un mecanismo para evitar el proceso legislativo: “Exigimos un referéndum, una consulta popular, para que los mexicanos expresen su opinión, de manera directa y sin participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos cuantos dirigentes de partidos políticos”.<sup>19</sup> Esa iniciativa no tuvo eco en otros sectores pero fue sintomática del disgusto mayúsculo —e incluso de sus reticencias, así fuesen temporales, a respetar el orden institucional y constitucional— de los empresarios de la radio y la televisión.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>19</sup> *CIRT*, “Un referéndum por la libertad”, comunicado difundido el 13 de septiembre de 2007.



El 14 de septiembre la Cámara de Diputados aprobó sin cambios la minuta que había recibido del Senado. 408 diputados respaldaron la reforma, 33 se opusieron y hubo 9 abstenciones. Aprobada por el Congreso federal la iniciativa, en vista de que se trataba de un cambio constitucional, fue turnada a los congresos de los estados. Entre octubre y noviembre, 30 legislaturas estatales la aprobaron. Solamente el congreso de Coahuila se opuso. El 13 de noviembre el Ejecutivo Federal publicó la reforma constitucional en el *Diario Oficial*.

Tres semanas más tarde, el 20 de diciembre de 2007, quince ciudadanos, la mayor parte de ellos escritores y periodistas, presentaron una solicitud de amparo contra la reforma constitucional que, a su juicio, los excluía “del derecho a la libre expresión de las ideas a través de la contratación de tiempo de transmisión en los medios masivos de comunicación, así como a deliberar y crear espacios para la discusión pública de temas que interesan a la comunidad”.<sup>20</sup> Los firmantes de la mencionada demanda no recordaban que esa exclu-

<sup>20</sup> Documento presentado al juez de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa en turno por los ciudadanos Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Jorge Castañeda Gutman y otros, el 20 de diciembre de 2007.

Diputados del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática votan a favor de la reforma electoral. 14 de septiembre de 2007. Archivo Procesofoto.

sión ya existía aunque no se habían percatado de ello, o nunca la denunciaron, porque no tuvieron interés ni necesidad para contratar espacios en televisión o radio. Y no los tuvieron, entre otros motivos, porque muchos de ellos eran asiduos participantes en espacios de discusión y opinión que hay en los medios electrónicos. Es decir, la actividad pública de la mayor parte de esos ciudadanos, desempeñada en varios casos con rigor e inteligencia, era el mejor ejemplo de que la restricción a la compra de espacios para propaganda electoral de ninguna manera limitaba la libertad de expresión.

Esa fue la más notoria y mejor argumentada de docenas de solicitudes de amparo que fueron presentadas, en diversos juzgados, contra la reforma constitucional. Casi todas esas demandas (aunque no así la que presentaron los 15 intelectuales) fueron promovidas por organismos empresariales adheridos a la Confederación Patronal de la República Mexicana, Coparmex.

La argumentación de esos quince demandantes era detallada y extensa (su documento constaba de 102 páginas) y no la podemos sintetizar aquí. Varios de ellos glosaron y ampliaron sus razones en los espacios que ocupaban en los medios, especialmente en julio de 2008 cuando su querrela fue recuperada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esa ocasión, por ejemplo, Héctor Aguilar Camín escribió: "Mi convicción es que no se deben restringir libertades para igualar derechos a la baja. Mucho menos prohibir libertades universales porque no pueden disfrutarlas todos".<sup>21</sup> Leo Zuckermann, por su parte, apuntó:

La prohibición de contratar *spots* de radio y televisión a cualquier ciudadano, en aras de la equidad electoral, es una mala solución porque perjudica a todas las minorías, no solo la empresarial. Resulta absurdo que, con el afán de cuidar la equidad en las contiendas entre partidos, se genere una inequidad entre los partidos y la sociedad. Solo los partidos podrán hablar de política en *spots* de radio y televisión. La sociedad deberá callarse en estos espacios.<sup>22</sup>

Y también por esos días, Federico Reyes Heróles sostuvo: "Garantizar equidad entre los partidos durante la contienda es una obligación de Estado. Pero las contiendas generan reacciones. La sociedad debe tener derecho a plantear sus puntos de vista utilizando los mismos medios que los partidos".<sup>23</sup>

La defensa de la reforma electoral fue encabezada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información que el 11 de julio

<sup>21</sup> Héctor Aguilar Camín, "Reto", en *Milenio*, 15 de julio de 2008.

<sup>22</sup> Leo Zuckermann, "Mi respuesta a la Amedi", en *Excelsior*, 15 de julio de 2008.

<sup>23</sup> Federico Reyes Heróles, "Equidad", en *Reforma*, 22 de julio de 2008.



entregó en la Suprema Corte un documento en donde consideraba que la reforma constitucional contribuía a la equidad en la competencia electoral, impedía que quienes tuvieran dinero para contratar anuncios pudieran hacer política electoral en detrimento de quienes no cuentan con recursos para ese gasto, limitaba la capacidad de las empresas de radio y televisión para influir en los procesos electorales y en la vida pública nacional y propiciaría que el debate público acerca de los temas que interesan a los ciudadanos fuera a partir de propuestas e ideas y no solamente en función de consignas propagandísticas y escuetas como las que hay en los anuncios. La reforma en litigio, señalaba ese documento, "únicamente impide la compra de espacios para difundir mensajes políticos en radio y televisión. No hay que confundir la libertad de expresión con esa vertiente de la libertad de mercado".<sup>24</sup> Los firmantes de aquella carta les propusieron a los promotores de la demanda de amparo que hubiera una discusión pública con los argumentos de unos y otros. Los demandantes no aceptaron ese debate.

<sup>24</sup> Carta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación entregada el 11 de julio de 2008 y suscrita por Carmen Aristegui Flores, Alberto Aziz Nassif, Jorge Carpizo MacGregor y otros ciudadanos.

El consejero presidente Leonardo Valdés, al centro del lado derecho, presenta un informe sobre la implantación de la reforma electoral ante la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. Febrero de 2010. Archivo ProcesoFoto.

Páginas siguientes: Diputados del bloque de izquierda Frente Amplio Progresista toman la tribuna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para intentar impedir la discusión de la reforma energética. Abril de 2008. Archivo ProcesoFoto.

CORUHTEMOG  
NEZAHUALCOYOTL  
LA PATRIA ES PRIMERO



MIGUEL HIDALGO	JUAN ESCOBAR
MARIANO ARANDA	MIGUEL BRAYO
JOSE MARIANO JIRENEC	PEDRO MORENO
IGNACIO LOPEZ RAYON	NICOLAS BRAYO
MIGUEL BARRAGAN	MIGUEL RAMON ARTEZ
BERNARDO TERESA DE WIER	
JUAN ALVAREZ	VALENTIN GOMEZ VARIAS
SANTOS DEGUILLANO	BENITO JUAREZ
IGNACIO DE LA LLAVE	IGNACIO JARAIDEA
JOSE MARIL ARTRAGA	A LOS DEFENSORES DE PUERLA DE SARAGOLIA EN 1960 Y 1963
GOBIERNO NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO	ACTIVO DE POLITICAL NACIONAL
FRANCISCO J. RABON	CONSTITUCION NACIONAL
ANTONIO GONZALEZ	AGUILO SERBAN
LAYCHO CARMONA DEL RIO	FRANCISCO VIAL
A LOS HERIDOS DE PUNO ENDECA TLA EN 1912	HERNANDEZ

MIGUEL ALBARRAN	JOSE MARIL WIZLON
LORENZO BRAYO	KARLOS WILLAMON
FRANCISCO LAFERRE WITA	EDUARDO WILLAMON
OSWALDO YUBERA	EDUARDO WILLAMON
VICTOR BALLEA	EDUARDO WILLAMON
A LOS HERIDOS DE CRAPTITOP	EDUARDO WILLAMON
MARILYN WALL DE STANZ	EDUARDO WILLAMON
MARIANO BARRAGAN	EDUARDO WILLAMON
A LOS DEFENSORES DE PUERLA DE SARAGOLIA EN 1960 Y 1963	EDUARDO WILLAMON
CONSTITUCION NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO	EDUARDO WILLAMON
FRANCISCO J. RABON	EDUARDO WILLAMON
ANTONIO GONZALEZ	EDUARDO WILLAMON
LAYCHO CARMONA DEL RIO	EDUARDO WILLAMON
A LOS HERIDOS DE PUNO ENDECA TLA EN 1912	EDUARDO WILLAMON

¡PEMEX, DEBATE NACIONAL  
NO FAST TRACK!  
PRD

CONGRESO LEGISLATIVO  
**CENSURADO**  
EN DEFENSA DEL PETROLERO Y DE LA PATRIA

¡POR LA DEFENSA DEL PETROLERO  
DEBATE NACIONAL  
PRD



El 28 de marzo de 2011 la Suprema Corte consideró, por siete votos a cuatro, que el amparo de los 15 ciudadanos era improcedente porque el proceso para aprobar la reforma se ciñó a la legalidad constitucional.<sup>25</sup> Los ministros de la Corte no llegaron a discutir las consideraciones relativas a la libertad de expresión, solamente tomaron en cuenta la legalidad del procedimiento.

#### PARA QUE HAYA DELIBERACIÓN

Las reglas establecidas en la Constitución fueron reproducidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008. Los legisladores hicieron allí una precisión que terminó de asegurar la inutilidad de los anuncios para promover la deliberación política. En el Artículo 56 de ese Código se estableció que los segmentos de dos y tres minutos que los partidos tendrían derecho a ocupar cada hora en cada estación de televisión y radio podrían estar integrados por mensajes de 30 segundos, uno y dos minutos. En 2014, cuando en una nueva reforma la autoridad electoral recibió atribuciones para ocuparse de las elecciones locales además de las de carácter federal –de tal manera que el hasta entonces IFE se convirtió en Instituto Nacional Electoral– esa disposición se mantuvo en el Artículo 167 de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

El modelo de comunicación política ha funcionado durante tres elecciones federales (2009, 2012 y 2015) además de las elecciones locales que se han realizado durante ocho años. Su propósito fundamental, que era acotar la dependencia del quehacer político respecto de los medios de comunicación, se ha cumplido. Lo que no se logró fue intensificar el debate de ideas porque los partidos han seguido prefiriendo disponer de anuncios breves y no de programas de radio y televisión en donde pueda haber una discusión más amplia.

Para auspiciar ese debate, los tiempos de Estado que se destinan a los mensajes electorales podrían organizarse de otra manera pero eso requiere un ajuste al artículo 41 constitucional. En otro sitio hemos propuesto que en vez de 48 minutos diarios (que suman 336 minutos por semana) partidos, candidatos y autoridades electorales dispongan de algo menos de 27 minutos diarios (186 minutos por semana) que se podrían utilizar de la manera que resolviese la autoridad electoral. En la Ley reglamentaria se establecerían las siguientes pautas: A) Un programa de una hora, una vez a la semana en cada estación de radio y televisión, en días diferentes asignados por el Instituto Nacional Electoral y siempre en los horarios de mayor

<sup>25</sup> María de la Luz González, “Desecha Corte amparo contra ley electoral”, en *El Universal*, 29 de marzo de 2011.



audiencia. En ese programa se organizarían debates entre candidatos, encuentros con ciudadanos o ambos, a partir de una agenda diseñada por periodistas y especialistas nombrados por la autoridad electoral. B) 18 minutos diarios en cada emisora. Se podrían emplear para un programa de 15 minutos diarios (adicional al de una hora) además de seis anuncios diarios de medio minuto cada uno; o bien un minuto de anuncios cada hora, entre 6 y 24 horas, cada día.<sup>26</sup>

Esos cambios, entre otros, son posibles si los partidos y la sociedad mantienen la convicción de que a la democracia mexicana le conviene que el poder del dinero esté apartado de la política electoral y que el poder de los medios no entorpezca la equidad en el acceso a espacios de propaganda política. Revertir la reforma constitucional de 2007 como se ha seguido sugiriendo, únicamente porque no propicia la deliberación entre los partidos, sería un pretexto para reintegrar a los consorcios mediáticos el dinero y la influencia que han tenido en las elecciones. Una regresión de esas dimensiones sería una forma de tirar por la ventana la bañera con todo y niño.

Granja de la Concepción, Ciudad de México, febrero de 2016.

<sup>26</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Menos propaganda, más deliberación”, en *Crónica*, 19 de octubre de 2015.

La consejera Macarita Elizondo, de izquierda a derecha los consejeros electorales, Marco Gómez, Marco Antonio Baños y Virgilio Andrade en una sesión del Consejo General. Diciembre de 2009. Archivo Procesofoto.



## DESPUÉS DE LA TORMENTA: LA REFORMA POLÍTICA Y LOS COMICIOS DE 2009

Rosa María Mirón Lince

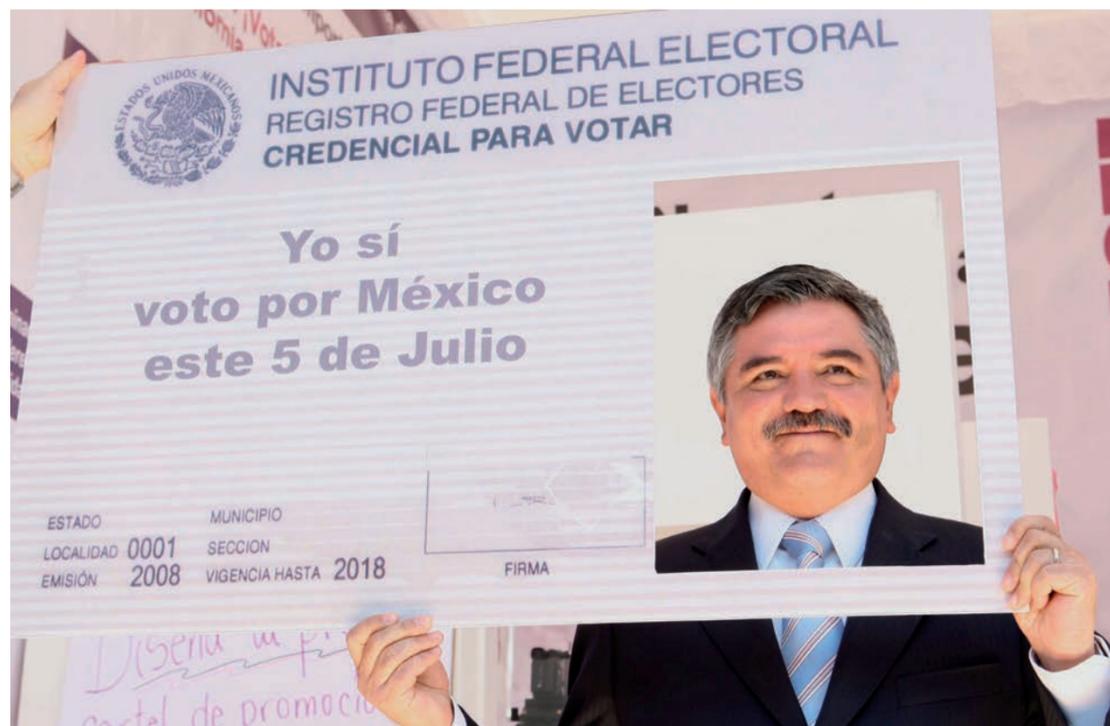
**L**OS COMICIOS FEDERALES DE 2009 conjuntaron una serie de elementos novedosos muy interesantes para su estudio. Su análisis obliga a considerar múltiples factores que resultaron relevantes para su realización, entre los que destaca un nuevo marco normativo, el cual redefine las condiciones de la competencia entre los actores políticos y determina el funcionamiento de la autoridad electoral.

Las elecciones de 2009 se llevaron a cabo en un marco jurídico inédito, el cual incorporaba la experiencia de los complicados comicios previos y buscaba dar fin a las debilidades, inconsistencias y ausencias que hicieron del proceso electoral presidencial de 2006, uno particularmente problemático.

Hay que recordar que los comicios de 2006 y su etapa poselectoral dejaron una amplia gama de problemas, entre los que resaltan el desencanto del electorado, el reacomodo de las fuerzas políticas y un severo cuestionamiento al desempeño de la autoridad electoral. Después de aquellas elecciones fue evidente la disfuncionalidad de la legislación electoral en asuntos tan importantes como la presencia de nuevos actores políticos, los errores y omisiones de las autoridades electorales, la centralidad adquirida por los medios de comunicación en las campañas electorales –manifestada en la abrumadora presencia de publicidad gubernamental, así como en la compra indiscriminada de propaganda de los partidos políticos– y su consecuente incremento en el gasto electoral; la proliferación de campañas negativas; y la adquisición de publicidad política por parte de sujetos impedidos por la ley para hacerlo, entre muchos otros.<sup>1</sup>

De tal manera, una vez cerrado el capítulo electoral, las principales fuerzas políticas se abocaron a la elaboración de una normativa que se adecuara a las nuevas condiciones de la competencia electoral.

<sup>1</sup> México en 2006, en palabras de Gustavo Emmerich, estuvo muy lejos de aprobar la “prueba de los dos recambios” de gobierno planteado por Huntington quien sostiene que una democracia puede considerarse consolidada si el partido triunfante en las primeras elecciones democráticas puede después ser pacíficamente desplazado por la vía electoral (Emmerich, 2007).



El consejero presidente Leonardo Valdés durante una promoción del voto. Junio de 2009. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Proceso que culminó con la aprobación casi unánime de la reforma constitucional de 2007 y la del nuevo COFIPE en enero de 2008.<sup>2</sup>

Las reformas de 2007 y 2008 tuvieron un gran impacto en el desarrollo de los procesos electorales por cuanto afectaron, de un lado, el ordenamiento de los partidos políticos, su constitución, registro, prerrogativas, financiamiento, fiscalización, coaliciones y proceso de liquidación ante la pérdida de registro. De otro, la autoridad electoral federal que había venido actuando como organizador y árbitro en los procesos electorales sufrió grandes transformaciones para quedar convertido en un regulador, supervisor y sancionador de las elecciones.

Los comicios de 2009, federales y locales, fueron los siguientes y constituyeron una prueba de fuego para las reformas constitucional y al COFIPE. Es preciso abordar los procesos electorales de 2009 en su contexto. Para comprenderlos hay que revisar la reforma político-electoral previa, el impacto que su aprobación tuvo en el funcionamiento de los partidos políticos y en el diseño institucional de las

<sup>2</sup> La reforma fue aprobada por todos los partidos políticos, excepto dos menores cuyos intereses se vieron afectados por las nuevas reglas para las coaliciones. Se estableció que cada uno de los partidos coaligados aparecerían con su propio emblema en la boleta y que los votos se sumarían a favor del candidato de la coalición y, por separado, para cada uno de los partidos.



Imagen de una urna de la jornada electoral del 5 de julio de 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

autoridades electorales; para después abordar el desempeño electoral de dichos institutos políticos tanto en los comicios federales como en las muchas elecciones locales que se realizaron ese año; y concluir con una reflexión sobre las secuelas que los procesos de reforma y comicial dejaron en la realidad política nacional.

#### LA REFORMA POLÍTICA 2007-2008

La reforma constitucional y legal de 2007-2008 fue la séptima desde que en 1977 se inició el largo ciclo de transformaciones normativas que ha dado cauce al proceso de fortalecimiento de la democracia en el país. Esta fue la primera de las que se conocieron como reformas de “tercera generación”, debido a la gran cantidad de cambios estructurales que incluía. Surgidas después de aquellas que buscaron promover el pluralismo político, y más adelante, la autonomía e independencia de las autoridades electorales, la más reciente ola de reformas se abocó a resolver las condiciones inequitativas de la lucha político-electoral, generadas primordialmente por la injerencia del dinero.

Igual que en reformas anteriores, esta buscó solucionar asuntos pendientes manifestados en comicios previos. En particular, los surgidos en el conflictivo proceso de 2006, como consecuencia de lo

cerrado del resultado de la elección presidencial,<sup>3</sup> lo convulsionado del ambiente pre y poselectoral y las acusaciones de fraude por parte de los perdedores.<sup>4</sup> Hubo entonces un inusitado entorno de tensión e inconformidad social que desbordó el terreno electoral y puso de manifiesto las inconsistencias del diseño legal.

No obstante, si bien las reformas 2007-2008 fueron reactivas a la crisis de 2006, su contenido no responde únicamente a tal situación. Por el contrario, incorporan deficiencias en diversos ámbitos institucionales y de prácticas electorales existentes desde tiempo atrás aunque ciertamente se vivieron en toda su plenitud en 2006.

Los objetivos apuntados por los legisladores en la exposición de motivos de la reforma constitucional permiten constatar las expectativas en torno a la misma. Entre ellas, destacan la generación de confianza ciudadana en las instituciones y prácticas electorales; la aceptación del trabajo y decisiones del IFE por parte de los partidos; garantizar la equidad en la contienda; evitar la injerencia de actores ajenos a la lucha política; acabar con las campañas basadas en la ofensa, la diatriba y el ataque al adversario, entre otras (*Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto 2007).

Ambiciosa en su concepción, la de 2007 fue ciertamente una reforma de gran calado, tanto por la cantidad de cambios como por la trascendencia de los temas involucrados. Implicó modificaciones en nueve artículos de la Constitución (6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122), la derogación de un párrafo del artículo 97 y adiciones en el artículo 134, así como modificaciones a 18 leyes secundarias que se fueron aprobando paulatinamente. De hecho, al inicio del proceso electoral de 2009 solo 6 de ellas habían sido publicadas.<sup>5</sup>

Hay dos ejes que permiten comprender el desarrollo del proceso electoral de 2009: los partidos políticos y las autoridades electorales federales.

Estos ejes guiarán mi análisis de una reforma electoral que bien puede ser considerada como el mecanismo ideado para construir un ambiente político y social que posibilitara la convivencia plural, además de dar respuesta a las dificultades que emergieron en 2006. Se optó por una ruta pertinente de negociación y conciliación entre las fuerzas políticas que llevara a concretar los cambios legales al marco

<sup>3</sup> Acción Nacional alcanzó 14,916,927 sufragios, en tanto que la Coalición por el Bien de Todos obtuvo 14,683,096, lo que representa una diferencia de 0.67%. (Atlas de resultados del INE).

<sup>4</sup> El análisis del fraude electoral se ha desarrollado desde diferentes perspectivas; autores como Ugalde (2008) lo evalúan desde las campañas electorales hasta las resoluciones de conflictos poselectorales, en tanto que Ackerman (2007) lo hace desde el acceso que se tiene a los paquetes electorales y las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

<sup>5</sup> El COFIPE, la Ley Orgánica del Congreso General, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación.



electoral. Sin embargo, este proceso de acercamiento también trajo consigo consecuencias no siempre positivas, principalmente como resultado de condescender con algunos partidos particularmente melindrosos y con posiciones inamovibles.

#### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con la reforma se modificó el régimen de partidos mediante la inclusión de nuevas reglas en lo relativo a su constitución y obligaciones. Así, se estableció que solamente los ciudadanos podrían constituir partidos políticos, quedando excluidas las organizaciones gremiales y prohibida la afiliación corporativa; se renovó la reglamentación

Ciudadanas participan en la jornada electoral federal. 5 de julio del 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



de las coaliciones; se diseñó un proceso de liquidación de los bienes de los partidos a la pérdida de su registro, a fin de que esos recursos se reintegraran a la Federación; se establecieron límites para la intervención de las autoridades electorales en los asuntos de la vida interna de los partidos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 116-V-f; COFIPE, 2008, 46-2), con lo que en buena medida quedaron desprotegidos los derechos de los militantes; y se compactaron los calendarios electorales en los estados en una misma fecha.

Con el fin expreso de reducir los costos de las campañas se privilegiaron dos vías: la mengua en el financiamiento a los partidos políticos y la reducción de los tiempos de campaña. Se modificó la

fórmula para determinar el monto total del financiamiento público,<sup>6</sup> se recortó el financiamiento para gastos de campaña<sup>7</sup> y se redujo la duración de las campañas<sup>8</sup> y las precampañas, que adquirieron reconocimiento constitucional.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Se dejó de establecer en función del número de partidos con registro, para vincularlo al número de inscritos en el padrón electoral multiplicado por 65% del salario mínimo diario vigente en la capital del país, para mantener el criterio de equidad en su distribución: 30% en forma igualitaria y 70% de acuerdo con su porcentaje de votación en la elección previa.

<sup>7</sup> En elecciones presidenciales, los partidos obtendrán el monto equivalente a 50% del financiamiento que hubieran recibido para gastos ordinarios, y 30% en elecciones intermedias.

<sup>8</sup> Para pasar de 120 a 60 y de 90 a 45 días en campañas presidenciales y de legisladores, respectivamente.

<sup>9</sup> Su duración se estableció en dos terceras partes de la de las campañas correspondientes.



Capacitadores electorales cumplen sus responsabilidades durante el proceso electoral federal. 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

Mediante el perfeccionamiento de los procedimientos y alcances de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto en las campañas como en las precampañas se buscó que la autoridad electoral tuviera conocimiento del monto, origen y destino de los dineros de los partidos para garantizar la equidad en la contienda, al tiempo que reducir los costos implicados en ella. El esquema de verificación de las finanzas de los partidos también se ajustó al incorporar a los informes anuales los trimestrales, además de los de precampaña.

Más que un simple recorte, la reforma rebasó el ámbito estrictamente financiero y modificó en lo sustancial las características y estructura del gasto de los partidos con el propósito de fortalecer el sistema de partidos, mediante nuevas reglas sobre el régimen de financiamiento; su relación con los medios y su participación institucional en los órganos electorales.

#### LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Los cambios introducidos por las modificaciones legales fueron de gran impacto para el IFE, que vio reedificada su estructura institucional. El propósito manifiesto de tales transformaciones era adecuar



Sesión de la Junta General Ejecutiva del IFE durante la contingencia sanitaria por la influenza AH1N1. Abril de 2009. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

al Instituto a las nuevas facultades y responsabilidades que habría de asumir, al tiempo que, aseguraron los legisladores, se le fortalecería para enfrentarlas. Las adecuaciones administrativas parecerían ir en esa dirección, no así las modificaciones estrictamente políticas que buscaron hacer del IFE una institución más cómoda para las principales fuerzas políticas.

Una de las decisiones más trascendentes y también más cuestionadas del legislativo fue la renovación anticipada del Consejo General del IFE (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 4º transitorio).<sup>10</sup> El fantasma de la elección presidencial de 2006 apareció cuando los partidos políticos y sus legisladores negociaron el rediseño institucional del IFE. Se hizo entonces propicia la ocasión para saldar la inconformidad, la confrontación política y las impugnaciones que arrastraba de tres años atrás la coalición encabezada por el PRD y, de paso, resolver el problema de legitimidad de un Consejo General designado sin el aval de esos mismos partidos. Sin embargo, las consecuencias para la institución resultaron funestas.

<sup>10</sup> Hecho inaudito, la reforma constitucional incluyó un artículo transitorio que ordenaba el reemplazo inmediato de tres consejeros electorales y el de otros tres, nueve meses después.

Fueron removidos seis consejeros electorales en funciones, incluido el presidente, con lo que vulneró de manera manifiesta la autonomía del órgano. No paró ahí, también se adecuó la forma de designación de los consejeros, para incorporar el requisito, de dudosa utilidad, de una “amplia consulta a la sociedad”, se modificó la duración de su encargo y se introdujo la renovación escalonada.

De igual modo, se aprobó una posible reelección del consejero presidente previa aprobación de la Cámara de Diputados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 41-V; COFIPE, 2008, 100-3), lo que sin duda conllevó incentivos perversos que pudieran afectar la independencia y neutralidad de quien ocupara la presidencia del Instituto.

En relación con el Consejo General, fueron modificadas sus comisiones para dar cabida a los representantes de los partidos. Se sustituyó la Comisión de Fiscalización integrada por consejeros electorales por la Unidad de Fiscalización, órgano técnico nombrado por el Consejo General, dotado de autonomía técnica y operativa así como de facultades para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Con la reforma se creó la Contraloría General del IFE, cuyo titular sería nombrado (y removido) por la Cámara de Diputados, con la posibilidad de reelegirse si así lo aprobaran los legisladores (COFIPE, 2008, 391). Se generó de tal modo un órgano de control interno con capacidad de investigar, auditar, sancionar y, en su caso, suspender a los funcionarios del IFE, con excepción de los consejeros electorales. Las consecuencias fueron preocupantes, pues resultaban evidentes los incentivos del funcionario para responder a las expectativas de los legisladores y, también, la existencia de una doble estructura de poder capaz de impactar en términos de eficiencia.

Por último, cabe destacar por su trascendencia, entre los muchos cambios que la reforma trajo para el IFE, dos más: el modelo de comunicación en medios electrónicos y la resolución de quejas y conflictos.

Respecto de los medios, la reforma estableció un nuevo modelo de comunicación basado en dos ejes: el monopolio del IFE en la distribución de los tiempos aire en radio y televisión y la prohibición de campañas negativas y de propaganda de los gobiernos (Buendía & Azpiroz, 2011). Por esta ruta se buscó lograr condiciones de equidad en la contienda y la reducción de los gastos de los partidos. El propósito era terminar con la inequidad provocada por la relación comercial entre partidos y candidatos con los medios de comunicación, a lo cual solía destinarse la mayor parte del financiamiento público que recibían.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> En 2006 la transferencia de recursos de los partidos a los medios alcanzó casi 1,400 millones de



Los partidos políticos, precandidatos, candidatos o terceras personas, quedaron impedidos para adquirir tiempo aire (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 41; COFIPE, 2008, 49-76). Solo los partidos podrían acceder a la radio y la televisión y hacer uso de los tiempos del Estado que el IFE habría de distribuir.

La reforma también otorgó al IFE la tarea de vigilar el contenido de los mensajes de partidos y candidatos para garantizar que no denigraran a las instituciones, ni a los partidos políticos, ni a las personas (campañas negativas) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 41; COFIPE, 2008, 38-1-p) y j)). De tal forma, el Instituto se hizo de funciones de monitoreo, control y sanción en cuanto al acceso a los medios, contenidos de las campañas y

pesos (Murayama, 2007, p. 130).

difusión de imágenes de funcionarios públicos. Tareas que incluyeron el ámbito estatal.

Asimismo, la creación del procedimiento especial sancionador fue de gran trascendencia, ya que permitiría la resolución de quejas de manera más expedita, especialmente durante los procesos electorales (Córdova Vianello, 2012, p. 12). A diferencia del procedimiento sancionador ordinario, con el “especial” se podrían desahogar las quejas de los partidos en materia de radio y televisión en plazos tan cortos como cinco días (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 41; COFIPE, 2008, 367 y subsecuentes). Su origen también remite a la elección de 2006, cuando se presentaron diversas conductas fuera de la ley, que no fueron sancionadas porque el marco jurídico vigente entonces no lo observaba.

La incorporación de esta figura significó para el IFE una importante sobrecarga de tareas debido a la utilidad estratégica que le hallaron los partidos políticos, así como también porque la nueva legislación aumentó el número de sujetos obligados, al incluir a partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidatos, candidatos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que violen las reglas o bien funcionarios que difundan propaganda gubernamental.

#### ELECCIONES 2009, EXPECTATIVAS DE LOS PARTIDOS Y SUS RESULTADOS

Se esperaba que la reforma tuviera efectos inmediatos en la contienda democrática, mejorando su calidad y condiciones de equidad. Su prueba de fuego fueron los comicios de 2009, de los cuales se pretendió alejar los nubarrones políticos que provocó el proceso electoral previo. Así, el diseño, aprobación e instrumentación de la compleja reforma electoral de 2007-2008 hicieron que los comicios siguientes se realizaran poniendo en práctica una gran cantidad de cambios sustantivos y en un entorno marcado por la incorporación de normas acordes con la nueva realidad política nacional, caracterizada por condiciones de mayor pluralidad y competitividad. Los partidos y las instituciones se enfrentaron a situaciones inéditas que buscaron remontar y aprovechar para posicionarse.

Del lado de los partidos, conviene centrarse en el análisis de los tres que entonces atrajeron, con mucho, la mayor parte de la votación (77%), PRI, PAN y PRD (Atlas de Resultados Electorales Federales, 2009). Del lado de las instituciones, hay que subrayar que el IFE fue la autoridad administrativa que más transformaciones sufrió durante este proceso electoral.

Las elecciones federales y locales de ese año implicaron para los tres partidos el reto de recomponer sus fuerzas frente a la integración



de una nueva legislatura en la Cámara de Diputados, así como también avanzar y afianzarse en los espacios estatales y municipales en juego, los cuales, por mandato de la nueva normativa no eran pocos.

En julio de 2009 se realizaron elecciones de diputados federales, al tiempo que se renovaron los poderes en once estados del país: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, donde se eligieron 433 diputados locales, 549 presidentes municipales, 16 jefes delegacionales y 6 gobernadores.

En los comicios de diputados federales, el PAN buscaba superar, o por lo menos mantener 41.3% de la votación previa, que lo había colocado como la primera fuerza en la Legislatura que concluía; mantener los estados donde gobernaba, como San Luis Potosí y Querétaro; recuperar Nuevo León de manos priistas, y también avanzar en aquellas entidades donde gobernaba el tricolor.

Sin embargo, los resultados estuvieron muy lejos del escenario previsto pues Acción Nacional sufrió una importante merma en su fuerza tanto local como federal. Su bancada en la Cámara de Diputados disminuyó significativamente. De los 300 distritos electorales federales de mayoría relativa, el PAN ganó 68 con 28% de la

A la izquierda el consejero presidente Leonardo Valdés Zurita y a la derecha el secretario ejecutivo Edmundo Jacobo Molina escuchan al representante del Partido de la Revolución Democrática Pablo Gómez durante una sesión del Consejo General. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

votación, lo que le otorgó 74 curules de representación proporcional para integrar una bancada de 142 diputados. (Cámara de Diputados, LXI Legislatura 2009-2012.)

Su desempeño en las elecciones estatales también fue pobre. De los ocho gobiernos panistas que tenía, perdió San Luis Potosí y Querétaro después de dos sexenios de administraciones blanquiazules, aunque ganó por primera vez en Sonora.

En el plano municipal, Acción Nacional gobernaba 228 alcaldías y después de los comicios se quedó con 206. Esa pérdida impactó posiciones muy relevantes, ya que en el Estado de México fue derrotado en todos los ayuntamientos del llamado “corredor azul” (Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán y Cuautitlán Izcalli); en Jalisco perdió Guadalajara y los ocho municipios más importantes del estado. No obstante, hay que mencionar su avance en el Distrito Federal donde ganó tres jefaturas delegacionales (Benito Juárez, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo), una más de las que tenía. El PAN triunfó también en los dos principales municipios de Sonora (Hermosillo y Cajeme) y mantuvo Nogales. Por primera vez, gobernaría en la ciudad de Campeche y si bien perdió el municipio de Guanajuato, conservó León, Celaya, Irapuato y Salamanca, y mantuvo las capitales de Querétaro y Nuevo León, así como San Nicolás, Santa Catarina y San Pedro en esta última entidad.

Por lo que se refiere a la elección de diputados locales, el PAN tampoco tuvo buenos resultados. Sus malas cifras complicaron el ejercicio de gobierno a sus ejecutivos locales pues solo en Guanajuato contó con un congreso con predominancia panista. En Sonora, Jalisco y Morelos tuvo que lidiar con congresos liderados por el PRI.

En suma, para el blanquiazul, los resultados de 2009 significaron un llamado de atención, pues a pesar de los repuntes que tuvo en 2000 y 2006, el escenario para el partido del presidente resultaba desde entonces muy complicado frente a las elecciones presidenciales de 2012.

Para el PRI, los comicios de 2009 fueron la oportunidad de remontar su dramática derrota de 2006 y abandonar el tercer sitio. El reto no era menor pues implicaba aumentar el tamaño de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, mantener los gobiernos priistas en juego; arrebatar algún gobierno estatal al PAN y agrandar su presencia en los congresos locales y ayuntamientos.

Las cifras globales de los comicios 2009 mostraron la predominancia del PRI en todo el país. Los resultados federales (más de 12 millones de votos obtenidos por sí mismo, más 126 mil que obtuvo en coalición con el Partido Verde) lo ubicaron como la primera fuerza política nacional, con una cómoda ventaja sobre su más cercano competidor, el PAN, al tiempo que le brindaron la construcción del

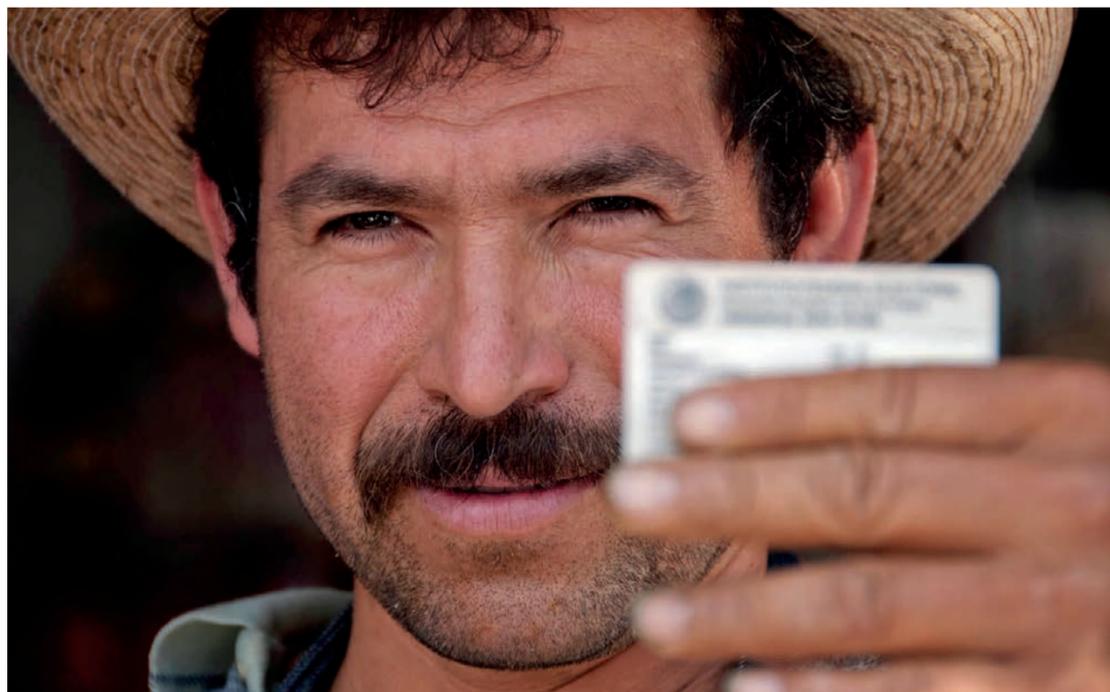


grupo parlamentario más numeroso de la LXI Legislatura, integrada por 242 diputados (188 electos por mayoría relativa y 54 de representación proporcional) (Cámara de Diputados, LXI Legislatura 2009-2012). El PRI se consolidó así en factor determinante en la política nacional e interlocutor inevitable del Gobierno federal.

En efecto, en lo federal el desempeño electoral del PRI fue extraordinario. Resultó ser el partido más votado en las cinco circunscripciones que integran el país; en cuatro estados que gobernaba consiguió la mayoría absoluta de votos: Coahuila (63.6%), Yucatán (54.4%), Durango (53.8%) y Tamaulipas (52%) (Reporte del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, CESOP, 2009). No solo eso, sus triunfos incluyeron el éxito absoluto en once estados: Campeche, Coahuila, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas, donde ganó todos los distritos por sí mismo, además de Puebla y Yucatán donde lo hizo en coalición con el Partido Verde Ecologista de México.

Las cifras en los distintos comicios estatales también son muestra de la potencia del tricolor. De los seis gobiernos disputados ese año, ganó cinco, con lo que sumó uno más a los 18 que ya tenía; triunfó

Capacitadores electorales ofrecen su atención a todos los ciudadanos del país. 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



Ciudadano muestra credencial de elector en la jornada electoral federal. 5 de julio del 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

en importantes municipios y reforzó su presencia en los congresos locales.

En los municipios, el PRI tenía 217 gobiernos y en 2009 incrementó la cifra para llegar a 283 ayuntamientos. De entre ellos, destacan en Jalisco: Guadalajara y siete de los ocho municipios más identificados con el PAN, tales como Zapopan y Puerto Vallarta; en Morelos, Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec y Temixco y en Querétaro, San Juan del Río y Corregidora.

En cuanto a la elección para diputados locales, los resultados también fueron positivos para el Revolucionario Institucional. Alcanzó la mayoría absoluta en los congresos de Colima y el Estado de México y más de un tercio de los diputados en el resto de las entidades, excepto en Guanajuato y el Distrito Federal.

Para el PRD, haber estado tan cerca de la presidencia en 2006 tuvo graves efectos disruptivos hacia el interior del partido. Los conflictos y las fracturas que a la postre provocaron su escisión, implicaron una importante caída de su votación que no fue capaz de revertir en 2009.

Desde 1997, cuando logró ganar el Gobierno del Distrito Federal y constituirse como la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, sus tendencias se mantuvieron inestables. De entonces a la fecha, el PRD ha tenido malos resultados que le han significado



Capacitadores electorales atienden a ciudadanos durante el proceso electoral federal. 2008-2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

descalabros reiterados en su lucha por conseguir un mejor posicionamiento en San Lázaro.

En 2009, de los 300 distritos electorales federales, el PRD salió victorioso solo en 34, con lo que pudo integrar un grupo parlamentario de 63 diputados después de agregar 29 curules de representación proporcional (Cámara de Diputados, LXI Legislatura 2009-2012). Lo anterior demuestra que la base electoral perredista se encuentra muy concentrada en unos cuantos estados, donde destaca el Distrito Federal.

En el ámbito local el PRD tampoco obtuvo resultados satisfactorios. En las seis entidades donde hubo comicios para gobernador, el PRD tuvo un papel meramente testimonial. De igual modo, respecto de los resultados de municipios y delegaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México, solo consiguió 40 posiciones frente a las 90 que tenía en las elecciones previas. En el Distrito Federal triunfó en 12 jefaturas delegacionales, mientras que en 2006 conquistó 14 (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010).

En suma, en 2009 las distintas fuerzas políticas midieron fuerzas y sus resultados delinearon una nueva distribución del poder. El resultado más destacado fue el reposicionamiento del PRI en varios estados panistas, así como la consolidación de su fuerza en la Cámara



Aspecto de la enseñanza cumplida por un capacitador electoral. 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

de Diputados, en buena medida como consecuencia de una estrategia de reconstrucción territorial, renovados mecanismos de selección de candidatos, y algunas medidas de disciplina y cohesión interna. Del lado del PAN, partido gobernante, resultó grave la pérdida de su condición de primera fuerza parlamentaria, la reducción de su bancada y la retracción de su presencia en las entidades federativas. Después de la elección presidencial de 2006, el PRD tuvo en 2009 una dramática caída en su votación nacional y local, donde destacó la merma de sus apoyos en el Distrito Federal.

Los datos globales mostraron que ninguno de los partidos logró integrar un frente político con una fuerza capaz de ignorar a los contendientes, de ahí que, buena noticia, la negociación resultaba inevitable.

#### LA REFORMA: PROMESAS Y REALIDADES

Más allá de los números de los partidos, 2009 fue el escenario donde se puso a prueba un marco jurídico inédito que ofrecía una mejor calidad de los comicios.

El contexto en el que se echó a andar la normativa electoral fue complicado. Hay que recordar que aquel año, según la Consulta



Mitofsky (2010) y la encuesta GEA-ISA (2009), fue percibido por la mayoría de los mexicanos como de gran crisis económica,<sup>12</sup> de agudización de la violencia, sobre todo la vinculada a la lucha contra el narcotráfico; de cuestionamientos sobre la ingobernabilidad del país y la existencia de un Estado fallido incapaz de garantizar seguridad a los ciudadanos. Todo ello aderezado con la inconformidad de los ciudadanos que mediante un nuevo “movimiento por el voto nulo”, mostraron su rechazo a los partidos, a los políticos y su hartazgo hacia la política (Palma, 2010).

Con las reformas político-electorales de 2007 y 2008 se buscaba garantizar la recuperación de la legitimidad institucional mermada como resultado de los comicios de 2006. Las elecciones de 2009 abonaron en ese sentido, pero solo parcialmente.

La reforma no pudo terminar con los problemas de inequidad en la contienda, ni con los gastos excesivos de los partidos. El nuevo modelo bien pronto evidenció sus perversiones. Si bien es cierto que se prohibió la compra de aire en medios, los partidos encontraron

<sup>12</sup> Según Consulta Mitofsky, en 2009, 82% de los ciudadanos percibió que la situación económica era peor que el año anterior, en tanto que GEA-ISA dice lo propio al señalar a 78 por ciento.

Jornada electoral federal del 5 de julio de 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

los atajos para darle la vuelta a la ley, de manera que la propaganda se realizó en espacios no monitoreados por el IFE, tales como noticieros, entrevistas, participación de líderes de opinión, programas de espectáculos, deportivos, los llamados “infomerciales” y hasta en telenovelas (Baños & Carriedo, 2010). Resulta obvio que esta estrategia logró impedir la equidad en medios y vulneró la prohibición de la propaganda personalizada que pretendía la reforma.

La nueva relación entre partidos y medios no resolvió el abaratamiento del costo de las campañas. El que la nueva estructura de gasto de los partidos políticos no incluyera la compra de aire en medios, no implicaba que esos espacios no tuvieran un costo comercial real que el Estado cedió a los partidos.

Tampoco se logró privilegiar los espacios de debate, discusión y propuestas, sino por el contrario, el resultado fue la proliferación de anuncios sin contenido. Durante el proceso electoral de 2009, los medios transmitieron, y el IFE supervisó la emisión de 23 millones de anuncios (incluidas las repeticiones) de 30 segundos cada uno (48 minutos diarios durante 151 días: 40 de precampaña, 51 de inter-campaña y 60 de campaña) (IFE, 2010).

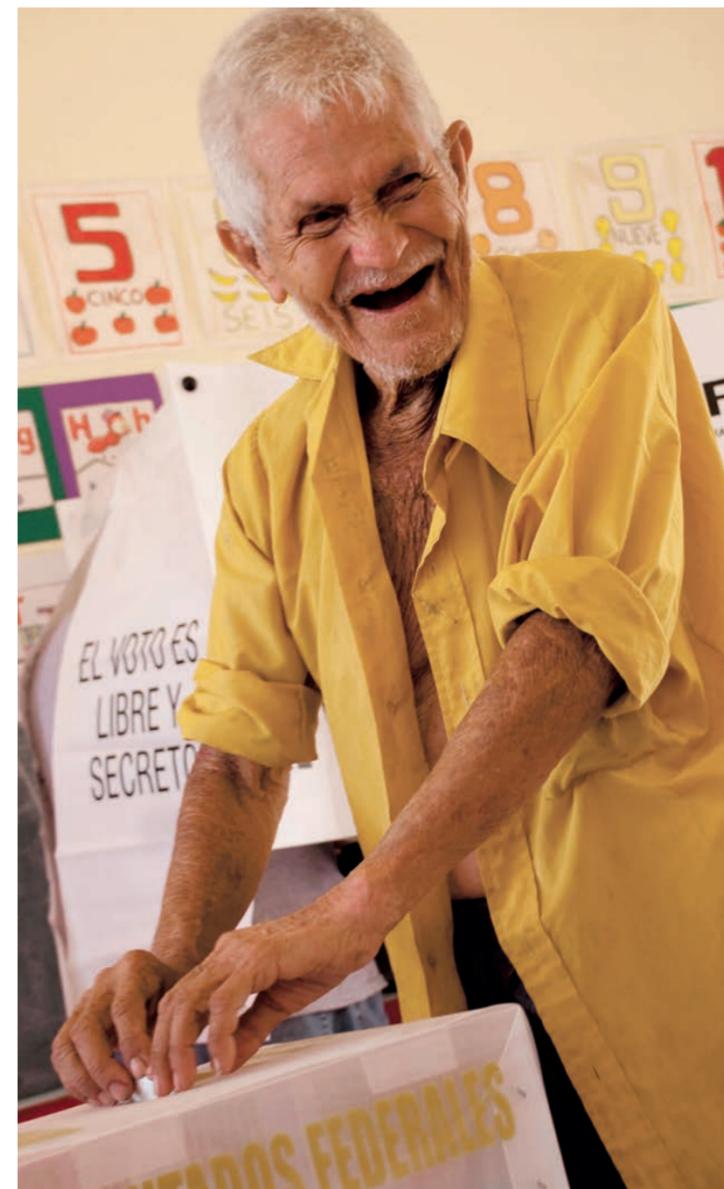
Los cambios en la fiscalización se mostraron, si bien positivos por los mayores márgenes de acción del Instituto al trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, también negativos por la celeridad con que la que el IFE se vio obligado a realizar numerosos informes de campaña y precampaña de los partidos políticos y sus candidatos.

La reducción de la duración de las campañas ciertamente hubiera podido significar ahorros, pero con la institucionalización de las precampañas, estas se convirtieron en espacios para ampliar tiempos y recursos a los candidatos, dado que los partidos en su gran mayoría suelen optar por procesos de selección interna que no implican competencia.

De otro lado, las campañas no fueron ni más propositivas ni más limpias. Diversos monitoreos y estudios de opinión dieron cuenta de la abundante cantidad de acusaciones entre los candidatos (GEA-ISA, 2009).

Por su parte, la reducción del financiamiento público únicamente impactó los gastos de campaña; esto es, un tipo de financiamiento y solo en año electoral. El resto del financiamiento público para los partidos se mantuvo abundante, tal como se observa en el monto correspondiente a 2009: 3,633 millones de pesos fueron a las arcas de ocho partidos políticos, tan solo en lo federal (IFE, 2010).

Del lado del IFE, las cosas no pintaron mejor. Si bien es cierto que el Instituto pasó la prueba de fuego, pues fue capaz de aplicar a cabalidad la norma y hacerla funcionar, lo hizo gracias a la fortaleza e integridad de su componente humano, en particular, aquellos



funcionarios pertenecientes al servicio profesional electoral. Porque es claro que en el proceso de instrumentación de los cambios el Instituto no contó con el acompañamiento de los partidos. Por el contrario, fue objeto de abiertos ataques por parte de ellos.

Los cambios introducidos no abonaron en crear una mayor confianza desde la ciudadanía. Mientras que 67% de los encuestados en

Alegría de un ciudadano al depositar su voto secreto. 5 de julio de 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



Determinación de resultados de votos en una casilla de Oaxaca, tarea esencial de ciudadanos, 5 de julio de 2009. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

2006 afirmaba que el IFE garantizaba la imparcialidad en las elecciones, en junio de 2009 esa cifra había disminuido a 42% (GEA-ISA, 2010).

De entrada, la renovación anticipada de algunos consejeros electorales del Consejo General, la sustitución de la Comisión de Fiscalización, la creación de la Contraloría General, la incorporación de los partidos a las comisiones fueron decisiones entendidas por los ciudadanos como una forma de afectación de la autonomía del órgano electoral.

Lo que sí logró la reforma fue que el diseño del IFE se hiciera más complejo y que sus responsabilidades fueran más y sus competencias no necesariamente ligadas a la organización electoral, sino a aspectos de supervisión y control de los partidos; porque la característica central de la reforma 2007-2008 fue la regulación. Así, el esfuerzo institucional del órgano electoral y los recursos requeridos para ello pusieron en duda el cumplimiento del objetivo de reducir los gastos de los procesos electorales.

El nuevo modelo de comunicación política conllevó una gran complejidad técnica y el aumento de las cargas de trabajo del IFE, mientras que los resultados fueron magros y los costos elevados.



El consejero presidente Leonardo Valdés con trabajadores del IFE en el brindis de fin de año. Diciembre de 2009. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

De igual modo, la instrumentación del procedimiento especial sancionador en el proceso electoral de 2008-2009 incrementó las denuncias y quejas ante la autoridad electoral, pues trajo consigo el efecto perverso de convertirse en un instrumento de litigio de los partidos políticos. Ello se evidenció en el aumento de quejas presentadas (que alcanzó 893), el momento para presentarlas (casi la mitad se presentó durante el último mes), así como en el hecho de que más de la mitad de los procedimientos fueron declarados infundados por el Consejo General (Córdova Vianello, 2012).

En suma, el balance de la reforma muestra claroscuros. La reforma fue muy ambiciosa y particularmente compleja en su instrumentación; permitió el logro relativo de algunos objetivos; evidenció la falta de compromiso de los partidos para alcanzar otros; mostró el esfuerzo institucional del IFE; y acreditó la fuerza del Estado frente a los medios de comunicación. De cualquier manera, los grandes cambios que produjo, tanto respecto de las reglas de la competencia como en el diseño y tareas de las autoridades electorales, tuvieron una vida corta. Los partidos políticos y sus legisladores aprobaron otra gran reforma electoral en 2014 que volvió a transformar por completo el sistema electoral mexicano.

## FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John M. (2007). "The Limits of Transparency: The Case of Mexico's Electoral Ballots", en *Mexican Law Review* 8, julio-diciembre.
- Baños, M., y Carriedo, L. (2010). "Distorsiones de la propaganda política", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1 (5).
- Buendía, J., y Azpiroz, J. (2011). *Medios de comunicación y reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar* (vol. 26). México: Serie Temas selectos de Derecho Electoral, TEPJF.
- Cámara de Diputados, LXI Legislatura (2009-2012), disponible en : [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php)
- Cámara de Diputados, CESOP (2010) Resultados electorales 2009. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213395/529469/file/Reporte%20CESOP%20No\\_20.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213395/529469/file/Reporte%20CESOP%20No_20.pdf)
- Consulta Mitofsky (2010) Los números no mienten, Obtenido de [http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/los-numeros-no-mienten/item/download/156\\_2dc53f72ddf35debead1818b1ea52004](http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/los-numeros-no-mienten/item/download/156_2dc53f72ddf35debead1818b1ea52004)
- Consulta Mitofsky. (2010). "Monitor mensual de Consulta Mitofsky. Economía, gobierno y política".
- Córdova Vianello, L. (2012). "La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (1), 3-26.
- Emmerich, Gustavo (2007). "Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México", en *El Cotidiano*, núm. 27 (145). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514502>
- Gaceta Parlamentaria* (31 de agosto de 2007). "INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf)
- GEA-ISA (2009). ESCENARIOS POLÍTICOS, 2007-2009 cambio y continuidad, Disponible en: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0903p.pdf>.
- IEDF (septiembre de 2010). Estadística de las elecciones locales 2009. Resultados. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/publicaciones/2009/EstadisticaEleccionesResultados2009.pdf>
- IFE (2008). Histórico estadístico de participación electoral. México: Instituto Federal Electoral, Disponible en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion\\_Ciudadana/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Participacion_Ciudadana/)
- IFE (2009). Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007- 2008. México: Instituto Federal Electoral/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IFE (2009). Sesión de acuerdo del Consejo General; cifras del financiamiento público. México: Instituto Nacional Electoral.
- IFE (2009) Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009. Obtenido de <http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/SI-CEEF/principal.html>
- IFE (2010). Informe general sobre la implementación de la Reforma Electoral, durante 2008-2009. México: Instituto Nacional Electoral.
- Murayama, C. (2007). "Dinero y política en la reforma constitucional de 2007. La equidad en el centro", en *Reforma constitucional en materia electoral 2007*. México: Nueva Alianza.
- Palma, E. (2010). "Abstencionismo y participación en las elecciones intermedias de 2009: problemas y desafíos de la consolidación democrática", en G. López, R. Mirón, y F. Reveles, *Los estados en 2009. Lucha política y competencia electoral* (pp. 57-71). México: IEEM.
- TEPJF (2009). Calendario Electoral. Obtenido de [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario\\_electoral\\_2009.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario_electoral_2009.pdf)
- TEPJF (2009). Resumen informativo, 07 / Jul / 2009. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ugalde, Luis Carlos (2008). *Así lo viví: testimonio de la elección presidencial 2006*, México, Grijalbo.



## LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2012

Jean-François Prud'homme

EL 1 DE JULIO DE 2012 se realizaron elecciones concurrentes, presidenciales y legislativas, en México. En ellas participaron dos coaliciones la del Compromiso por México, integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y la del Movimiento Progresista, constituida por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Movimiento Ciudadano (MC) y dos partidos, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Nueva Alianza (Panal), que compitieron por sí solos. La tasa de participación fue de 63%. El candidato presidencial de la coalición Compromiso por México, Enrique Peña Nieto, resultó electo con 38% de los votos, seguido por el candidato de la coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador, con 31% de los votos, luego por la candidata del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota, con 25% y, finalmente, por el candidato del Partido Nueva Alianza, Gabriel Quadri de la Torre, con 2%. Ese resultado significaba el regreso del PRI al mando del Gobierno federal después de doce años en la oposición. Para entender mejor el contexto en el cual se realizaron las campañas electorales, así como las estrategias desplegadas por los distintos protagonistas, es importante tomar en consideración los antecedentes inmediatos de la contienda.

### LOS ANTECEDENTES

El contexto de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 constituye el antecedente inmediato que más influencia tuvo sobre el marco en el cual se desarrollaron las campañas de 2012. Como se recordará, el ganador de la elección, Felipe Calderón Hinojosa del PAN, consiguió la victoria con un estrecho margen de 233,000 votos sobre su más cercano adversario, Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de Todos. El proceso dio lugar a la impugnación de los resultados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por parte de la coalición derrotada y a un largo ciclo de protestas y movilizaciones que se extendió hasta la toma de posesión del presidente electo en diciembre del mismo año.



El presidente de la República Felipe Calderón visita las instalaciones del IFE en compañía del consejero presidente Leonardo Valdés. 21 de marzo de 2011. Colección particular.

Los manifestantes pedían el recuento de todos los votos emitidos y que se consideraran las faltas graves que podían haber contribuido a inclinar la balanza a favor del candidato ganador.

Más allá de las denuncias específicas durante el proceso de validación de las elecciones, se generó un clima que trajo de vuelta un viejo problema que muchos creían superado, el de la confianza en la organización y supervisión de los procesos electorales que se alimentaba de una aparente falta de transparencia y equidad en la competencia. Más allá de las opiniones divididas sobre los fundamentos de la desconfianza, quedaba claro que una importante reforma electoral se inscribía ya en la agenda de la próxima legislatura.

#### UN NUEVO MARCO LEGAL

La negociación y aprobación de una reforma electoral de envergadura, la mayor desde 1996, fue una de las labores más importantes emprendidas por la LX Legislatura (2006-2009). Elementos que dieron lugar a las protestas poselectorales de 2006, a los cuales se hizo referencia arriba, algunas deficiencias legales ya reconocidas y no atendidas antes de las últimas elecciones y la incorporación de



Los representantes del PRI, Sebastián Lerdo de Tejada y del PRD, Pablo Gómez, durante una sesión de Consejo General. 2009. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

innovaciones jurídicas adoptadas por congresos estatales conllevaron a la modificación de nueve artículos constitucionales y seis leyes secundarias en el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008.<sup>1</sup> A grandes rasgos, y sin entrar en la discusión detallada de los alcances y límites de la reforma, cabe mencionar las disposiciones que tuvieron una influencia directa sobre el marco y la dinámica de las campañas.

Primero, en un afán de delimitar mejor los dominios reglamentarios y disminuir el costo del proceso, se distinguieron los periodos de precampaña y campaña y se redujo de manera considerable el plazo del segundo: las precampañas iban a tener una duración de hasta 60 días (40 para las legislativas) y las campañas de 90 días para las elecciones presidenciales (60 para las legislativas). En principio,

<sup>1</sup> Lorenzo Córdova Vianello, "Las razones y el sentido de la Reforma Electoral 2007-2008", en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coord.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007, pp.92-95.

esta distinción entre etapas de las campañas iba a clarificar su administración, supervisión y vigilancia por parte del Instituto Federal Electoral. Desde luego, tanto la autoridad electoral como los partidos y candidatos tendrían que adaptar sus acciones a ese nuevo formato temporal.

La reforma buscó también racionalizar el sistema de financiamiento de los partidos, lo que limitó todavía más el origen y el monto de las aportaciones privadas y modificó la fórmula para el cálculo del subsidio público a los partidos. A la vez se incrementaron las facultades del IFE para poder intervenir y aplicar sanciones en caso de financiamiento irregular.

Se introdujo asimismo un nuevo modelo de comunicación político-electoral que hacía del IFE la única instancia facultada para administrar la propaganda en radio y televisión mediante la asignación de segmentos en el tiempo público de las difusoras. Esa función se agregaba a las antiguas de monitoreo del proselitismo electoral y abarcaba también el ámbito local. Las motivaciones detrás de ese cambio importante eran garantizar la equidad en las condiciones de competencia y romper complicidades indebidas entre organismos políticos y grupos privados de teledifusores. Desde luego, la adopción del nuevo modelo significaba un importante incremento en las funciones desarrolladas por el Instituto en año electoral.

En ese mismo campo de la comunicación electoral, el IFE se veía encargado de vigilar y sancionar la “propaganda negativa” en contra de candidatos, partidos o instituciones, la publicidad gubernamental con fines electorales y la personalización de la comunicación social de las entidades públicas durante las campañas. En pocas palabras, el Instituto asumía no solo la misión de regular la forma y asignación de la publicidad electoral sino también de evaluar los aspectos más negativos de su contenido.

Finalmente, las reformas de 2007-2008 introdujeron una fórmula de renovación escalonada de los consejeros miembros del Consejo General del Instituto y crearon un cargo de auditor del IFE designado por el Congreso de la Unión.

En pocas palabras, la reforma incrementó el dominio de acción y la capacidad de supervisión e intervención del IFE en el proceso electoral. Al mismo tiempo crecieron de manera apreciable las responsabilidades administrativas y burocráticas de la institución en tiempo de campañas, lo que constituía un reto en sí. Además, si hacemos caso a ciertas críticas formuladas a las reformas, la institución se enfrentaba a otros retos, como mantener su autonomía –con respecto de la remoción y sustitución de consejeros por parte del Congreso– y respetar la libertad de expresión frente a su función de evaluación del contenido ético de la propaganda electoral.



#### LOS PRECANDIDATOS Y LOS PARTIDOS

Los resultados de las elecciones de 2006 fueron motivo de ajustes estratégicos y organizativos para los principales partidos políticos mexicanos. Vistos en una perspectiva sexenal de adaptación entre una elección general y otra, esos movimientos contribuyen a explicar el posicionamiento de los principales contendientes –organizaciones e individuos– en el momento de arranque de la justa electoral de 2012.

Si bien la victoria de Felipe Calderón en 2006 significó el refrendo por seis años de un gobierno del PAN, esa aparente continuidad no se reflejó en la vida interna de esa organización. Hay que recordar que el nuevo presidente había logrado ganar su designación como candidato contra el protegido de Vicente Fox, Santiago Creel. De hecho, una de las primeras tensiones que se manifestaron en el seno de Acción Nacional después del 2006 fue por el control del partido.

De izquierda a derecha, los consejeros electorales Marco Antonio Baños y Alfredo Figueroa, acompañados por un funcionario de Talleres Gráficos de México, supervisan la impresión de boletas electorales. Abril de 2012. Colección particular.

En 2007, Manuel Espino, presidente de Acción Nacional que había sido promovido por Vicente Fox, tuvo que renunciar a su cargo antes del fin de su mandato. En su lugar fue electo Germán Martínez, militante cercano a Felipe Calderón.

Más allá de las diferencias personales, ese episodio ponía en evidencia las dificultades provocadas por la nueva condición de partido gobernante que vivía Acción Nacional. Por un lado, la organización partidista buscaba influir en la agenda de gobierno y en la toma de decisiones públicas, y por otro lado, el Gobierno –y más precisamente el Poder Ejecutivo– buscaba el apoyo disciplinado y pragmático del partido para llevar a cabo su agenda legislativa. En ese contexto, la solución más expedita consistía en buscar el control del partido por parte de la Presidencia de la República y asegurar la presencia de personas de confianza en los órganos directivos. Ahora bien, la condición de partido de gobierno no afectó solo a la dinámica interna de la organización sino también a su desempeño electoral: en las elecciones legislativas intermedias de 2009, el número de diputados del PAN pasó de 206 a 143, en gran parte como consecuencia de un voto de sanción contra el Gobierno. Esto provocó la sustitución de Germán Martínez por otro político cercano al presidente, César Nava. Pero el control del partido por parte de ese grupo encontró su primer gran obstáculo en 2010 con la elección de Gustavo Madero en la dirección de Acción Nacional en contra del candidato oficialista, Roberto Gil. Este resultado se dio en un contexto de posicionamiento de los precandidatos para la elección presidencial de 2012. Por lo tanto, fue con una élite panista dividida y marcada por las tensiones entre un grupo ligado al presidente y otros que se definían a partir de sus posiciones en el seno del aparato partidista, que se llegó al proceso de designación de un candidato para el 2012. Como lo veremos, esas tensiones marcarían la campaña posterior.

En el caso del PRD, los primeros años del sexenio 2006-2009 fueron marcados por la subordinación de la vida partidista a la movilización poselectoral de Andrés Manuel López Obrador. Una vez emitido el fallo del TEPJF en septiembre de 2006 que validaba la victoria de Felipe Calderón, se convocó a una Convención Nacional Democrática (CND) que nombró al candidato derrotado “presidente legítimo” y buscó crear, a partir de la formación de un “gobierno legítimo”, una estructura de apoyo nacional a su causa. De la misma manera, para coordinar la acción legislativa de los partidos que habían apoyado a López Obrador, se creó un Frente Amplio Progresista (FAP). En ese contexto, las distintas corrientes del PRD se veían obligadas a apoyar sin reserva la lucha del candidato derrotado y su línea de oposición sistemática al nuevo gobierno; hubo poco espacio para la expresión de opiniones divergentes.



Sin embargo, los preparativos para la renovación de la directiva del PRD –prevista para marzo de 2008– evidenciaron el carácter temporal del consenso. El alineamiento de las preferencias en dos bloques, el de Nueva Izquierda y el del Frente Político de Izquierda, reprodujo a grandes rasgos la división entre una estrategia de diálogo constructivo con el Gobierno y otra de oposición antisistémica o, en pocas palabras, de apoyo crítico o absoluto a Andrés Manuel López Obrador. La elección del nuevo presidente en marzo de 2008 dio lugar a impugnaciones por irregularidades, y su desenlace tuvo que ser resuelto por el TEPJF. Fue un partido dividido, dirigido por Jesús Ortega de la corriente Nueva Izquierda, el que compitió en las elecciones legislativas de 2009, cuyo excandidato presidencial hacía campaña a favor de otros partidos de izquierda en contra de los aspirantes del PRD en la mayoría de los distritos electorales. Esa división

Andrés Manuel López Obrador, en el podio, se dirige a los medios en la explanada del IFE, tras registrarse como candidato presidencial de la coalición Movimiento Progresista. Marzo de 2012. Colección particular.



hizo que no solo la bancada del PRD bajara de 126 a 71 diputados después de esas elecciones legislativas, sino que la representación total de la izquierda pasara de 168 a 90 diputados. En suma, la estrategia poselectoral del partido y las divisiones internas tuvieron costos políticos.

Esta situación contribuye a explicar el proceso de negociación cupular que se inició en 2009 en el círculo más amplio de la “familia ideológica” de izquierda con miras a la elección presidencial de 2012. Se trataba de definir el marco de integración de una coalición electoral de todos los partidos de izquierda y un procedimiento de selección del candidato presidencial de esa coalición. Si bien las razones de la división en el seno del PRD no desaparecieron, se hizo un gran esfuerzo para lograr presentar, primero, una imagen de unidad

y, segundo, un mensaje alejado de la percepción negativa del electorado asociada a las movilizaciones poselectorales de 2006 y a las divisiones internas de 2008-2009.

El PRI sacó lecciones de su derrota de 2006, que resultó ser el peor resultado conseguido por uno de sus candidatos presidenciales en toda su historia (22%), no obstante que el apoyo legislativo que recibió fue mejor (28%) y seguía gobernando la mayoría de los estados del país. La derrota ponía en evidencia los efectos negativos de los conflictos existentes en la élite nacional del partido, y mostraba que la fuerza del PRI residía en su estructura organizativa. Además, en tal contexto, los gobernadores aparecían como los nuevos hombres influyentes de ese instituto político. Lo más probable era que entre ellos se definiera la candidatura presidencial de 2012.

Trabajadores del IFE documentan propaganda electoral fija del candidato presidencial priista Enrique Peña Nieto. Mayo de 2012. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Esa situación la supo aprovechar Enrique Peña Nieto, recién electo gobernador del Estado de México en 2005, al aplicar su “fórmula” primero al gobierno de su entidad y luego al exportarla a otros ámbitos.<sup>2</sup> Dicha fórmula consistía en prometer eficacia en el Gobierno (“te lo firmo, te lo cumplo”), proyectar la imagen del gobernador –o del candidato– con una estrategia insistente de comunicación en televisión y apoyarse en una extensa organización electoral para la realización del trabajo de terreno. Ese modelo proyectado para todo el país, combinado con los problemas del PRI evocados arriba, contribuyó para que el PRI sacara beneficio del voto de protesta contra el Gobierno en las legislativas de 2009, al pasar de 104 a 237 escaños. De esta manera Peña Nieto tejió una densa red de apoyos entre los gobernadores priistas y se impuso como su líder. En pocas palabras, en el periodo 2006-2012, el PRI logró restablecer un grado apreciable de cohesión interna en torno a la figura de un precandidato con posibilidades reales de victoria.

En resumen, en la víspera del inicio del periodo electoral legal 2011-2012, el PAN se presentaba como un partido marcado por serias tensiones internas y por el peso de 12 años de gobierno; el PRD –y la “familia” de izquierda– mostraba una unidad recuperada de último momento donde afloraba la memoria de profundas divisiones estructurales; y el PRI, bien que mal, enseñaba una nueva cohesión basada en la apreciación compartida de una posibilidad real de victoria.

#### LAS PRECAMPAÑAS

La introducción de la modalidad de precampaña en la legislación electoral perseguía varios objetivos. Era parte del esfuerzo de reducción de la duración de las campañas, y por lo tanto del costo de financiamiento de la actividad electoral. A la vez, permitía distinguir entre las facetas internas y externas de la competencia. Era una manera de apoyar el desarrollo de la democracia interna de los partidos, al tiempo que permitía al IFE ejercer una mayor vigilancia sobre sus gastos –a veces disfrazados– y la propaganda electoral. Se podía también interpretar como un paso más hacia la consolidación de condiciones equitativas de competencia.

Además, en el nuevo contexto legal, se pensaba que las precampañas, un poco al estilo de las primarias en Estados Unidos, contribuirían a crear una bisagra entre las dimensiones internas y externas del proceso de selección y consolidación de las candidaturas. Se creía que el interés suscitado en el electorado por los procesos de selección iba a incrementar la atención de los ciudadanos a la contienda por la presidencia.

<sup>2</sup> La expresión es de Carlos Tello Díaz en “Enrique Peña Nieto. La senda del *rock star*”, en *Nexos*, 1 de junio 2012.

De hecho, el PRI y el PRD, así como los partidos con los cuales se habían coaligado, optaron por modalidades de selección del candidato presidencial que no requerían de precampañas. Probablemente consideraron que el costo de una larga competencia interna con el riesgo de divisiones públicas era superior a los beneficios aportados por 60 días de lecciones de democracia interna. Parece que tuvieron razón.

En el PRI, aun si se habló de una posible precandidatura de Manlio Fabio Beltrones, se optó por designar a Enrique Peña Nieto como candidato de unidad, candidatura que fue apoyada por el PVEM e, inicialmente, por Nueva Alianza. En el PRD se había acordado de antemano que el candidato presidencial iba a ser designado a partir de los resultados de una encuesta de preferencias electorales, cuyas cifras dieron preponderancia a Andrés Manuel López Obrador sobre el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard.

El único partido de importancia que apostó a la realización de una contienda interna formal fue Acción Nacional. En las precampañas se repitieron las tensiones de años anteriores. El presidente Calderón apoyó la precandidatura de Ernesto Cordero, exsecretario de Hacienda. Sin embargo, al final Josefina Vázquez Mota ganó la elección con 53% de votos contra 39% concedidos al primero. La precampaña fue marcada por enfrentamientos fuertes entre precandidatos y acusaciones de apoyos indebidos del presidente a su favorito. Como veremos luego, a pesar de muchos intentos de reconciliación, estas tensiones terminaron permeando la campaña de la candidata presidencial panista.

#### LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES

La nueva ley electoral acortaba las campañas presidenciales a 90 días y las legislativas a 60 días. El 15 de marzo se registró la candidatura de Enrique Peña Nieto por la coalición Compromiso por México, integrada por el PRI y el PVEM. El mismo día Nueva Alianza inscribió la candidatura de Gabriel Quadri (a principios de febrero ese partido optó por dejar la coalición Compromiso por México y presentar un candidato propio). El 17 de marzo el PAN presentó la candidatura de Josefina Vázquez Mota. Finalmente, el 22 de marzo la coalición Movimiento Progresista, compuesta por el PRD, el PT y el MC, hizo oficial la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Las campañas presidenciales iniciaron formalmente el 30 de marzo para terminar el 27 de junio, 72 horas antes del día de las elecciones. La ley preveía la realización de dos debates entre aspirantes: uno en la primera semana de mayo (tuvo lugar el 6 de mayo) y un segundo a más tardar en la segunda semana de junio (se realizó el 10 de junio).



El candidato presidencial priista Enrique Peña Nieto, acompañado por René Torres Ruiz, durante un acto de campaña en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, 11 de mayo del 2012. Archivo Procesofoto.

A pesar de la relativa brevedad del periodo y de la existencia de un marco legal más restrictivo en cuanto a propaganda, el diseño y las estrategias de campaña tuvieron un efecto importante sobre la evolución de las preferencias, sobre todo en los electores que no expresaban una fuerte lealtad partidista.<sup>3</sup> Basada en las cifras de dos empresas encuestadoras, algunos días antes del inicio oficial de las campañas Enrique Peña Nieto llevaba una fuerte ventaja sobre Josefina Vázquez Mota (45%-32% y 39%-24%) y un margen todavía más amplio sobre

<sup>3</sup> Véase Jorge Domínguez, "Mexico's 2012 Presidential Elections. Conclusions", en Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Green y Alejandro Moreno, *Mexico's Evolving Democracy. A Comparative Study of the 2012 Election*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2015.

Andrés Manuel López Obrador, quien estaba en un distante tercer lugar (22% y 19%). Veremos luego cómo se redujo esa ventaja y se invirtieron las posiciones de los ocupantes del segundo y tercer lugar.

Enrique Peña Nieto inició su campaña arriba en las preferencias de los electores y mantuvo ese sitio hasta el 1 de julio 2012. Su posición se debía a un largo proceso de construcción de imagen que empezó en su campaña para la gubernatura del Estado de México en 2005, y se consolidó durante sus seis años como titular del gobierno mexiquense. Llama la atención la consistencia con la cual desarrolló su estrategia de comunicación durante todos esos años y cómo su campaña presidencial de 2012 fue una prolongación de la misma.

Ya hemos hecho referencia a una promoción de imagen que articulaba una intensa y continua presencia en los medios de comunicación electrónica con el despliegue de una organización territorial extensa. Se trató de centrar la publicidad en torno a la persona del candidato, resaltando su capacidad de gobierno y el cumplimiento de sus promesas. Había una línea de continuidad entre su eslogan de campaña a gobernador de 2005, "te lo firmo, te lo cumplo", y el mismo nombre de la coalición electoral que lo apoyó en 2012, Compromiso por México. En un país que apenas se recuperaba de la crisis financiera de 2008 y se enfrentaba a un problema generalizado de seguridad, ese mensaje de eficiencia más allá de las ideologías y definiciones de políticas públicas tuvo una gran receptividad.

Llamó la atención también la disciplina con la cual el candidato y su equipo se apegaron a los lineamientos de la estrategia de comunicación. A diferencia de lo que sucedió en las dos campañas presidenciales anteriores, la élite del PRI mostró un alto grado de cohesión en los contextos nacional, estatal y local. Mal que bien se trató de aprovechar la juventud del candidato para proyectar la noción de un PRI renovado.

La imagen de Peña Nieto se vio poco afectada por el contenido de los debates con sus adversarios o por la propaganda crítica del PAN y de la coalición Movimiento Progresista. El reto más fuerte a su campaña provino de fuera del sistema de partidos.

En efecto, el 11 de mayo de 2012, con motivo de una visita a la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, Enrique Peña Nieto fue ampliamente cuestionado por los estudiantes. En un reflejo que recordaba a un PRI más tradicional, el equipo de campaña denunció un acto de provocación por parte de agentes externos a la universidad. Los 132 estudiantes así aludidos comprobaron que no era así. Con una interesante combinación de movilizaciones y uso inteligente de las redes sociales nació un movimiento de oposición al candidato del PRI que pasó a ser conocido como #YoSoy132. Recordando vagamente el espíritu de la Primavera Árabe, los integrantes



Ciudadano en Tlalpan (Ciudad de México) deposita su voto durante la jornada electoral del 1 de julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

de ese movimiento flexible expresaron una crítica eficiente a la imagen pacientemente construida por el candidato del PRI. La organización de un debate en internet con la participación de tres de los cuatro aspirantes presidenciales –no participó el del PRI– constituyó un recurso imaginativo y atractivo para un amplio público. Luego, el descubrimiento y la denuncia pública de prácticas electorales clientelares del PRI en el mismo momento dieron un mayor asidero a las críticas. No es de sorprender que el surgimiento de #YoSoy132 haya coincidido con un declive de Peña Nieto en las tendencias expresadas por las encuestas (38% y 36% de preferencias a finales de

mayo 2012). No obstante, a 72 horas del día de la elección, el candidato parecía haber logrado casi recuperar su grado de apoyo del inicio de la campaña (41% en la encuesta de *Reforma* y 38% en la de Mitofsky).

Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición Movimiento Progresista, empezó su campaña formal en un distante tercer lugar (22% de preferencias según *Reforma*, 19% según Mitofsky). Esa posición se debía en parte a la alta tasa de rechazo que tenía en ciertos segmentos del electorado, cuya percepción se apoyaba en reacciones negativas frente a las protestas poselectorales de 2006 y a

la conflictividad que caracterizaba la vida interna del PRD. Al mismo tiempo, él tenía un alto grado de reconocimiento en la población en general. Era la segunda vez que participaba en una contienda presidencial y se había dedicado a recorrer todo el país durante seis años consolidando las estructuras, primero de su “gobierno legítimo” y, a partir del 2011, de su Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Además, había logrado articular un discurso de denuncia en contra de la clase política que lo ubicaba convenientemente en el margen del sistema político. Desde el lado opuesto del espectro, su estrategia tenía características similares a la de su contrincante del PRI: preparación de largo plazo, mensaje claro e insistente y consolidación de una organización territorial leal.

Para contrarrestar su imagen de radicalismo, Andrés Manuel López Obrador adoptó un discurso que puso en el centro de su retórica la idea de una “república amorosa”, que dejaba entrever que no era un hombre de conflicto. Pero sobre todo, insistió en que su proyecto era el único que significaba un cambio verdadero para el país. En cuanto a su relación con las distintas corrientes del PRD y los otros partidos de la coalición, las complejas negociaciones que se dieron en el seno de la “familia de izquierda” después de las elecciones de 2009 habían logrado establecer un *modus vivendi* temporal. Por añadidura, existía una tradición en el PRD a efectos de que el candidato presidencial organizaba su propia estructura para la campaña; es el papel que desempeñó el incipiente Morena en el 2012. En pocas palabras, tanto en el discurso como en la organización, Andrés Manuel López Obrador logró limar parcialmente los aspectos negativos asociados a su imagen y presentar una alternativa atractiva para un segmento importante del electorado.

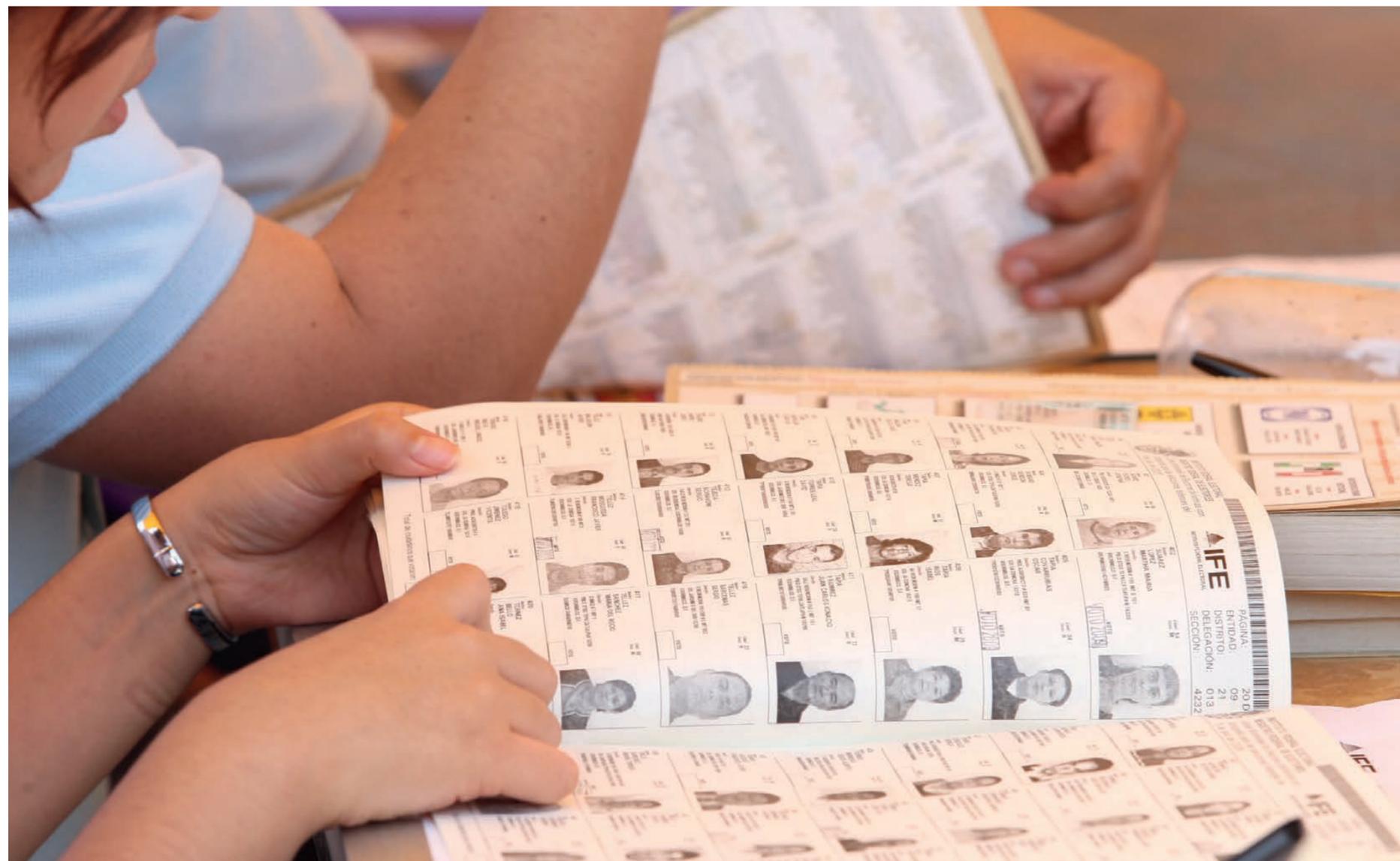
Este éxito se pudo apreciar a partir del mes de mayo de 2012, cuando rebasó a la candidata del PAN en las preferencias electorales para ocupar el segundo lugar en las encuestas de opinión. De hecho, el candidato de la izquierda fue el principal beneficiario de las desavenencias de Enrique Peña Nieto cuando apareció el movimiento #YoSoy132 y se denunciaron prácticas clientelares del PRI, es decir, cuando la apariencia de un PRI nuevo dejó entrever al PRI viejo. A finales del mes de mayo parecía que Andrés Manuel López Obrador había logrado acortar considerablemente la distancia con el candidato puntero. Según la encuesta publicada por *Reforma*, la diferencia de 23 puntos que existía entre ambos a finales de marzo se había reducido a 4 puntos en un periodo de dos meses. La brecha se volvió a abrir ligeramente en junio. No obstante, no dejó de ser impresionante la recuperación del candidato de izquierda.

En este juego de interacciones, la candidata de Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota, no corrió con la misma suerte. A pesar



de haber ocupado cargos ministeriales importantes en los gobiernos de los presidentes Fox (Secretaría de Desarrollo Social) y Calderón (Secretaría de Educación Pública) y de haber sido diputada en dos ocasiones, la candidata de Acción Nacional no tenía el mismo grado de reconocimiento en la opinión pública que sus principales adversarios. Como hemos visto, el proceso de precampaña de Acción Nacional en el cual ella se impuso a Ernesto Cordero –quien gozaba del apoyo apenas disfrazado del presidente Calderón– y a Santiago Creel, tuvo un efecto contrario al esperado: en lugar de incrementar el interés público en una candidatura panista de fabricación reciente, la competencia interna puso en evidencia las divisiones que existían en el partido. De hecho, cuando Josefina Vázquez Mota fue proclamada candidata en el Estadio Azul de la Ciudad de México el 11 de marzo de 2012, los informes de prensa resaltaron el hecho de que el recinto no estaba lleno. Ese vacío relativo, con todo lo que

El consejero presidente Leonardo Valdés y la candidata presidencial panista Josefina Vázquez Mota durante la firma del Pacto de Civilidad para la jornada electoral de 2012. Asisten consejeros electorales y los candidatos presidenciales del Movimiento Progresista y Compromiso por México. 29 de junio de 2012. Colección particular.



Revisión de la identidad de un ciudadano en el listado nominal realizado por una funcionaria de casilla. 1 de julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

podía esconder, iba a asumir un carácter simbólico y profético para el resto de la campaña.

El mensaje inicial de la candidata era “Josefina Vázquez Mota, diferente”. La intención detrás del uso de la palabra “diferente” era subrayar el hecho de que, si bien no era la primera vez que una mujer se postulaba a la Presidencia de la República, sí lo era en cuanto a ser abanderada por un partido importante con posibilidad teórica de

ganar. La alusión a la diferencia podía también ser entendida como un esfuerzo de tomar distancia con gobiernos panistas que llevaban doce años en el poder y mostraban señales naturales de desgaste, sin que ello fuera percibido como una ruptura. El problema era la falta de claridad y contundencia del mensaje: no quedaba claro en qué consistía la diferencia.

A lo largo de la campaña, las tensiones internas de Acción Nacional asociadas a la dificultad de ser partido en el gobierno afloraron y afectaron la capacidad organizativa y logística del equipo de la candidata. Las pocas operaciones de reconciliación y muestras de unidad partidista detrás de Josefina Vázquez Mota no lograron convencer, como tampoco los ajustes en el mensaje. Al final, más allá de las deficiencias estratégicas, pesó el voto de castigo en contra de un partido que llevaba doce años en el poder. En mayo de 2012, Josefina Vázquez Mota era rebasada en el segundo lugar de las preferencias electorales. En junio, las últimas encuestas publicadas antes de la elección la ubicaban 8 (*Reforma*) y 13 puntos (Mitofsky) abajo del porcentaje de intención de votos que tenía a finales de marzo.

Para completar el panorama de las campañas, cabe mencionar brevemente la candidatura de Gabriel Quadri, postulado por el partido Nueva Alianza, único aspirante de un partido pequeño que participó en la contienda. Su buen desempeño en el primer debate presidencial le permitió tener presencia –según la encuesta de *Reforma* pasó de 1 a 5 puntos en las preferencias electorales de mayo– en una competencia que parecía diseñada para tres contendientes.

Este breve repaso de las campañas muestra que, a pesar de que las posiciones relativas de los candidatos parecían bien definidas al inicio de la contienda, hay una dimensión estratégica que terminó influyendo en el desenlace de la justa electoral. En pocas palabras, las campañas contaron.

#### EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Como hemos visto, las reformas electorales de 2007-2008 incrementaron las facultades y la capacidad del Instituto Federal Electoral, pero también suscitaron nuevos retos en términos de organización, coordinación y velocidad de respuesta.

La temporada electoral inició mal para el IFE y su Consejo General. En efecto, en las reformas legislativas se había previsto una sustitución escalonada de los integrantes del Consejo. La renovación completa iba a terminar en octubre 2010 con la salida de los tres últimos consejeros que habían sido nombrados antes de 2006. Sin embargo, el Congreso de la Unión tardó 14 meses antes de designar a sus sucesores. Esa tardanza no solo afectó el trabajo del Consejo y de las Comisiones sino que hizo que, durante los dos primeros meses del periodo electoral, el órgano decisorio del IFE estuviera incompleto. Ese problema de coordinación entre partidos fue interpretado como una vulneración de la autonomía del IFE y una nueva partidización de su funcionamiento.<sup>4</sup> El 15 de diciembre de 2011,

<sup>4</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives, "El desempeño de la actividad electoral: organización



pasados varios plazos legales, se nombró a tres nuevos consejeros. Y el Consejo pudo empezar a funcionar normalmente.

El reto mayor en materia de organización fue la implementación del nuevo modelo de comunicación política en periodo electoral, que encargaba al IFE la asignación y administración de los tiempos de propaganda de la institución y de los partidos (candidatos) en espacios reservados al Estado en la radio y la televisión. Si bien el modelo se había probado en las elecciones legislativas de 2009, era la primera vez que se aplicaba a una elección presidencial. Desde una perspectiva tecnológica y administrativa, la instrumentación del modelo representaba una hazaña logística. Para tener una idea de la

y arbitrariedad con una nueva ley", en Arturo Alvarado Mendoza (coord.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, México: El Colegio de México, 2016, pp. 186-187.

Aplicación de tinta indeleble durante la jornada electoral del 1 julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.



magnitud de la tarea, en esa elección presidencial se asignaron y administraron 43'369074 promocionales que equivalían a 7'491011 minutos al aire. Desde una perspectiva técnica, el nuevo modelo fue un éxito: el grado de cumplimiento por parte de los concesionarios y permisionarios fue de 97 por ciento.<sup>5</sup>

En cuanto al monitoreo del equilibrio en la cobertura de las campañas en los espacios informativos, otra tarea importante del IFE en la materia, y a pesar de sospechas de sesgos a favor del candidato puntero, el seguimiento realizado mostró una equidad razonable en los tiempos asignados a los candidatos.

En el momento de la aprobación de las reformas, así como antes y durante la campaña electoral, hubo voces en la opinión pública que caracterizaron el nuevo modelo de comunicación político-electoral como una restricción a la libertad de expresión. Esas denuncias criticaban la monopolización de la propaganda electoral en manos de los partidos, lo que eliminaba la posibilidad de participación de terceros en el debate político, además de la nueva facultad del órgano

Revisión del padrón electoral durante la jornada electoral federal. 1 de julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

<sup>5</sup> Leonardo Valdés Zurita, "Las consecuencias políticas de la reforma de 2007-2008", en Arturo Alvarado Mendoza, *op. cit.*, pp.168-169.

electoral para juzgar del carácter difamatorio de los promocionales difundidos por los partidos. En este último caso, se temía que la autoridad terminara asumiendo un papel de censor. No obstante, el Consejo General del IFE hizo un uso muy prudente de sus nuevas facultades: en un total de 40 quejas sobre el carácter ofensivo de la publicidad electoral se dio curso a solamente cuatro de ellas.<sup>6</sup>

En un estudio que es parte de una serie diacrónica de análisis de las elecciones mexicanas desde el 2000, Jorge Domínguez afirma que una sorpresa de 2012 fue constatar la importancia de las relaciones clientelares en la motivación del voto. Según estimaciones a partir de estudios de paneles, entre 3 y 20% de los electores afirmaron haber recibido algo a cambio de su voto. De hecho, desde el inicio de las campañas, el tema del financiamiento irregular y del rebase de los topes de campaña permeó el debate público y encontró eco en la sesiones del Consejo General del IFE. Como hemos visto, las reformas habían dotado al IFE de instrumentos que le permitían intervenir mejor –sobre todo en materia de acceso a cuentas de los partidos– y más rápido. La nueva Unidad de Fiscalización contaba con los recursos humanos y técnicos para realizar auditorías eficientes y rápidas. Ante las denuncias que surgían en cuanto al gasto de los partidos y candidatos, el PRI y el PRD propusieron que se entregaran informes anticipados de gastos. Aun así, el tema estuvo presente a lo largo de la campaña y las denuncias de los partidos se entrecruzaban. Parte del problema se debió a que el Consejo General del IFE recibía los resultados de las auditorías de la Unidad de Fiscalización pero no tenía el poder de orientar la labor de dicha unidad.<sup>7</sup> Después de la elección, los tiempos para la elaboración y entrega de los informes financieros de los partidos –así como el periodo más corto de calificación de las elecciones por parte del TEPJF– hizo que el tema de la fiscalización de los recursos de los partidos quedara en el aire. El descubrimiento de esquemas de retribución indirecta para afiliados de partidos, como ocurrió en los casos conocidos como *Monexgate* y *Sorianagate*, dejó claro que había que avanzar todavía más en la fiscalización de las campañas. En ese momento el tema se inscribió en el horizonte de una futura reforma electoral.

Otro asunto importante ante el cual tuvo que reaccionar rápido el Consejo General del IFE está asociado a las candidaturas. Primero, como ya se mencionó, el Partido Nueva Alianza integró inicialmente una coalición electoral con el PRI y el PVEM. A pocas semanas del registro de las candidaturas presidenciales, el Panal anunció

<sup>6</sup> Eric Magar, "The Electoral Institutions. Party Subsidies, Campaign Decency and Entry Barriers", en Jorge Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (ed.), *op. cit.*

<sup>7</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives, *op. cit.*, p.191.



A la izquierda, Sebastián Lerdo de Tejada, representante del PRI ante el IFE, conversa con el consejero electoral Alfredo Figueroa durante una sesión del Consejo General. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

su intención de retirarse de la coalición y postular un abanderado propio. Ese cambio de último momento tuvo un efecto sobre la asignación de los tiempos de radio y televisión que fue solucionado a tiempo. Luego, y de manera apremiante, el IFE tuvo que resolver en un plazo muy corto el problema de la equidad de género en las listas de candidatos de los partidos. La ley obligaba a los partidos a tener por lo menos 40% de aspirantes de un mismo género, tanto en las candidaturas legislativas de titulares como de suplentes. A pocos días del plazo de registro ningún partido cumplía con esa exigencia. El Consejo General tuvo que emitir dos amonestaciones públicas y decretar dos breves prórrogas para que, bajo amenaza de anulación de candidaturas, se cumpliera con esa disposición. Esta situación delicada fue bien manejada por el IFE y encontró una solución correcta.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, tomo 1, México: IFE, 2013, pp.80-93.



De manera general, se puede decir que a pesar de un contexto inicial que se anunciaba difícil, el IFE, en el marco de las atribuciones que le conferían las nuevas disposiciones legales, supo hacer frente a los retos de organización, coordinación, administración, decisión y respuesta rápida que se le presentaron en el 2012. En un contexto en que la gran mayoría de las encuestas electorales se equivocaron en cuanto a la posición del segundo y tercer lugar en la elección presidencial, la difusión con exactitud y a tiempo de los resultados contribuyó a legitimar la acción del IFE. El buen diseño del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y del sistema de conteo rápido permitió anunciar pronto los resultados. Además, antes del anuncio de los resultados oficiales, 72 horas después de la elección,

Sala de prensa durante uno de los debates de candidatos presidenciales. 2012. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Ciudadana deposita su voto en San Juan Chamula, Chiapas, en la jornada electoral del 1 de julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

se había procedido al recuento de casi 50% de las casillas (cerca de 70,000). Los errores de 2006 habían sido corregidos. Aun así la coalición perdedora impugnó los resultados ante el TEPJF.

#### LA JORNADA ELECTORAL Y LOS RESULTADOS

El 1 de julio de 2012 la jornada electoral transcurrió casi sin incidentes. Fueron instaladas 143132 casillas en todo el territorio nacional y votaron más de 50,300000 mexicanos. El candidato de la coalición Compromiso por México consiguió 38.21% de los votos



seguido por el candidato de la coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador con 31.59%. La candidata del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota, alcanzó 25.41% de los sufragios. El candidato de Nueva Alianza, Gabriel Quadri, obtuvo un distante cuarto lugar con 2.29% de los votos.

En comparación con la elección presidencial de 2006, el candidato del PRI había ganado casi 16 puntos y alrededor de 10 millones de votos. El candidato del PRD había retrocedido en casi 4 puntos, aun si se habían agregado un millón de votos a su caudal.

El coordinador de la campaña presidencial de Josefina Vázquez Mota, Roberto Gil Zuarth, denuncia la presunta compra de votos mediante tarjetas bancarias por parte de la coalición Compromiso por México. 25 de junio de 2012. Archivo Procesofoto.



Finalmente, la candidata de Acción Nacional perdió 10 puntos y alrededor de 2,200,000 votos.

La sorpresa que trajeron esos resultados fue el ascenso espectacular en un periodo breve de 90 días del candidato de la coalición Movimiento Progresista. Pocas encuestas habían logrado predecir ese resultado, la del periódico *Reforma* sería una notable excepción. Andrés Manuel López Obrador no solo logró desplazar a la candidata de Acción Nacional del segundo lugar sino que acortó considerablemente la distancia con el ganador. La primera constatación que viene a la mente es que, aun si la victoria de Enrique Peña Nieto estaba anunciada desde hacía tiempo, las estrategias de campaña produjeron efectos sobre la posición relativa de los contendientes. A la vez, como lo hemos subrayado en otra parte del texto, los abanderados punteros habían preparado su candidatura desde tiempo atrás. Su imagen, el trasfondo de su discurso y sus estrategias —incluidos sus reajustes tácticos— se venían diseñando desde 2005 por lo menos. En ambos casos, los candidatos recibieron más votos, tanto en términos

Ciudadano vota durante la jornada electoral del 1 julio de 2012. Archivo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, INE.

proporcionales como absolutos, que sus aspirantes a diputados. En pocas palabras, la personalidad de los presidenciables pesó en la determinación del resultado. La abanderada de Acción Nacional, cuya candidatura fue el resultado de una maduración más breve, recibió menos votos que los postulantes a diputado de su partido. En el caso de Acción Nacional es razonable suponer que el desgaste de doce años de gobierno funcionó en contra de sus candidatos, como suele suceder en las democracias.

Entre otros factores positivos y negativos cabe mencionar la capacidad organizativa y la cohesión interna de los partidos. La campaña de Enrique Peña Nieto fue el producto de un largo proceso de reconstrucción de la élite nacional del PRI a partir de la periferia, es decir de los gobiernos estatales y de sus jefes. En el caso de Andrés Manuel López Obrador, el acto de reconciliación pragmática y temporal de la familia de izquierda después de la derrota de las elecciones legislativas de 2009 permitió acoplar el reajuste de imagen del candidato con la realidad de su organización política. En cambio, las divisiones que se manifestaron en Acción Nacional a lo largo de la campaña contribuyeron a hundir la candidatura de Josefina Vázquez Mota.

El Instituto Federal Electoral supo sacar lecciones de la experiencia de 2006 y enfrentar una situación complicada en términos políticos y administrativos. A pesar de un comienzo azaroso, supo enfrentar los retos que traían aparejados las reformas electorales del 2007-2008 y responder puntualmente a las situaciones críticas que se presentaron. Al mismo tiempo quedó claro que muchas de las disposiciones de la ley no eran suficientes para normar el comportamiento de los actores políticos.

De hecho, una vez conocidos los resultados, las condiciones en las cuales se desarrolló la competencia electoral llevaron a los miembros de la coalición Movimiento Progresista a impugnar los resultados de los comicios ante el TEPJF, al denunciar la compra de votos y el rebase del límite de gastos de campaña por parte del PRI. Una vez más, parecía que el país se encontraba ante una situación similar a la del 2006. Los dirigentes de los partidos de la coalición apoyaron el reclamo del candidato derrotado y participaron en los primeros actos de protesta convocados por él ante las autoridades electorales. Sin embargo, a principios de septiembre, cuando el TEPJF emitió un fallo que validaba el resultado de la elección, el PRD y su excandidato tomaron caminos separados.

Más allá de la impugnación de la elección como acto político y en la medida en que avanzaba la competencia política, las elecciones de 2012 habían puesto de relieve otros elementos de la vida democrática que ameritaban ser perfeccionados. Pero es otra historia...



## PARA UNA HISTORIA PERSONAL DEL INE (APUNTES)

Ricardo Becerra Laguna

### EL IFE Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Hace más de 25 años el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) sesionó por primera vez y no fue en sus consagradas instalaciones de Viaducto Tlalpan. Un personaje clásico del autoritarismo mexicano, Fernando Gutiérrez Barrios, presidía aquel órgano que todavía no era ciudadano, ni profesional, ni autónomo del Gobierno, pero su sesión inaugural y todo el contexto de su celebración ya anunciaban el destino –dramático hasta la teatralidad– de esa institución que comenzaba a caminar.

Como se sabe, las elecciones precedentes (las de 1988) habían sido las más competidas e impugnadas de la época moderna (hasta entonces) y el IFE había nacido precisamente como respuesta a la trágica crisis de confianza en el sistema electoral. La historia es conocida: se cayó, o mejor dicho, se calló el sistema.

Durante la noche misma de aquella elección, las cifras oficiales fueron interrumpidas durante unas horas delirantes, lo que produjo un choque de incertidumbre, impugnación e incredulidad imposible de remontar. Luego de ese episodio y su secuela, resultó claro que era absolutamente vital otra ley y otra institución si es que el sistema político iba a tener algún futuro electoral, o sea, si la disputa por el poder en México andaría por cauces pacíficos, legales, civilizados.

La respuesta a ese desafío mayor, el desafío de una nueva era política, fue el Instituto Federal Electoral: una organización de nuevo tipo, compleja pero abierta, anclada ya en la modernidad del país, permanentemente expuesta a los ojos, la vigilancia y el escrutinio de los partidos políticos y de todo público. Una institución que nació transparente por pura necesidad, algo nunca visto en la historia política de México.

El parto de la reforma legal y de los cambios constitucionales que dieron vida al IFE fue muy doloroso, y con una de las fuerzas vitales de la elección –la que formaría el PRD– fuera de su pacto fundador. Los consejeros, figura novísima –por ser los primeros profesionales electorales de México–, estaban obligados a aplicar unos



Trabajadores del IFE llevan a cabo una campaña de difusión durante el paseo ciclista dominical en Avenida Reforma (Ciudad de México). Noviembre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

procedimientos absolutamente nuevos en el marco de una ley desconocida y como siempre, trabajando en un clima público desconfiado, exasperado y repleto de contradicciones en el lejano 1991, como ahora.

Los resultados de las elecciones de entonces vieron recuperar la cauda de votantes del partido hegemónico, lo que reforzó la ilusión de que 1988, en realidad, había sido un mal sueño del que el país despertaba, ante la incredulidad de la oposición de derechas y de izquierdas. Aquellas elecciones ofrendaron al Partido Revolucionario Institucional la friolera de 320 legisladores electos. Un número inimaginable ya en estos tiempos.

Pero ese diagnóstico conservador resultó un mero espejismo crepuscular, pues el país y su pluralismo real no se detendrían. El primer escándalo sobre financiamiento ilegal al partido mayoritario con intervención del propio gobierno estalló en 1993, y en la primera hora de 1994 se levantó en armas una insólita guerrilla en el estado de Chiapas “declarando la guerra” al Gobierno federal. El ambiente ya era sórdido e inquietante, pero semanas más tarde, el candidato del PRI fue asesinado en Tijuana –la otra frontera– lo que provocó un nuevo shock anímico a toda la nación.



Por fortuna, y muy especialmente gracias a la perseverancia y tenacidad de Jorge Carpizo, quien ocupó la presidencia del IFE en aquella situación,<sup>1</sup> se produjeron –en el curso de semanas nerviosas– un cúmulo de reformas en la organización electoral, cada vez más avanzadas y por primera vez, el mayor partido de la izquierda mexicana tomaba su lugar en la mesa de negociación.

Octavio Paz legó el retrato de aquellas circunstancias en un ensayo insuperable<sup>2</sup> cuya conclusión fundamental sería confirmada en las siguientes siete elecciones (ni más ni menos):

El cambio fue individual, quiero decir, ocurrió en la conciencia de cada uno, pero adquirió todo su sentido al volverse colectivo. Ni fueron mil, ni cien mil, sino millones de mexicanos los que decidieron abandonar las actitudes tradicionales y, juntos, influir en la situación del país. Otro México comienza.

<sup>1</sup> Aunque no solo Carpizo. Soportado por una estructura ejecutiva altamente profesional y por un grupo respetado y plural de consejeros ciudadanos con una alta credibilidad pública: Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg y Fernando Zertuche.

<sup>2</sup> “Doble mandato”, en *Vuelta*, núm. 215, octubre de 1994.

El consejero presidente Leonardo Valdés, tercero de izquierda a derecha, dirige su última sesión de Consejo General, acompañado por el consejero electoral Lorenzo Córdova, el secretario ejecutivo Edmundo Jacobo y el consejero electoral Marco Antonio Baños. 30 de octubre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

### El premio Nobel agregaba:

En las elecciones del 21 de agosto estuvieron presentes dos impulsos, en apariencia contradictorios pero, finalmente, complementarios: la voluntad de cambio y el anhelo de seguridad. Por una parte la mayoría de los mexicanos desea que, al fin, se cumplan las reformas democráticas; por otra, la prudencia... inspira a esa misma mayoría: nadie quiere que la aplicación violenta o irreflexiva de esas reformas ponga en peligro la estabilidad y la paz en el país.

El cruce de 1994 y 1995 acabaría inclinando la balanza por el cambio: la mayor crisis económica en México desde los años treinta, sería la principal razón que convenció a otros tantos millones de ciudadanos de la necesidad de una transformación mayor, que se expresó en una multitud de elecciones locales y que culminaría en los comicios intermedios de 1997, organizados por el IFE (fecha en que según algunos, marca el fin de la “transición democrática” en México).<sup>3</sup>

¿Qué ocurrió entonces? La Cámara de Diputados acababa de perder la mayoría del partido del “señor presidente” (hecho que se repite hasta el día de hoy) y por primera vez, una suma de agrupaciones opositoras forjaba una alianza mayor por sobre la bancada del Revolucionario Institucional. En aquellos años sumaban ya diez Congresos locales que habían equilibrado la representación y cuya mayoría no respondía al gobernador en turno. Los municipios –entre ellos los más importantes del país– ya eran un archipiélago plural ocupado por las combinaciones más disímolas, lo mismo que casi todas las metrópolis –de Guadalajara a Monterrey y de Tijuana a Mérida, pasando por Veracruz y Torreón– también habían mutado de partido gobernante (sobre todo hacia Acción Nacional) y ofrecido una variedad y composición nunca vista en sus cabildos.

Como remate de todo, otra elección crucial –local– ejecutada por el IFE durante el mismo año 1997 en la Ciudad de México fue ganada por la izquierda y su partido aglutinante (el de la Revolución Democrática) de la mano del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

Vista con cierta perspectiva histórica la onda expansiva, el conjunto de cambios democratizadores, produjo el hecho principal de nuestra transición: la dispersión efectiva del poder del Estado y por lo tanto, la creciente dificultad y la sofisticación del oficio para poder gobernar. Tareas y agendas que se situaban ya en otras esferas, no en la obsesión electoral, aunque como veremos, la historia camina por el lado más tortuoso.

<sup>3</sup> Véase, Becerra, R. Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, tercera edición, México, Cal y Arena, 2005.



### LA NOCHE DE LAS ELECCIONES

Llegó la nueva centuria, el año 2000 y con él, la prueba decisiva para cualquier órgano electoral: la alternancia en la Presidencia, el principal cargo público del país. Las condiciones estaban dadas para un viraje histórico. Después de setenta años, el PRI abandonó pacíficamente el poder del Estado nacional y el Partido Acción Nacional, con Vicente Fox a la cabeza, escenificaba lo que nunca había ocurrido en México, ni cuando se hizo independiente, ni cuando se hizo república ni después de la revolución: una transmisión legal y ordenada –sin violencia– del poder gubernamental, gracias a unas elecciones bien hechas y bien organizadas, vigiladas hasta su último detalle.

No solo la alternancia. Otros episodios fortalecieron la credibilidad pública del IFE, especialmente las investigaciones y las multas ejemplares (mil millones, 360 y 184 millones, respectivamente) propinadas a los partidos políticos PAN, Verde Ecologista y PRI (el primero en pleno ejercicio de gobierno), por los casos de financiamiento

De izquierda a derecha, los consejeros electorales Francisco Guerrero, Macarita Elizondo, el consejero presidente Leonardo Valdés y Alfredo Figueroa, tras su última sesión de Consejo General. 30 de octubre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



El secretario ejecutivo Edmundo Jacobo acompaña a los consejeros electorales que permanecen en su cargo. De izquierda a derecha, Lorenzo Córdova, Benito Nacif, María Marván y Marco Antonio Baños. Noviembre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

ilegal conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*.<sup>4</sup> Luego de cuatro elecciones –hasta 2003– México parecía haber resuelto su histórico recelo con las elecciones y su autoridad reguladora pero, como decíamos al principio, el IFE no tuvo (parece no tener) la suerte de un destino normal y sosegado como los de cualquier instancia profesional en una democracia: un organismo capaz de contener y hacer respetar la voluntad de los ciudadanos, expresada en secreto y en libertad.

De tan mala suerte que la confianza ganada sufriría un retroceso en el año 2006. Los ciudadanos acudieron a las urnas masivamente (alrededor de 42 millones) y lo hicieron por medio de un edificio electoral bien coordinado. Pero las pasiones y pulsiones políticas del país le deparaban un escenario extremo: casi un empate técnico,

<sup>4</sup> Una descripción pormenorizada de cada caso puede ser consultada en Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.

una diferencia tan pequeña entre el primero y el segundo lugar, que la situación exigía una dosis desconocida de responsabilidad y transparencia entre partidos y la propia autoridad electoral. No ocurrió.

A las once de la noche del domingo 2 de julio de aquel año, el consejero presidente del IFE –en cumplimiento de un excéntrico mandato aprobado semanas antes por el Consejo General– en cadena nacional, transmitió que no estaba en condiciones de difundir los resultados del conteo rápido dada la distancia tan pequeña entre los acérrimos contendientes de aquella elección. Acto seguido exhortó a esperar, tranquilos, hasta el miércoles siguiente.

A partir de ese momento las impugnaciones se desencadenaron, se propagaron más rápido que las explicaciones y todas las versiones políticas –aun las más enloquecidas– cobraron fuerza y crédito. El vacío informativo propiciado por aquella decisión, fue el vehículo que permitió la expansión de una crisis tan venenosa como la de 1988, pero ahora, frente a partidos y candidatos muchísimo más poderosos, detonantes de furiosas estrategias de descalificación.

En mi opinión, abstenerse de difundir la información es el error más importante que el IFE ha cometido en su historia y un punto de quiebre sobre el cual aún sigue girando el arbitraje electoral de México, en sus comicios federales tanto como en los locales.

En el modelo electoral mexicano los conteos rápidos no pueden sustituir a los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP), ni viceversa. Ambos son instrumentos para la confianza pública en el momento neurálgico de la elección. Nada ayuda más a la credibilidad que ofrecer información técnicamente válida, de modo constante y previsible la noche misma de la elección. El PREP empieza a arrojar datos desde las ocho, pasado meridiano; tres horas después, aparecen las grandes cifras agregadas –nacionales– del conteo rápido, que a su vez, siguen siendo confirmadas a lo largo de la madrugada, de conformidad con la cadencia del PREP, si es que ambos instrumentos están bien contruidos. Así se constituye una barrera infranqueable contra la especulación, la mentira y las estrategias deliberadas de impugnación (una enfermedad endémica de nuestra cultura política).

Más aún: tan importante como ofrecer los datos y las tendencias electorales, es la certeza pública de una autoridad que proporciona información de manera constante a la hora y con el ritmo que ella misma anticipó, a los ojos y oídos de todos.

Pase lo que pase, y sea el resultado que sea, la autoridad electoral debe explicar con toda claridad qué está pasando, debe ofrecer los datos de los que dispone con la máxima transparencia. Es esa la falla radical en la historia del Instituto: una autoridad que se dirige a

millones de ciudadanos para decir... que no puede decir resultados, arguyendo razones técnicas que las pasiones políticas y la opinión pública desconfiada no estaban dispuestas a escuchar.

Aceptar la victoria del contrario; aceptar la derrota propia; aceptar los resultados, es probablemente el déficit más importante de nuestra cultura política.<sup>5</sup> Un síntoma predemocrático que no ha desaparecido y que sigue ofreciendo espectáculos desdichados en un montón de elecciones locales hasta hoy, diez años después de ese episodio. A falta de información y cifras oficiales, la misma noche de la jornada electoral los candidatos se sienten autorizados para proclamarse ganadores, por supuesto, con su propia “encuesta” bajo el brazo.

Discutir qué fue lo que ocurrió en ese año de inflexión (2006) sigue siendo necesario, aunque su lección es obvia: la vida democrática y sus instituciones clave no están dadas, ni garantizadas, ni son inmunes a los vientos de impugnación que desatan las grandes fuerzas políticas nacionales, llagadas por una descomunal desigualdad social, por diferencias políticas que parecen infranqueables, por un pésimo humor social y además, por largas y a menudo virulentas campañas. Ese es el contexto político real del trabajo de las autoridades electorales y la información oportuna, su principal defensa.

#### EL INE NO ES UN BARCO QUE SE TRIPULA SOLO

Si se echa la vista atrás, el INE (antes IFE) es el resultado de una profusa elaboración política, organizacional e intelectual, quizá de las más importantes que se hayan concebido en el México contemporáneo. No solo es el organismo que instaló la noción de transparencia en su versión más drástica –los partidos políticos y cientos de consejeros, organizaciones civiles y visitantes extranjeros miran, vigilan y verifican todos los procesos de la elección–, sino también es el edificio que durante lustros radicó varias de las novedades institucionales que ha visto el país: emisión del principal documento de identidad ciudadana, mediante una credencial universal y gratuita con fotografía; desde cero, creación de la base de datos personales más grande y actualizada de México; el procedimiento de sorteo de millones de ciudadanos para hacerse cargo de cientos de miles de casillas; la cuidadosa confección de una geografía nacional, total y equilibrada; la puesta en marcha del segundo servicio profesional de carrera en el país; el desarrollo de un programa informático para dar a conocer los resultados preliminares la noche misma de la elección; la creación de un régimen severo de fiscalización y rendición de cuentas sobre entidades de interés público que dio paso

<sup>5</sup> Véase, González, Felipe, *La aceptabilidad de la derrota: esencia de la democracia*. Colección: Temas de la democracia, México, IFE, 2000.



a las sanciones más importantes de la historia administrativa del país –los casos antes reseñados del Pemexgate y Amigos de Fox–; la introducción de la noción de “ciudadanización”, esto es, de personalidades con prestigio propio que asumen decisiones clave en la institución; la construcción de las primeras reglas y de la tecnología para la regulación de los medios de comunicación electrónica en México, entre otras muchas innovaciones, son parte de la historia vital de la autoridad electoral.

Pero el IFE no se instaló en la vida pública ni pudo organizar nueve elecciones federales (más algunas de orden local) solo, ni principalmente, por su “diseño institucional”, innovaciones tecnológicas o por sus novedades orgánicas. La generación de confianza pública –algo que han tenido muy pocas instituciones en el país– es hija de una historia menos idílica, llena de riesgos, graves diferencias y choque de concepciones al interior. Y aunque es políticamente correcto decir que las sucesivas generaciones de “los consejeros” lograron establecer un nuevo orden electoral federal, la frase –siempre dicha a la carrera– es demasiado gruesa como para dar cuenta de la densidad de esa historia real.

Funcionarios de la administración electoral de Nigeria asisten a un taller en las instalaciones del IFE. Octubre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Integrantes del Consejo General del IFE y el presidente de la Cámara de Diputados Ricardo Anaya, cuarto lugar de izquierda a derecha, ofrecen conferencia de prensa al discutir sobre el proceso legislativo de la reforma político-electoral. Noviembre de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

El tramo que va de 1996 al 2003, acreditó al IFE como una institución confiable ante los ojos del mexicano más escéptico, de todos los partidos; el IFE bajo cuyo manto brotaron las principales novedades democráticas de México y el que certificó las elecciones mexicanas dentro de los cánones internacionales. Tales resultados prevalecieron porque, creo, en ese momento triunfaron tres tesis esenciales sobre el papel, el talante y la dirección de la propia autoridad electoral.

La primera condición del trabajo de la autoridad electoral es el sano *letrismo* en la interpretación y aplicación de la ley. Para entenderlo podemos recordar un episodio elocuente.

En un lejano noviembre de 1996, se disolvió lo que parecía un promisorio consenso. El país venía de una espectacular reforma constitucional que canceló las posibilidades de fraude electoral, equiparó por primera vez las condiciones materiales y financieras de la competencia entre partidos y abrió las compuertas para la alternancia política, lo mismo en la capital que en el resto del país. Esa reforma electoral, como ninguna otra hasta entonces, había convalidado el apoyo de todos, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del resto de organizaciones representadas en el

Congreso. No obstante, en el último momento, cuando había que traducir el cambio constitucional en disposiciones legales, el PAN y el PRD abandonaron el barco consensual y votaron en contra del nuevo Código Federal Electoral.

¿Qué debía hacer la nueva administración del IFE? ¿Debía exhibir su independencia del Gobierno y del PRI al sumarse a la nueva postura de la oposición? ¿Debía “interpretar la ley” de un modo abierto e imaginativo para sintonizarla con otras tantas causas “democráticas”? Aquella camada de consejeros era producto del consenso y todos ellos eran portadores de una legitimidad esperanzada, especialmente porque serían ellos quienes pondrían en acto y se encargarían de ejercer la novísima autonomía constitucional del Instituto frente al Gobierno. A ojos de muchos, se habían enredado en una contradicción fatal, pues aplicar una ley solo respaldada por el entonces hegemónico PRI sería muestra de subordinación real, un fracaso a la tan anunciada aspiración de autonomía.

Una agria lucha interior planteó la cuestión. El nuevo código reflejaba el cambio constitucional (el consenso original) y aunque algunos partidos abjuraban (momentáneamente) de esas reglas, la autoridad acabaría por aplicarlas de modo inequívoco y sin rodeos.

Gracias a esa definición, el IFE empezó su travesía: con la estricta y literal lectura de la ley, por mucho que se le acusara de rígido y “conservador”. Aquel Consejo recién estrenado vivió así su primer quiebre interior; pero del conflicto se impuso una línea que ofreció criterios constantes, muy discutidos, pero permanentes y duraderos a todos los contendientes –varios años después, vendría un inspirado Tribunal a cambiar las cosas, pero esa es otra historia.

Ese código electoral –polémico y ninguneado– se mantuvo inalterado, regulando las contiendas durante cuatro elecciones sucesivas en 1997, 2000, 2003 y al final, consejeros y los propios partidos sin excepción, lo admitieron como único asidero para navegar en el largo plazo.

Todo lo cual hoy nos parece una obviedad o un lugar común, pero no lo era entonces, y la circunstancia demostró que sujetarse a la *letra* de la ley, ceñirse al libreto y al guion que señalaba el antiguo Código de un modo constante y previsible, es la mejor demostración de independencia y de autonomía, lo que realmente distingue y emancipa a los consejeros del apoyo partidista original, de la estrategia o la complicidad con una fuerza política. Por eso, es la condición esencial para la producción de la confianza.

Otro tema importante tuvo que ver con la preservación o no del personal ejecutivo del IFE, el personal heredado de la época pre-democrática. En aquellos años, nada parecía más tentador ni más negociable que sacrificar a los organizadores, vocales, técnicos del “viejo IFE” para satisfacer los instintos de quienes se creían con el deber de refundarlo todo. Era una carta fácil que lanzar: un mensaje de renovación radical. Durante algunos años, antes de 1997 varios miembros del Consejo General preveían un ritual de sacrificio que purificara a la institución y que de paso, permitiera la introducción de “sangre nueva”, “sociedad civil”, “ciudadanos desinteresados” a la operación electoral.

A contrapelo, se apostó por algo distinto que partía de un reconocimiento básico: los encargados de organizar las elecciones debían ser especialistas; las labores técnicas y jurídicas –tan cuidadosamente descritas por más de trescientos artículos de aquella ley electoral– habían alcanzado ya una intensidad, una complejidad y una magnitud tal que solo un personal bien entrenado, poseedor de probada experiencia, podía afrontar.

Una vez más: se trató de un debate interno y público que se instaló con toda fuerza entre 1996 y el año 2000 y que provocó las discusiones más ríspidas y los más agrios disensos al interior del IFE. Un eficiente secretario ejecutivo fue removido merced a esa voluntad de “purificación” y, muy pronto, el clima interno se envenenó. El tema no era ninguna novedad, pues desde su creación el IFE estuvo sujeto



a exigencias políticas que no permitieron la maduración ni la consolidación de su estructura profesional; sin embargo, en esos años, la disputa alcanzó su escala de mayor tensión.

La fórmula que dio cauce a esta situación límite fue laboriosamente fraguada: preservar a los cuadros profesionales con experiencia pero dentro de un contexto de exigencia mucho mayor. Los vocales y técnicos probados desempeñarían su trabajo dentro de un sistema de anillos vigilantes a todo lo largo de la cadena organizativa electoral. Fue reformado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y se instauraron las evaluaciones anuales, especialmente rigurosas, de cada uno de los servidores públicos integrantes de la estructura ejecutiva. Los principales funcionarios electorales nacionales y en las 32 entidades de la federación tuvieron que acreditar su calidad y honestidad frente a los partidos políticos, y de ese modo se normalizó su permanencia.

El asunto era crucial: se trataba de otro acomodo de la autonomía del IFE. Esta vez, autonomía frente a los partidos, que sustraía a la institución de los imperativos y los vaivenes de la lucha política,

Los consejeros electorales Marco Antonio Baños, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván durante una reunión de fin de año. 10 de diciembre de 2013. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Trabajadores institucionales posan para la foto del recuerdo en la sala de Consejo General, poco antes de la desaparición formal del IFE. Abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

para convertirla en un organismo regido por su propia lógica: administrativa, meritocrática e independiente. Desde entonces ya nunca más hubo el intento de refundación ni la expulsión masiva de funcionarios electorales, pero en cambio, se profundizaron las reglas de ingreso, selección, permanencia y evaluación. Una solución menos espectacular pero más sólida, confiable y a la larga, también más productiva.

Un tercer elemento definió la estabilidad y credibilidad del IFE de aquellos años: evitar que su máximo órgano de dirección, el Consejo General, tomara decisiones mediante la conformación de un bloque mayoritario, petrificado e inmovible. De todas, fue la

decisión más difícil, porque requería de la mayor seguridad política e intelectual.

Varios miembros del Consejo, y aun comentaristas en el exterior, abonaron por la opción del “bloque” en varios momentos: que el IFE solo sería gobernable si se soldaba una alianza permanente entre cinco o seis de sus miembros, independientemente de las determinaciones, los temas o los argumentos involucrados. La idea de que el organismo electoral fuese dirigido mediante un grupo afín y coagulado parecía atractiva, sintonizada con la cultura política corporativa y, sobre todo, cómoda, porque permite evadir el estudio riguroso, el trabajo de análisis y el farragoso problema de arriesgar

opiniones propias, al disimularlas y disolverlas en la mayoría pre-construida del bloque. Y lo más importante: un bloque patitioso puede agradar o favorecer permanentemente a un partido o a dos, pero inevitablemente acabará enajenando, decisión tras decisión, a las demás fuerzas políticas y cuestionando la solidez jurídica e intelectual de las resoluciones.

Eso no ocurrió entre 1996 y 2003. Gobernar al IFE sin un bloque; discutir cada asunto, cada acuerdo, cada sanción, uno por uno, por sus méritos; convencer o discrepar con cada consejero y representante fue tal vez, el principal mérito de aquel colegiado. Fue en este punto donde se reveló el verdadero talante democrático y la indispensable disposición a discutirlo todo con todos. La confianza en los argumentos propios, en las evaluaciones serias, el rigor y la evidencia; eso y no los acuerdos palaciegos, acabaron siendo el factor de convicción dominante en aquel Consejo, de modo tal que todos los partidos y sus intereses supieron que podían conquistar mayoría basados en razones y pruebas, y no en una unidad prefabricada.

Ceñirse a la ley, trabajar con una estructura profesional para colocarla en un nuevo contexto de exigencia y negarse a conformar bloques para dirigir la institución. Esas tres tesis fueron la clave de la historia institucional que consolidó al IFE como un órgano que necesitaba la vida plural de México. Sin el triunfo de esas sencillas coordinadas, el IFE nunca hubiera sido el ancla democrática que siempre fue. En perspectiva histórica y hacia el futuro, conviene no olvidarlas.

#### 2008: UN CAMBIO DE ÉPOCA

Se comete un error cuando se dice o se escribe que la reforma constitucional electoral de 2007-2008 es pariente directa de aquellas otras seis reformas (1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996) que configuraron la “transición democrática” de México. Es un error, porque el objetivo histórico de aquellas seis consistía en salir del autoritarismo e instalar un sistema que construyera partidos nacionales, asegurara la limpieza de los comicios y disolviera la inequidad en la contienda electoral. Aquellas seis reformas, desplegadas en un ciclo que duró lustros y que fue tortuoso y zigzagueante, lograron su objetivo (abandonar el autoritarismo); pero al conquistar la intensa y abierta competencia generaron un nuevo tipo de problemas y conflictos que, a la larga, pusieron en entredicho la democracia misma.

Es esto lo que reconoció la reforma del año 2007. Basta con echar un vistazo a las 41 páginas que argumentan la modificación constitucional. Sus motivaciones fundamentales tienen que ver con aspectos de muy otra naturaleza, con el tipo de campañas que desde 1996 se desplegaron en México y al cabo deformaron el edificio político y



electoral, hasta metamorfosarse a los partidos políticos –y a menudo, a las autoridades electorales– en transfusores netos de recursos públicos hacia los consorcios de la televisión y radio.

Durante más de una década (de 1997 a 2006) el país experimentó un auténtico *boom* en las condiciones de su competencia política; los partidos gozaron de ingentes cantidades de recursos públicos, tuvieron el dinero suficiente para comprar espacios electrónicos cada vez más onerosos, lo que dio pie a campañas muy prolongadas y, finalmente, perjudiciales para el propio proceso electoral. La gravitación del poder de los medios de comunicación electrónica en la lisa electoral y su capacidad para alzar candidaturas y partidos, o por el contrario, para cancelar y hacer invisibles a otros, introdujo una seria distorsión en el funcionamiento del sistema. Así, el gran mérito de la reforma constitucional del año 2007 consistió en crear las condiciones para salir de ese tipo de contienda, en edificar un nuevo entramado de regulaciones, disposiciones, contenciones, hábitos y

Lorenzo Córdova, al centro, toma posesión como consejero presidente de la nueva institución (INE). 4 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

sanciones que procurasen una competencia más racional y austera, más breve y menos purulenta.

Por añadidura, el nuevo “modelo de campaña” no solo requirió la contención de los partidos políticos —de las entidades de interés público o de otras autoridades públicas—, sino también debió trazar nuevas fronteras a la actuación (en elecciones) de instancias privadas, de tal manera que el IFE se erigió como autoridad reguladora y sancionadora también ante poderes de hecho.

El dictamen constitucional de esa reforma, lo apuntó así: “ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación entre partidos y la sociedad... de forma que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional”.<sup>6</sup>

Para alcanzar ese objetivo, tuvieron que multiplicarse las facultades de la autoridad electoral y las capacidades frente a nuevos “sujetos regulados”. Si antes el propio IFE se erigía en autoridad para los partidos políticos nacionales, para las agrupaciones políticas nacionales y para los observadores electorales, a partir de 2007-08, su universo de regulación se amplió a:

- Aspirantes, candidatos y precandidatos a cargos de elección popular.
- Concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos en todo el país.
- Todas las autoridades electorales locales (Institutos, Comisiones, Tribunales, incluido el federal).
- Los gobiernos y las instituciones públicas del país que realizan incursiones en los medios masivos.
- Los particulares o los grupos que intervengan (o quieran intervenir) en la contienda política mediática.
- Los notarios públicos de México.

Así que el IFE vivió un auténtico cambio de época. Sin ser exhaustiva, esta es una lista de los elementos que dibujan esa nueva era electoral: la prohibición total para que nadie (ni partidos ni particulares) puedan comprar tiempos en medios electrónicos con fines electorales; acceso de candidatos, partidos y coaliciones solo por medio de tiempos oficiales, distribuidos por el IFE mismo de manera pre-determinada y equitativa; la autoridad tendría un nuevo cuerpo de fiscalización y nuevas facultades para ello (para sus investigaciones, no podrán oponerse el secreto bancario, fiscal ni fiduciario); disminución de los recursos públicos invertidos en los partidos y en sus

<sup>6</sup> Véase p. 12 de dicho dictamen.



campañas; topes de gasto más estrictos; creación de un sistema eficaz de monitoreo de la contienda en medios electrónicos en todo el país; una intervención sistemática e inmediata para evitar las campañas negras; regulación de precampañas para determinar candidatos de los partidos; suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas; reducción del tiempo de campaña; el ordenamiento para que la propaganda de las entidades públicas deba ser institucional y que en ningún caso contenga “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”, y un largo etcétera.

Todo ello configuró un tipo de competencia electoral distinta y, literalmente, un nuevo IFE, con facultades inéditas, con otras esferas de regulación, otros sujetos bajo su jurisdicción y nuevos objetivos que cumplir, insospechados en otros tiempos.

La consejera presidenta provisional saliente, María Marván, acompañada por Lorenzo Córdova, se retira de las instalaciones de Viaducto Tlalpan tras la última sesión del Consejo General del IFE. 4 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

El hecho es relevante: en el año 2007 los legisladores y los partidos políticos mexicanos protagonizaron un enorme viraje en la economía política e hicieron una apuesta ambiciosa: construir un andamiaje más parecido a los modelos europeos (lo que no significa la felicidad, por supuesto) y menos emparentado con la “norteamericanización electoral”.<sup>7</sup> La reforma de 2007 y 2008 fue la última en una secuencia de cambio político, pero muy distinta en su contenido y sus fines a las que la precedieron. Fue una reforma que volvió al IFE la autoridad universal en radio y televisión si de temporada electoral se tuviera (ya sea federal o local). O sea: la reforma regaló a la autoridad electoral la manzana envenenada de una regulación a poderes extraordinariamente resistentes que, en el periodo democrático de México, el propio Estado no había podido ni sabido contener, mucho menos regular.

Pero asumir misiones y objetivos mucho más allá de lo propiamente electoral parece ser el destino inapelable del IFE. Lo veremos a continuación.

#### CUANDO FRACASA EL ESTADO

A 25 años de existencia, se pueden hacer varios balances de lo ocurrido al interior de la institución electoral. En este último apartado interesa, sin embargo, llamar la atención en torno a uno de sus filones que casi nunca aparece en el debate, pero que es tan decisivo como la independencia de sus consejeros, la profesionalización de los funcionarios, la ciudadanía del aparato decisor o la equidad en la contienda: el constante, azaroso y yuxtapuesto crecimiento institucional. Y es que el órgano electoral federal ha vivido una historia como ninguna otra institución moderna de México. No aludo a su alta tensión política, sino a la manera en que ha metabolizado tareas tan amplias y disímolas, que en cualquier otro país son ejecutadas por organismos diversos y autoridades bien distintas.

En el origen, el consenso congresual sintetizó en once puntos (llevados a la Constitución) la esfera ideal de la nueva autoridad electoral en México. En el dictamen del Congreso se apuntó, entre otras cosas: el proceso electoral se define como función estatal y pública; los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precise la ley; los responsables de la organización serán funcionarios profesionales, vigilados por los partidos políticos; el organismo público responsable

<sup>7</sup> Dahl, Robert, ¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos? México, Fondo de Cultura Económica, 2003, así como Dworkin, Ronald, *La democracia posible (principios para un nuevo debate político)*, Barcelona, Paidós, 2008, p. 193.



habrá de ser autónomo; sus acuerdos tendrán que ser emitidos en sesiones públicas y el órgano electoral deberá edificar todo un sistema nacional de datos personales para confeccionar un padrón electoral confiable.

Desde hace 25 años, el Instituto es, a ojos de los analistas, una entidad *sui generis*,<sup>8</sup> pues no solo tiene como tarea propia organizar elecciones, sino que además debe emitir el principal documento de identificación de la población mayor de 18 años. Para fines prácticos, la falta de una cédula de identidad nacional fue suplida por la credencial emitida por la autoridad electoral. A querer o no, el Estado nacional cedió esa tarea y hoy, más de 82 millones de mexicanos utilizan ese instrumento electoral para decenas de usos que no son electorales.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Zovatto, Daniel y Jesús Orozco. *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, UNAM-IDEA, 2008.

<sup>9</sup> Y aunque han existido iniciativas para crear la Cédula de Identidad, la verdad es que sigue siendo un campo de desacuerdo político y de un gasto público redundante. Véase: *La credencial para votar con fotografía y la política de identidad de los mexicanos*. IFE, Secretaría Ejecutiva, 2011.

De izquierda a derecha, el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, el secretario ejecutivo Edmundo Jacobo Molina y el consejero electoral Marco Antonio Baños durante la sesión extraordinaria del Consejo General. 11 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Páginas siguientes: El primer Consejo General del INE minutos después de tomar posesión. 4 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

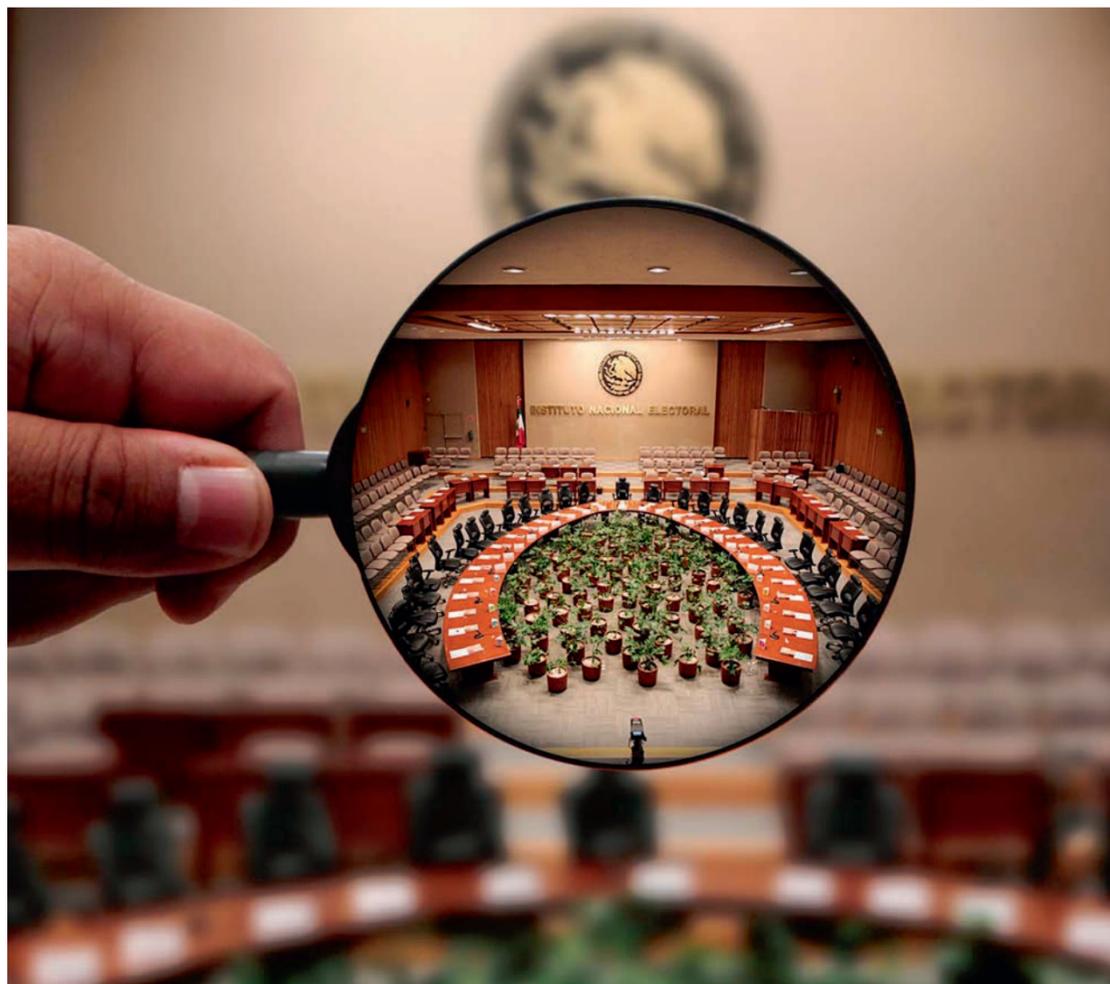




Sin quererlo, sin ser explícito en la ley ni en la Constitución, el IFE ha creado la principal acreditación legal y con ello ha permitido que millones de personas puedan incorporarse al mercado y a la economía, realizar transacciones, abrir cuentas bancarias, tener un crédito, contar con servicios básicos, acceder a la justicia y ejercer muchos otros derechos ciudadanos (entrar al antro, incluido). A decir del Banco Interamericano de Desarrollo, la credencial de elector “es la herramienta legal, para que al menos 16 millones de ciudadanos pobres en México, existan legalmente”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Oportunidades de la Mayoría*. Ponencia presentada en la conferencia del mismo nombre. Washington, el 12 de junio de 2006. Allí se dice: “La vida de invisibilidad y exclusión de los más pobres de la región comienza con la falta de una partida de nacimiento registrada y con un trayecto vital y legal que no reconoce a las personas, lo que provoca que haya un considerable número de ciudadanos que oficialmente no existen. Según los últimos datos difundidos por la Unicef, el 15% de los niños menores de 15 años en Latinoamérica carece de una partida de nacimiento y el diez por ciento de los ciudadanos de la región carecen de un documento que les identifique”.

El presidente de Morena Martí Batres entrega al consejero presidente Lorenzo Córdova la modificación de estatutos de su partido. 24 de septiembre de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.  
Página anterior: El consejero presidente Lorenzo Córdova y el secretario Edmundo Jacobo tras la primera sesión del Consejo General de la nueva institución. 4 de abril de 2014. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.



Sala de Consejo General. Archivo fotográfico de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, INE.

Sin proponérselo explícitamente el IFE sacó de la invisibilidad jurídica a los más pobres del país. Este es un punto que nunca ha sido celebrado como se debe, pues la credencial de elector ha jugado un papel no previsto para el asentamiento de los derechos políticos, pero también para la inserción económica de millones de personas. De hecho, antes de la credencial de elector, casi la mitad de la población mexicana vivía en un entorno de “fragilidad legal”, carentes de personalidad reconocida y aplicable y por tanto sin medios jurídicos eficaces para hacer valer sus derechos, proteger a sus familias, sus domicilios, viviendas u otras posesiones. Con todo y ese importantísimo efecto inesperado, el hecho tiene una cara menos jubilosa: la acreditación de la persona, del mexicano con derechos, no es tarea

de ninguna otra autoridad electoral en el mundo; y sin embargo, el Instituto lo hizo con gran éxito, lo convirtió en una singularidad absoluta entre los órganos electorales del mundo<sup>11</sup> (con la excepción de República Dominicana).

Luego está el caso de la fiscalización a los partidos políticos: en casi todos los países democráticos las finanzas de las organizaciones partidistas son revisadas por un órgano diferente del electoral; en México no.

La Comisión de Elecciones Federales (FEC) en Estados Unidos, o en España el Tribunal de Cuentas, son ejemplos de modelos más racionales, pues esta función colocada en el corazón del INE inyecta inevitables dosis de discordia y de tensión entre la autoridad y los partidos: lo que tendría que ser una cuidadosa operación de acompañamiento, convergencia, consenso (organizar una elección, garantizar el voto libre y secreto con el aval de las fuerzas políticas), se convierte en un campo minado en el que los partidos reaccionan ante las recurrentes sanciones que la autoridad debe imponer. Esto genera episodios de cuestionamiento absolutistas en demérito de la labor propiamente electoral.

Puede decirse entonces que el prestigio del IFE ha sido, irónicamente, su principal veneno. Conforme se ha consolidado y ha ofrecido buenas cuentas, partidos y legisladores no encuentran mejor lugar para ubicar nuevas tareas y atribuciones que el ya viejo edificio de Viaducto Tlalpan.

<sup>11</sup> Esta excepcionalidad la paga el IFE de manera cíclica, con severas críticas y comparaciones que lo convierten en “el órgano electoral más caro del mundo”. La incomprensión del fenómeno es obvia.

# LA DEMOCRACIA AMENAZADA

Rolando Cordera Campos

*Si la democracia no requiere el régimen exclusivo de la inteligencia, es el único sistema que la consiente sin imponerle condiciones denigrantes. La democracia es una concepción del mundo, fundada en la creencia de que todos los ejemplares de la especie humana poseen igual dignidad (...)*

*Por lo demás, tampoco el verdadero sentido de la inteligencia está en la ambición del poder. La función de la inteligencia está en pensar bien, la inteligencia sirve mejor para consejero que para gobernante: mejor que para llevar la rienda, para ejercer una bien intencionada censura, asomarse de vez en cuando a la portezuela del coche y gritar al cochero de la nación: ¡No es por ahí!”*

Alfonso Reyes<sup>1</sup>

## A MANERA DE INICIO

Las notas que siguen pretenden visitar parte de nuestra historia reciente para volver a preguntarnos sobre la actualidad que para México tiene el vocablo reforma(s) que, sobre todo a partir del terrible año de 1994, se impuso en el ánimo nacional, hasta apoderarse del discurso político de todas las formaciones partidistas y, desde luego, de la opinión pública.

De pronto, en especial en el mundo político cuya pluralidad que se había configurado tortuosa y nuclearmente a partir de la reforma política electoral de 1977, se adoptó como línea de fuerza y hasta como mantra el reclamo democrático al Estado y el Gobierno. Como se recordará, luego de los años duros del frustrado ajuste externo para pagar la deuda, el Gobierno y en general el Estado en su conjunto, había dirigido el grueso de su energía discursiva y sus reservas de capital político a la pronta transformación de la economía hacia una formación abierta y de mercado, en estricta conformidad con lo que ya para entonces constituía lo que dio en llamarse el Consenso de Washington.

<sup>1</sup> *América en el pensamiento de Alfonso Reyes*, prólogo y selección de José Luis Martínez, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 151.

Ahora, a más de tres décadas de que iniciara la “Gran Transformación” de las estructuras económicas, como de aquel *annus horribilis* de 1994, eslabón detonante del arranque de la ronda reformista político-electoral, se impone preguntarse por el estado de nuestra nación, de nosotros como colectividad, frente a los resultados obtenidos. Sin duda alguna, nuestro tránsito ha sido una historia de claroscuros; avances, retrocesos y encalles y, en medio de tanto cambio, lo único que se ha mantenido prácticamente incólume, es el rostro de pobreza y desigualdad social cuya agudización nos caracteriza. Esta nefasta combinatoria nos hace poco presentables y en el tiempo le ha restado credibilidad al propio sistema político surgido de aquellas reformas hechas contra reloj y que habrían dado cuenta de las potencialidades y capacidades instaladas del Estado mexicano para reaccionar frente a la adversidad, tanto interna como externa.

El contraste no puede ser más revelador. La de México está entre las quince economías más grandes del mundo y si bien su desempeño a lo largo de los últimos treinta años no ha sido socialmente satisfactorio, es a la vez cierto que a costos muy altos si se quiere se ha podido mantener una relativa pero atendible estabilidad política y monetaria, así como ritmos de crecimiento económico general positivos aunque, repetimos, por debajo de lo que una demografía también grande y transformada reclama.

Esta cuestión social que, además, se ha urbanizado, contrasta igualmente con la pluralidad del entramado político que resultó de las reformas del 94 y se afirmó en 1997, cuando merced a dichos cambios tuvo lugar una modificación fundamental en las correlaciones políticas de fuerza, con la pérdida por parte del Gobierno y del PRI de su mayoría constitucional en la Cámara de Diputados, así como del Gobierno de la capital de la República en cuyas primeras elecciones generales resultó triunfante el Partido de la Revolución Democrática y su abanderado Cuauhtémoc Cárdenas. Estas mudanzas políticas prefiguraron las que vendrían después y marcarían la evolución política nacional en lo que va del nuevo milenio. Marcan y también marcarán la inevitable tarea de actualizar y revisar no solo la trama electoral tan reformada en los últimos años sino la del conjunto del sistema político que resultara de aquellas modificaciones. Lo que se ha puesto hoy sobre la mesa es la reforma de la política y del ejercicio del poder constituido, para habilitarlos de nuevas sensibilidades y resortes que puedan hacerlos funcionales y convertirlos en palancas de transformación de la economía y los mecanismos existentes para regular la distribución del esfuerzo social.

Dos fueron las tareas centrales de la política democrática de México: por una parte, lograr la consolidación y el desarrollo nacional

de los partidos políticos, así como hacer posibles unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia. Por lo mismo, no es una casualidad que durante los últimos treinta años el centro del debate político haya estado en la cuestión electoral. El Gobierno y los partidos la hicieron el eje de sus acuerdos y de sus desencuentros; también gran parte de la reflexión de y en las ciencias sociales acompañó a este proceso gradual y en lo fundamental pacífico, aspecto que es necesario subrayar. Miles de horas y de energías de ciudadanos, militantes, funcionarios y ciudadanos; también de recursos materiales y financieros fueron dedicados a esta tarea. La dimensión electoral con sus leyes, instituciones y procedimientos fue así la clave para encauzar el cambio político, y los tribunales la esfera preferida para dirimir el conflicto.

A más de tres décadas de una coyuntura política tan difícil resulta pertinente reconocer, como se hizo en su momento, que las reformas electorales de 1994 surgieron de una voluntad explícita de usar la política para enfrentar y alejar la violencia del escenario estelar de aquel tiempo, como lo fue la sucesión presidencial. Fue claro el decisivo papel de la autoridad electoral constituida con celeridad en un contexto de diálogo entre los partidos y los funcionarios gubernamentales responsables, en especial el entonces secretario de Gobernación, doctor Jorge Carpizo. Brilló también la actividad comprometida con el cambio pacífico de un ejército de ciudadanos convocados para hacer posible que el voto “contara y se contara”.

#### BREVE RECUENTO MEMORIOSO

Resulta imposible hablar del cambio político en México sin señalar la centralidad del tema electoral; dimensión que, se dijo, encauzó y moduló la vida política organizada bajo la nueva clave de la pluralidad asentada en las leyes fruto de las reformas. A la vez, es obligado advertir que esta centralidad de la cuestión electoral llevó a muchos de sus actores a soslayar otros tópicos relevantes, como el de la desigualdad y la pérdida o el extravío de la senda de crecimiento y desarrollo que, sin duda con enormes dificultades y tropiezos, había podido trazar el país a partir de los años treinta del siglo pasado.

Así, el proceso de cambio político fundamentalmente se dirigió a modificar las normas y las instituciones electorales; a erigir una nueva arquitectura en las relaciones políticas y a buscar desde los órganos colegiados representativos del Estado, una nueva arquitectura de relaciones políticas con el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, si hubiera que señalar un punto de inflexión para el despegue de esta nueva ingeniería institucional bien podría indicarse que fue la reforma electoral del año de 1977. Esta reforma, propuesta por el presidente López Portillo e instrumentada por su secretario

de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, fue una especie de catalizador para que por la vía de la política el país y el Estado empezaran a asumir su diversidad y complejidad; realidades que se había pretendido ignorar o, en el extremo, reprimir como sucedió con el movimiento estudiantil de 1968 y los movimientos sindicales de la década de los setenta. No se trató, sin embargo, de un despliegue lineal, siempre en ascenso, del cambio político que se veía como necesario.

En particular, para acercarse a las cruciales reformas del año de 1994 es indispensable tener el referente de la elección de 1988 que marca claramente la declinación del partido único y la presencia del pluralismo político-partidista como actor primordial del nuevo escenario nacional. Ese año, como recordarán algunos, se estuvo muy cerca de una crisis constitucional que no habría sino desatado el cúmulo de contradicciones, reclamos y enconos, que por más de seis años había propiciado la crisis de la deuda externa y el modo como el Estado decidió enfrentarla a partir de 1982. Igualmente, debe constatar que fue dentro del propio “partido prácticamente único” donde el malestar se aunó al descontento con la política económica seguida, así como con los barruntos anunciados desde 1985 de que un cambio estructural de grandes magnitudes tendría que realizarse si México quería salir de tan profundas crisis.

Efectivamente, a partir de la gran crisis de la deuda externa que estalló en México en 1982 tanto en el Estado como en grupos poderosos de la sociedad mexicana se gestó la convicción de que la forma de desarrollo articulada por la industrialización dirigida por el Estado tenía que ser sustituida por otra: una senda de transformación estructural que trajera como resultado una economía abierta y de mercado.

El proyecto que se fue imponiendo a partir de los años ochenta no solo estaba “apostando” por otra forma de desarrollo, abandonando el papel del Estado en la economía, sino también dejando “suelos” los vínculos políticos corporativos que tanto el Gobierno como el partido llamado oficial mantenían con varias organizaciones. Así, entre otros cambios, el PRI dejó de “cobijar a todas las corrientes ideológicas” y excluyó a las élites de centro-izquierda dentro del partido, por lo que un grupo de destacados priistas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo formó, dentro del partido, la Corriente Democrática y promovió la candidatura a la presidencia de la República de Cárdenas para las elecciones que tendrían lugar en 1988.

La designación de Carlos Salinas de Gortari como el candidato del PRI a la Presidencia, fue el detonante para que los integrantes de la Corriente Democrática salieran del partido y buscaran, bajo otras siglas, promover la candidatura de Cárdenas. Pronto, esta se volvió

el ariete de una vasta movilización social de reclamo y descontento que, sin embargo, se mantuvo dentro de los cauces que habían abierto y empezado a construir las reformas electorales previas. Quizá no sea exagerado decir que más allá de la salida de un grupo, de un cisma dentro de las cúpulas del partido gobernante, ese hecho resultó ser una manifestación más de la fragmentación y corrosión que el sistema, sin una trayectoria definida ni necesariamente continua, había iniciado años antes con la represión estudiantil.

En muchos sentidos el proceso electoral de 1988 fue un partea-guas; no solo por la fuerza y presencia que adquirió el Frente Democrático Nacional, como vigorosa coalición electoral que reunió a la izquierda del PRI con la izquierda de la oposición y de la cual fue protagonista Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; sino porque demostró palmariamente que el presidencialismo “metaconstitucional” había dado de sí.

Ciertamente, el cambio no fue instantáneo; pero a diferencia de elecciones anteriores, en 1988 la hegemonía del PRI era cuestionada desde diversos miradores y nichos de la sociedad civil y la opinión pública nacional e internacional. La coalición gobernante tuvo que recurrir al acuerdo, a ceder ciertos espacios de poder y a empezar a reconocer los cauces mediante los cuales tendría que llevarse a cabo la transmisión, conservación y obtención del poder constituido. Esto se dio, sobre todo, con el Partido Acción Nacional, sometido a una progresiva renovación en la práctica de sus usos, costumbres y visiones, para pasar del conservadurismo añejo pero consistente con su reclamo político originario, a un híbrido discurso neoliberal y de abierta disposición a formar gobiernos y hacer pactos de composición con el Estado y su partido.

En esos meses y días, cada vez resultaba más visible la contradicción entre una sociedad que se movía y un sistema político que buscaba afanosamente rutas alternas a una circunstancia que no pusiera en peligro su estancia en el poder. Para muchos, aquellas jornadas demostraron que la organización de las elecciones y la forma como se contaban los votos, sin participación ni vigilancia alguna de la oposición ni de la sociedad, generaban un sentimiento de agravio que ya no era posible eludir. Con todo, el presidencialismo heredado, pleno de concentraciones y cristalizaciones institucionales y simbólicas del poder centralizado que fundó la Revolución mexicana, todavía le permitió al presidente Carlos Salinas de Gortari profundizar la política económica establecida desde el sexenio anterior y llevarla más lejos, en pos de un cambio estructural que auspiciara la normalización económica de México acorde con la transformación globalizadora que había empezado a vivir el mundo luego del desplome de la URSS y el fin de la Guerra Fría.

La agenda reformista de mercado emprendida por el gobierno de Salinas, al tiempo que buscaba formas de legitimar un gobierno cuestionado de origen, también daba golpes espectaculares como lo fueron las aprehensiones de La Quina, Joaquín Hernández Galicia, el temido cacique del sindicato petrolero, o la del banquero Eduardo Legorreta. Además, el presidente lanzó un programa social dirigido a recrear las bases y términos de relación entre la Presidencia de la República y los grupos sociales más vulnerables y afectados por la crisis y el ajuste. Surgió así el Programa Nacional de Solidaridad.

La impronta reformista también se concretó en la reprivatización del sistema bancario que había sido nacionalizado en 1982, la reforma del artículo 27 Constitucional destinada a crear un efectivo mercado de tierras y relevar al presidente de su histórico papel de árbitro en materia de relaciones de propiedad en el campo, y se aprestó a cerrar su ciclo con la firma y puesta en acto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De suerte que el TLCAN fue visto como la consumación del compromiso reformador del Gobierno y como un poderoso seguro de que la “gran transformación” de México basada en la implantación de una economía abierta y de mercado no sería revertida por los cambios en la política contingente.

Llegó a pensarse que con estas decisiones y el *aggiornamiento* progresivo del sistema político en dirección a un régimen democrático representativo era suficiente para adentrarse en la globalización sistemática y sostenida de la economía política mexicana. Se podía aspirar a mantener y hasta acelerar el paso en la reforma económica de mercado, sin perder el control de la liberalización política. Sin embargo, 1994, el año de la renovación de los poderes que, se podía esperar, confirmaría lo acertado de la agenda y la ruta escogida, resultó ser un año fatídico: axial, pero trágico. Este fue un tiempo nublado que arrancó con la tormenta sobre Chiapas protagonizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que llamaba a desconocer al Gobierno, rechazar el TLCAN apenas firmado y empezar una nueva revolución. La visibilidad que adquirió la situación de los pueblos indios gracias al alzamiento zapatista en Chiapas acentuó el contraste con el espejismo de modernidad y prosperidad que el Gobierno y los medios masivos de comunicación habían buscado implantar entre diversos y amplios grupos sociales.

Por su parte, el escenario político-electoral de 1994 se contaminó del clima de zozobra y azoro despertado por la rebelión indígena y en marzo hubo de vivir la más traumática experiencia en más de cincuenta años. Ese mes, el candidato del PRI Luis Donaldo Colosio, fue asesinado en una barriada de Tijuana en la frontera norte de México, y las hipótesis de continuidad y renovación desde arriba y desde adentro que el presidente Salinas y sus colaboradores cercanos

habían cultivado, o pasaron a retiro o hubieron de ser severamente revisadas. Luego siguieron el asesinato del nuevo dirigente del PRI y una serie de secuestros y atentados que pintaron un panorama de fragilidad e inestabilidad no previsto por las élites del poder y del dinero. Las convulsiones en la opinión pública, sin embargo, no llegaron a derivar en una movilización sólida y con carácter nacional, aunque la incertidumbre campeaba en amplios círculos de la política y los negocios que veían preocupados una nublada inauguración del gran proyecto salinista encarnado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En ese contexto, resalta y reclama atención y estudio cuidadoso la disposición de las tres principales fuerzas políticas para llegar a un acuerdo político que encarara la emergencia y saliera al paso de los barruntos de violencia que recorrían buena parte del imaginario político nacional y algunas regiones importantes del país. Empezó a hablarse entonces con cada día más insistencia de un cambio fundamental en las reglas y demás instituciones que hasta el momento habían regulado el intercambio político y contribuido a mantener, en medio de una pluralidad ya instalada, la hegemonía del régimen posrevolucionario por medio del “partido casi único” como lo llamara el presidente Salinas en los inicios de su mandato.

La lógica de los cambios, como se dijo, giró básicamente sobre dos ejes: la apertura del sistema de partidos, entendidos y definidos como entidades de interés público y como los canales por excelencia para integrar las instancias de representación, lo que permitió darle centralidad y visibilidad a la pluralidad nacional; asimismo, la modificación de los órganos de representación: los congresos (nacional y locales) pluralidad que de manera regular compite por diversos cargos de elección dentro de un marco institucional. Mediante las elecciones, como suele afirmar reiteradamente José Woldenberg, se ha producido una colonización de las instituciones estatales por parte de los partidos y en donde ya no se puede saber ningún resultado electoral de antemano. Asimismo, la coexistencia de un presidente con gobernadores de diferentes partidos es una normalidad, lo mismo que los ejecutivos se relacionan con congresos (locales y federales) en donde eventualmente carecen de mayoría. A su vez la llamada “ciudadanización” de los organismos electorales representó, sin duda alguna, una muestra clara de la voluntad política del Gobierno y de su brazo partidista, de “soltar” el control sobre la organización de las elecciones. Esto se habría de consolidar con la reforma de 2007 que convirtió al IFE en un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano.

Dicho en otras palabras: se trató de ir pavimentando el camino para la construcción de instituciones, formación de consensos, no

solo entre las fuerzas políticas, sino entre los diferentes actores quienes fueron adoptando y, en cierta medida, se comprometieron con la demanda de que el voto se contara y contara para la conformación de los poderes y la representación política. Así, lo que impulsa y sustenta los cambios apunta a lograr la confianza, edificar un andamiaje que fuera capaz de ofrecer garantías de seguridad a los partidos, a los candidatos y, por supuesto a los ciudadanos. La marcada participación electoral en 1994 tiene que ver con varios elementos novedosos que aparecieron conjuntamente en el escenario político-institucional durante ese año; en muy buena medida, como se ha dicho, en la llamada ciudadanización del árbitro electoral. Es importante saber que el día de la votación además de ser una jornada pacífica también se marcó por una participación copiosa: 77.75 % del listado nominal; dato nada menor si le tratamos de comparar con procesos recientes.

Asimismo, aquellas elecciones marcaron el inicio de los debates en directo y televisados entre los candidatos a la presidencia; se trató, sin duda, de una novedad de enorme significado donde los candidatos se reconocían como aspirantes legítimos al Poder Ejecutivo federal, dispuestos a presentar sus propuestas y a debatir. Al mismo tiempo, es innegable que la participación pacífica y masiva de los electores fue una manera de responder “en positivo” al desafío lanzado el primero de enero por el Ejército Zapatista y luego coreado por diversas agrupaciones e interpelaciones políticas y ciudadanas. La popularidad nacional e internacional que alcanzara el discurso indígena de los zapatistas contrasta notablemente con dicha voluntad participativa de los mexicanos tanto en las ciudades como en buena parte de las zonas rurales donde, incluidas varias regiones chiapanecas, se celebraron los comicios sin alteración significativa alguna.

México tiene ya un sistema electoral que ha probado ser capaz de organizar elecciones sistemáticamente vigiladas en cada uno de sus eslabones, por todas las fuerzas políticas, justamente para garantizar que no es posible alterar la voluntad de los electores; también hay un ejercicio creciente de libertades; un pluripartidismo en busca de nuevos y productivos equilibrios; elecciones competidas; alternancia en los gobiernos; división de poderes; presidencia acotada; Suprema Corte como árbitro en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; ejercicio de derechos políticos; etcétera.

Se trata, como han insistido los estudiosos del cambio político nacional, de un proceso vivo, perfectible.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, el sis-

<sup>2</sup> Cfr. José Woldenberg en colaboración con Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 y *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000. También *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2003. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*,

tema político que emergiera de estas mudanzas ha tendido a privilegiar casi de manera absoluta los procesos y formalidades propias de la “política normal” al tiempo que ha sufrido una especie de “colonización precoz” de los espacios deliberativos abiertos por la reforma por parte de los grupos de poder de hecho que buscan modular sin pausa las decisiones e iniciativas que han de ventilarse en las cámaras. Estas inclinaciones al aislamiento de los poderes constituidos, que tienden a caer en un preocupante ensimismamiento del personal político, han desembocado en la separación flagrante entre la política formal y normal que se cultiva sobre todo en los congresos y una cuestión social abrumada por la pobreza masiva y una desigualdad aguda tanto en las urbes como en el campo, circunstancias que poca o ninguna atención reciben de los partidos, sus gobernantes y legisladores.

Parece llegada la hora de que legalidad y legitimidad, prendas de todo poder político que se quiere moderno y democrático, se acerquen y refuercen mutuamente. Ello no podrá lograrse si se mantiene y exacerba la insensibilidad respecto de la mencionada cuestión social que se ha apoderado de partidos y órganos de gobierno y poder. Asumir la desigualdad y la pobreza como fenómenos centrales que articulan la matriz donde se gesta la vida pública y se teje la política democrática, debería ser el punto de partida para proceder a recuperar la legitimidad del sistema político y, por esa vía, reformar los cauces para desplegar una legalidad acorde con las necesidades de participación social que crecen con los días y amenazan la estabilidad democrática.

Los caminos son muchos como variadas son las formas de ordenar nuestras prioridades nacionales. México ha invertido muchos años y recursos para abrir y hacer confiable su sistema electoral como método de convivencia. Pero no se ha hecho lo mínimo necesario para enfrentar con visos de superación el reto social. Por aquí, precisamente, podría iniciarse una nueva ronda de discusión en pos de agendas y rutas para construir una democracia ampliada mediante la erección de un efectivo Estado social, que tendría que ser por ello un Estado democrático y constitucional.

La democracia tendría que ser entendida como proceso y conjunto institucional comprometido con la conformación y transmisión pacífica del poder político, así como un contexto abierto para modular el ejercicio de dicho poder y evaluarlo conforme a criterios universales y particulares vinculados expresamente con la garantía y protección de los derechos humanos. Obligadamente, en nuestro

México, Cal y Arena, 2006. *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, ensayos de la autoría de José Woldenberg.

caso, los derechos sociales consagrados pero mal protegidos en nuestra Constitución deberían tener la máxima prioridad dentro de los arreglos constitucionales a que pudiera llegarse.

#### DE DÓNDE PARTIMOS

De la mano con las reformas de mercado estipuladas en el canon del llamado Consenso de Washington, hechas a contrapelo de las devastadoras crisis financieras desatadas por la debacle de la deuda externa de 1982, hacia fines del siglo XX México intentó, aunque con un poco de rezago, culminar una larga ruta de reforma política iniciada en la segunda mitad de la década de los años setenta. De la apertura política administrada desde arriba y a cuenta gotas, se pasó a la recepción festejada y festinada del pluripartidismo, articulado por la creación e implantación de novedosas instituciones electorales, destinadas a producir confianza en la ciudadanía y en las élites políticas e intelectuales, así como en la cúspide del empresariado nacional y transnacional que no se había repuesto del todo de las tormentosas jornadas que en 1982 llevaron a la nacionalización de la banca y a la implantación de un control de cambios generalizado.

La nueva combinación entre la política y la economía que se buscaba concretar con estas reformas, se intentó de cara a dos grandes disonancias que amenazaban desembocar en un desafío generalizado al sistema político-económico heredado de la Revolución mexicana. De una parte, con las reformas de mercado se buscaba una pronta capacidad de inserción de la economía en las nuevas corrientes comerciales y financieras que anunciaban la globalización del mundo que reemplazaría el régimen bipolar desplomado con el fin de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética.

Como se recordará, esta renovada ola expansiva del comercio internacional y las finanzas, era vista como la confirmación del fin del régimen internacional administrado por lo que quedaba del edificio institucional emanado de Bretton Woods. Instituciones que, por cierto, vivían sus propias tribulaciones generadas por las primeras oleadas de la globalización financiera y la rápida expansión de las corporaciones transnacionales y el comercio de mercancías.

Tanto los grandes cambios geoeconómicos como “el regreso” al capitalismo y la democracia representativa en el Este de Europa como la gran reconversión de la economía política rusa, completaban este cambio planetario del cual las élites dirigentes mexicanas no podían quedarse atrás ni afuera. En febrero de 1990, en Davós, el gobierno encabezado por el presidente Salinas de Gortari había atestiguado la nueva obsesión por el Este cultivada por las cumbres del poder económico mundial y, al parecer, ahí mismo decidió iniciar un cambio de rumbo decisivo en su estrategia económica internacional e iniciar las gestiones en favor de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El punto de partida para este indudable punto de inflexión, fue la secuela de estancamiento productivo y malestar social acumulado, resultado de la crisis de la deuda externa y su cauda recesiva de inflación y devaluaciones recurrentes debido al ajuste draconiano para pagar la deuda impuesto por el gobierno anterior. A los ojos de muchos mexicanos, estas tendencias y realidades económicas y sociales confirmaban el agotamiento de la forma de desarrollo hasta entonces seguida, sustentada en la industrialización dirigida por el Estado y una estabilidad a largo plazo que había logrado combinarse con un crecimiento económico general alto y sostenido. De esta combinatoria se hacía depender la estabilidad social y política del régimen heredado de la Revolución.

El relevo, entonces, tendría que ser con una economía abierta y de mercado que trajera incrementos sucesivos en la productividad así como un patrón de exportaciones dinámicas, crecientemente originadas en la industria y las manufacturas y alejadas de los peligros de la monoexportación petrolera. Con más exportaciones basadas en una productividad creciente el temido y destructivo “talón de Aquiles” de la industrialización mexicana, concretado en el explosivo endeudamiento externo cuyos límites corrosivos se habían sufrido a fines de los años setenta, se vería superado y la ominosa combinación de crisis económica con malestar social y político podrían verse conjurados.

De otra parte, en el flanco político, el cuadro se había tornado también amenazador. Como se dijo arriba, en 1988 México conoció los linderos de una crisis política de alcances constitucionales, gestada en el propio corazón del sistema político del presidencialismo autoritario que le había dado sustento al llamado “milagro mexicano”. Con el cisma en el PRI, encabezado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y otros destacados intelectuales y políticos priistas, exfuncionarios y funcionarios en activo, el país vivió su primera rebelión electoral moderna, alimentada por el descontento popular y de amplios sectores medios frente al frustrado y frustráneo ajuste ortodoxo aplicado por el gobierno del presidente De la Madrid.

Más adelante, en enero de 1994, en notable sincronía con la firma del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá, el sureste mexicano se estremeció con la presencia de una revuelta indígena con proclamas revolucionarias que muy pronto conmovió al resto del país y resonó con enorme fuerza y atractivo en los círculos de la opinión pública internacional. Como se dijo, esta insurgencia armada y con fuerte presencia étnica, sirvió como un eficiente catalizador para la realización de jornadas de reforma institucional “contra reloj” que desembocarían en el cambio del régimen político hacia el pluralismo y la implantación de nuevas instituciones de

participación política en la gestión de los procesos fundamentales de la constitución y la transferencia del poder constitucional. También en marzo 1994, unos pocos meses después del alzamiento zapatista de Chiapas, fue asesinado el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio.

Colosio era visto no solo como el más probable ganador en las elecciones federales que tendrían lugar en julio de ese año, sino como el continuador más emblemático del proyecto salinista de la modernización de México por medio de la internacionalización de su economía política con la apertura comercial y el TLCAN, y de un pluralismo dosificado “desde arriba” acompasado por alianzas e instituciones inspiradas en una particular interpretación del liberalismo social. Esta fórmula era concebida por el presidente como el más seguro y coherente relevo ideológico del nacionalismo revolucionario que había guiado los mejores y más duraderos proyectos de renovación estructural e institucional en la etapa anterior. Después, con la rebelión zapatista, el asesinato de Colosio y la amenaza de que la violencia se convirtiera en moneda de uso común quedaba claro, para amplios sectores de la opinión pública, que había llegado la hora de un cambio político si es que la “gran transformación” de su economía emprendida en 1985 iba a mantenerse y profundizarse.

#### UN PRIMER CORTE DE LAS REFORMAS

No se trata de regatear los logros de la estrategia reformista de mercado que, ciertamente, los ha habido. En este periodo han tenido lugar importantes saltos y modificaciones en las magnitudes y en la pauta del comercio exterior que, aunque oscilantes, se mantienen y amplían, como lo muestra el desempeño de las exportaciones no petroleras, predominantemente industriales y ahora encabezadas por un pujante ramo automotriz y de autopartes. Aunque en gran medida originada en una industria de maquila con muy reducido grado de integración nacional, esta notable expansión exportadora, cuyo valor se multiplicó por más de cinco a partir de 1995, se concentró en el mercado norteamericano con el predominio relativo de la maquila y la producción de partes y componentes vinculada a la estrategia de las multinacionales, alejadas de cualquier criterio de industrialización con desarrollo tecnológico nacional. Lo que sí trajo consigo, fueron mutaciones importantes en la geografía económica nacional, con la industrialización del centro-norte de México y notables modificaciones en la estructura rural-urbana de esas regiones.

Sin embargo, este cambio estructural no se vio reflejado en un mayor ritmo de expansión del PIB ni de la inversión. Si bien las

exportaciones aumentaron de forma importante, su incremento fue insuficiente para arrastrar al resto del aparato productivo y así distribuir de modo más intenso y extenso las ganancias provenientes del comercio exterior renovado. Debido a la alta dependencia de insumos importados, así como al abandono de la política industrial, el auge exportador no ha desarrollado encadenamientos productivos internos que permitan crecer a los demás sectores.

Por otro lado, en la medida en que uno de los acentos del cambio estructural implicaba reducir el papel del Estado en la economía para así ampliar las dimensiones del mercado abierto y la libertad económica, la capacidad estatal de formular, evaluar y administrar proyectos de inversión para el desarrollo y la creación de condiciones para aumentar e intensificar la acumulación de capital, ha sido reducida a su mínima expresión. Así, tenemos un Estado que no es “esbelto ni eficaz”, como se propuso en el discurso del cambio estructural globalizador, sino un Estado financieramente débil y gravemente erosionado en cuanto a sus capacidades para formular y llevar a la práctica proyectos de largo aliento. Estos, en su mayoría, no están al alcance de los inversionistas privados pero su ausencia sí entorpece y retarda la toma de decisiones de inversión por parte de los empresarios. Probablemente afecte también las estrategias de las corporaciones multinacionales, en particular lo que se refiere a una infraestructura que adolece de múltiples carencias.

Por si fuera poco, el sistema político-económico se ha visto crecientemente acosado por reclamos redistributivos de todo calibre, en especial aquellos provenientes del “federalismo salvaje” desatado a fin de siglo y que ha convertido la descentralización, buscada desde la cumbre del poder estatal, en dilapidación de recursos y afirmación de los poderes regionales articulados por los gobernadores.

Para resumir, podríamos decir que la resultante de nuestras mudanzas económicas es un modelo de desarrollo inverso al de la industrialización dirigida por el Estado, pero que además de reproducir la desigualdad original, ha sido incapaz de asimilar productivamente las ganancias del comercio exterior. En términos de las reformas político-electorales pasamos de la apertura política administrada desde arriba y a cuenta gotas, a un pluripartidismo articulado por la creación e implantación de novedosas instituciones electorales que si bien dieron lugar a cambios en relación con el proceso electoral, el poder político y su ejercicio, no se ha hecho cargo de la gran asignatura pendiente de la transición mexicana: la desigualdad social, cuyos saldos están reflejados en un claro divorcio entre una economía transformada y una sociedad también reconfigurada, condensada en una pujante demografía poblada de jóvenes y adultos jóvenes.

De país pobre y de niños, pasamos a ser país pobre y de adultos jóvenes. Se trata, en efecto, de un “paquete” esperanzador, en tanto que este contingente mayoritario de gente joven encarna lo que se ha dado en llamar, un tanto festivamente, el “bono demográfico”. La cuestión crucial para estos tiempos mexicanos es que, para que el “bono” se concrete y arroje sus esperados beneficios, la economía tiene que crecer a tasa altas para que así se genere un empleo creciente y masivo. De otra manera lo que se impondrá es un aumento de la informalidad laboral que ya conforma la mayoría de la fuerza de trabajo y que coloca a esos jóvenes en el rumbo de la emigración o en la frontera de la criminalidad organizada.

De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) entre 2012 y 2014, el porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2 (de 53.3 a 55.3 millones de personas); y el de pobreza extrema<sup>3</sup> bajó de 9.8 a 9.5 (de 11.5 a 11.4 millones de personas). En el mismo periodo, el porcentaje de la población rural en pobreza se redujo un poco al pasar de 61.6% a 61.1%; en el caso de la población urbana, sucedió lo contrario y se pasó de 40.6 a 41.7%. En lo que hace al número promedio de carencias sociales<sup>4</sup> de la población en pobreza también entre 2012 y 2014 se redujo de 2.4 a 2.3; en el caso de la pobreza extrema estas carencias en materia de acceso y garantía de los derechos sociales bajaron de 3.7 a 3.6.

Las reformas, ciertamente, cambiaron usos y costumbres, formatos y rutinas, pero al no ser “interiorizadas” por el cuerpo social y productivo han redundado en un debilitamiento mayor del Estado. Por su parte, el sistema democrático parece haber quedado suspendido en un corrosivo juego oligárquico, mientras la cuestión social se extiende y profundiza facilitando las condiciones para un malestar con la democracia a medida que el panorama económico social se agrava, se extiende y crece la violencia criminal y la economía sigue sin poder dar muestras de la vitalidad prometida. Una democracia normal supone un sistema político con capacidad de tomar decisiones y allegarle al Gobierno los recursos de todo tipo que sean necesarios para materializar dichas decisiones. Este, por cierto, no ha sido el caso de la democracia mexicana.

Sin poder constituir mecanismos sólidos para construir jerarquías y poderes republicanos, el Estado tampoco ha podido definir los esquemas y procesos necesarios para configurar o reconfigurar la

<sup>3</sup> Quienes tienen tres o más carencias sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación).

<sup>4</sup> El Coneval considera como indicadores los siguientes: ingreso corriente *per capita*; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

división del trabajo sectorial, regional y nacionalmente; tampoco ha sido posible llegar a convenios durables y eficaces en la decisiva materia de la asignación de los recursos públicos a lo largo del tiempo y del territorio. Mucho menos en materia de redistribución económica y social donde han privado unas formas de distribución regresivas en lo fiscal y lo salarial. Lo que tenemos es, insistamos, una precoz colonización de los espacios institucionales que son propios de la deliberación democrática y su toma de decisiones por los poderes de hecho y, en la base de la sociedad, una desigualdad que poco se conmueve ante el ciclo económico o el reclamo comunitario y se combina férreamente con cuotas de pobreza de masas que contrastan con la riqueza concentrada.

Otro botón de muestra: en un reporte de Oxfam,<sup>5</sup> elaborado por Gerardo Esquivel se afirma:

Nuestro país está inmerso en un ciclo vicioso de desigualdad, falta de crecimiento económico y pobreza. Siendo la decimocuarta economía del mundo, hay 53.3 millones de personas viviendo la pobreza. La desigualdad ha frenado el potencial del capital físico, social y humano de México; haciendo que en un país rico sigan persistiendo millones de pobres. ¿En dónde está esa riqueza mexicana? En términos de renta y capital, se encuentra concentrada en un grupo selecto de personas que se han beneficiado del poco crecimiento económico del que ha gozado México en las últimas dos décadas. Así, mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco.

Si se observa, es notoria la desvinculación que el tema social tiene en relación tanto con las posibilidades de crecimiento como con las de la propia democratización; en este sentido, por ejemplo, no es fácil encontrar en los puntos de agenda de los partidos políticos un planteamiento que inscriba programáticamente la cuestión de la pobreza y la desigualdad más allá de un asunto del diagnóstico general; es decir, como un capítulo central y principal de la agenda democrática. Es necesario poner la cuestión social en el centro de la agenda pública; llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la inseguridad social y el desencanto político como condición urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y la consolidación democrática.

#### DEMOCRACIA Y EQUIDAD: RESTABLECER EL VÍNCULO

Las relaciones entre el desarrollo y la democracia forman parte de una familia mayor que puede resumirse en las parejas economía-política y Estado-mercado, que han reclamado debates y hallazgos

<sup>5</sup> “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, [http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf)

conceptuales y empíricos desde, por lo menos, finales del siglo XVIII. Entonces, como ahora, los teóricos de la Ilustración se plantearon los dilemas que traía consigo la nueva sociedad que emergía, con la caída de reclamos libertarios pero también de protección para las nuevas clases que acompañaban el despertar del capitalismo, cuya situación material y cultural las llevaba a convertirse en “clases peligrosas” para la estabilidad y el orden que era indispensable erigir para que las nuevas formas productivas pudieran reproducirse y, con ellas, el conjunto del sistema de decisiones y organización del trabajo que derivó en el capitalismo moderno.

Por ello es que la democracia no es ajena en su morfología y dinámica a las transformaciones económicas y sus derivadas en la estructura social. Si bien la democracia no acompañó de modo automático al orden liberal, como suele pensarse, tampoco sus sucesivas mutaciones se dieron por separado, circunscritas al ámbito de las relaciones políticas y sin tener nada que ver con los conflictos sociales y las oscilaciones y mudanzas económicas que han acompañado al desarrollo capitalista desde sus orígenes.

La búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales ha sido y es tarea de hombres de Estado, dirigentes políticos y pensadores de las ciencias sociales e históricas, junto con los economistas políticos que desde Smith se han negado, cada uno a su manera, a aceptar, no se diga postular, que la economía pueda entenderse, regularse o transformarse, por fuera de las relaciones políticas y de poder o del conflicto social. Ahí es donde se expresan las relaciones sociales mayores que sustentan, o no, la cohesión social, la definición de las jerarquías y formas de mando en el Estado. También, la división del trabajo y los mecanismos, convenciones e instituciones que rigen en cada momento y lugar la distribución de los frutos del crecimiento económico, así como los usos del excedente social que subyace a los procesos de acumulación capitalista y transformación estructural que son propios de este modo de producción.

Ahora, la relación siempre conflictiva y veleidosa entre economía y política, Estado y mercado, democracia y desarrollo, topa con una cuestión social agravada en extremo en sus dimensiones básicas de distribución y protección sociales. Así, el conflicto social, larvado o abierto, se despliega no solo sobre las posibilidades de recuperación económica sino que al acentuarse por medio de la desigualdad, amenaza con desembocar no solo en un nuevo malestar en la cultura, en este caso en la democracia, sino en lo que tempranamente el PNUD advertía: en un desencuentro entre la economía y la política que, acentuado por la agudización de la cuestión social, se despliegue como un malestar con la democracia.

Consolidar la democracia, decía el informe presentado en 2004, es un proceso no un acto aislado (...) hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es solo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen.<sup>6</sup>

Y once años después (2015) de acuerdo con datos de Latinobárometro los resultados no parecen mejorar lo necesario, habida cuenta del auge vivido en las economías del Cono Sur de América gracias a la demanda externa por materias primas. Tampoco ha ocurrido así en México y Centro América, donde el crecimiento ha sido magro pero en un contexto de relativa estabilidad monetaria y financiera. En términos de “satisfacción” con la democracia, 48% de los mexicanos manifestó su apoyo pero solo 19% se dijo satisfecho con la calidad de la misma; además, el porcentaje de diferencia entre apoyo y satisfacción es bastante significativo (29%). Por otra parte, solo uno de cada cuatro mexicanos consideró que las elecciones fueran limpias y 17% dijo sentirse representado por el Congreso. Por añadidura, en lo tocante a la economía apenas 13% de los encuestados manifestó su aprobación al desempeño económico.

Tómese nota de las siguientes cifras: no más de 30% de los jóvenes cursan educación media superior y superior, mientras que alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada labora en condiciones de informalidad, sin acceso a la seguridad social y sin protección de algún tipo. En el año 2000, únicamente 11% de la población ocupada percibía más de cinco salarios mínimos y 52% de la misma no percibía más de dos salarios mínimos; para 2014 los trabajadores que recibían más de cinco salarios mínimos cayeron a 7%, mientras que la población que ganaba hasta dos salarios mínimos representaba 44% de los ocupados. Por su parte el ingreso laboral prácticamente no ha mejorado en catorce años, situación que se agudiza por el aumento del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral), que desde 2008 refleja el encarecimiento del poder adquisitivo del ingreso laboral.

Entre la festejada y festinada llegada de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal en el año 2000<sup>7</sup> y la más reciente medición de la pobreza de Coneval en 2014, el porcentaje de pobres no varió

<sup>6</sup> PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

<sup>7</sup> Para no pocos, la confirmación del cambio político se vio consumado con la llegada de la llamada “alternancia” en la Presidencia de la República encabezada por Vicente Fox y el Partido Acción Nacional.

(53.6% y 53.2% del total de la población) pero sí lo hizo su magnitud que aumentó en tres millones de personas. Quizá el país esté cerca de una nueva alternancia, merced a la cual el sistema político surgido del cambio democrático decida, con seriedad y rigor, iniciar un tránsito en la política económica que, más allá del partido o candidato en el Gobierno, se haga cargo de los déficit y las exigencias postpuestas una y otra vez provenientes de la cuestión social.

#### LOS DERECHOS, CEMENTO DEMOCRÁTICO

Si podemos convenir en que la democracia solo es sostenible con una ciudadanía participativa, entonces tendríamos que concluir que la desigualdad y la pobreza angostan y corroen el diálogo comunitario y, por esa vía, cercenan las potencialidades de la democracia como forma de vida del cuerpo social. En este sentido, son un riesgo permanente para la viabilidad social, política y económica de los países.

La desigualdad es un problema más allá de la pobreza, afirma el profesor de Harvard Michael J. Sandel (...) No es bueno para la democracia. La democracia no requiere igualdad perfecta, pero si la gente vive en esferas cada vez más separadas, el sentido de ciudadanía y de bien común es más difícil de sostener. Así crece el riesgo de que no nos sintamos ciudadanos, por eso la igualdad importa sobre todo ahora que el dinero puede comprar más y más bienes esenciales.<sup>8</sup>

Una política en favor de la equidad, dirigida a reducir las brechas sociales y la pobreza, requiere de la participación organizada de la sociedad así como de la superación de los prejuicios económicos que impiden dar curso a una genuina política de redistribución del ingreso. Asimismo, es preciso recuperar y actualizar la convicción de que la remoción de la desigualdad es un factor estratégico para el crecimiento de la economía y la constitución de nuevas visiones del desarrollo.

La relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera de la economía “normal” y las manipulaciones menores dirigidas a establecer o restablecer sus equilibrios elementales. Cuando se pone en juego esa relación como dialéctica, como contradicción que reclama de otros equilibrios, se le debe asentar, por peso propio, en el campo de lo que podríamos llamar “política de Estado”. Incluso, es posible proponer que una política vinculada expresamente con la igualdad social tiene que desplegarse y sustentarse en una cultura cívica y una ética pública congruentes con sus fines y motivaciones, para aspirar a ser estable y duradera en el

<sup>8</sup> Entrevista con Michael J. Sandel, en *El país*, 8 diciembre de 2013, en [http://economia.elpais.com/economia/2013/12/08/actualidad/1386519746\\_632684.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/12/08/actualidad/1386519746_632684.html)

tiempo. No sobra recordar a Rosanvaillon: la crisis de la igualdad que hoy vive el mundo y México ha sufrido por décadas, es un hecho social total y no solo de ingresos, accesos u oportunidades.

¿Cómo, entonces, construir sociedades más democráticas, igualitarias y solidarias? ¿Puede durar la democracia en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Hasta dónde es posible hablar de democracia con el mantenimiento y reproducción de la inequidad económica y social? Los anteriores cuestionamientos lejos están de ser meros ejercicios intelectuales; se trata de preguntas que embargan el pensamiento social y político mundial y desde luego latinoamericano, después de años de recuperación democrática y de más de dos décadas de crecimiento económico esquivo y mediocre, pero sin cambios de significación en la distribución del ingreso. Con todo, y en esto nuestro caso es emblemático, los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia se siguen soslayando con cargo a diferentes argumentos o pretextos.

América Latina presenta una notoria paradoja; por una parte la mayoría de la región cuenta con gobiernos democráticos pero, por otra parte ha sido incapaz de solucionar crecientes crisis sociales derivadas de las profundas desigualdades, los altos niveles de pobreza, y los magros crecimientos económicos lo que lleva a insatisfacciones ciudadanas con la democracia. La proporción de latinoamericanos dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera 50%.<sup>9</sup>

Podría decirse que la desigualdad se convirtió en una cultura, no de la pobreza que estudiaron los antropólogos hace poco más de medio siglo, sino de la riqueza concentrada. Al implantarse como eso, como cultura del conjunto social, más allá de estorbar los diseños de los políticos democráticos, constituye un desafío frontal a las normas y formas éticas y políticas que deberían derivar de la implantación y el desarrollo de la democracia. Es en este mismo sentido que la cohesión social nos refiere a la posibilidad institucional, consagrada constitucionalmente, de compartir de un modo más amplio los frutos del progreso. Bajo la divisa de asegurar la cohesión mínima que la sociedad requiere para vivir y aprovechar la globalización, es factible dar legitimidad y primacía a una estrategia destinada a brindar a aquellos que hoy están marginados, excluidos o viven una vulnerabilidad aguda, acceso a servicios públicos dignos, a una adecuada seguridad social y a una justicia equitativa.

De lo anterior podríamos extraer una primera respuesta a nuestras preguntas: la cohesión social es un fruto del desarrollo

<sup>9</sup> *Op. cit.*, Informe PNUD, “La democracia en América Latina...”

democrático de las sociedades, pero a la vez se ha vuelto una condición para que los gobiernos renueven su legitimidad y la democracia se fortalezca como un régimen creíble capaz de concitar la participación y el apoyo del grueso de las ciudadanías. De aquí la necesidad de entender la relación entre democracia y desigualdad, como una ecuación que tiene que resolverse en positivo en favor de la igualdad, es decir, como un requisito para que la política pueda producir gobernabilidad basada en la legitimidad. Cada vez es más claro que en las sociedades modernas, o en aquellas que buscan expresamente serlo, el tema de la desigualdad tiene que dejar de ser visto como fruto del azar o las leyes naturales para volverse una cuestión fundamentalmente política. En palabras de Adela Cortina: “Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada. En articular los esfuerzos de estos tres poderes –el político, el económico y el cívico– reside la piedra filosofal de los nuevos tiempos, y en hacerlo atendiendo inteligentemente a las bases, desde el empoderamiento de quienes, por ser los afectados, deberían ser los auténticos protagonistas”.<sup>10</sup>

La conjunción de la democracia y el desarrollo no ha sido ni será un viaje sencillo o armonioso; en medio, para plantearlo sumariamente, están la desigualdad, que cuestiona el discurso y la práctica democráticos, y los intereses creados y concentrados, enfeudados podría decirse, que construyen y deconstruyen los diques estructurales, reales e ilusorios, que se oponen a todo de tipo de reformismo redistributivo. La equidad, su extensión a formas de vida y cultura distintas a las conocidas, su vinculación con la democracia y la participación social más amplias, conformaría la gran perspectiva del desarrollo futuro. Horizonte, también, el de un Estado reformado para asegurar el bienestar.

Podemos decir así, que el derecho al desarrollo se nutre de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que, no obstante las dificultades enfrentadas para concretarlos, deben verse como derechos que responden a los valores “globales” de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además, como ha dicho la ONU, deben entenderse como universales e indivisibles, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos. Estos derechos aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los estados para darles no solo realidad sino sustentabilidad; su innegable valor estriba en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los

<sup>10</sup> Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>

propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas incrustadas en la sociedad que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

Reconocer a los DESCAs como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política lleva a plantearse el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T. H. Marshall en los primeros años de la segunda posguerra. Su realización depende no solo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de que se implante como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades la indivisibilidad de los derechos de la ciudadanía.

Si bien la capacidad articuladora del discurso de los derechos tiene que ser probada en la práctica social y económica, no parece haber otra vía para concretarla y volverla realidad institucional que la política democrática. La “importación” de los derechos fundamentales, como dimensión integral del desarrollo humano, puede ser la manera en que la democracia asegure su reproducción ampliada, acosada por las fallas de la globalización y por el desencanto de amplios grupos sociales.

No hay, ni puede haber, democracia productiva y eficaz que no contemple a la desigualdad como una amenaza central a su duración y reproducción. Demostrar la centralidad negativa de la desigualdad para el desarrollo democrático; ver y proponer a la igualdad como parte consustancial de la democracia moderna, es tarea no solo central sino, en muy buena medida, vital. Hasta ahora, la democracia en México ha sido incapaz de dar respuesta adecuada a la cuestión social. Las tensiones entre democracia, economía y sociedad son actuales y agudas, en buena medida porque el dilema económico tradicional entre eficiencia y equidad no ha sido modulado satisfactoriamente. Y si bien no puede decirse que el problema económico fundamental, asegurar la subsistencia y reproducción de las sociedades, haya sido dejado atrás, lo que priva en la actualidad es una carencia de empleos y dificultades eminentes para crearlos y sostenerlos.

México tiene un progreso preocupante en términos de desarrollo económico-social (...) Con la mitad de la población en la pobreza, el aumento de la desigualdad hace que esos pobres sean más pobres año a año. La política social no solo enfrenta los retos propios de su ‘campo’, es decir, las transformaciones necesarias para enfrentar los grandes déficits sociales de México (...) en el contexto de profundos cambios económicos, de problemas fiscales y de políticas salariales restrictivas. La política social también enfrenta el reto de “legitimar” a la democracia; la cuestión social se convierte en un factor importante de la gobernabilidad.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Norberto Emmerich, “La gobernabilidad democrática en México”, ponencia presentada en la Cámara de Diputados (2012), en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-18-12.pdf>

Visibilizar y enfrentar la desigualdad requiere de una política que sea capaz de elaborar y ofrecer alternativas, aunque también de un Estado que en la medida que reconoce como asunto central la desigualdad, se compromete con el impulso del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Hay que insistir en que no solamente es en la economía política donde hay que hurgar para encontrar respuesta a nuestra asignatura pendiente. Es preciso ir a la matriz de valores que articulan las prácticas de la política del poder y de las convicciones de la economía. En palabras de Tony Judt:<sup>12</sup>

Hay algo profundamente erróneo en la forma en que vivimos hoy. Durante treinta años hemos hecho una virtud de la búsqueda del beneficio material: de hecho, esta búsqueda es todo lo que queda de nuestro sentido de un propósito colectivo (...) El estilo materialista y egoísta de la vida contemporánea no es inherente a la condición humana. Gran parte de lo que hoy nos parece natural data de la década de 1980: la obsesión por la creación de riqueza, el culto a la privatización y el sector privado, las crecientes diferencias entre ricos y pobres.

En nuestras páginas iniciales, valoramos y celebramos la capacidad y la flexibilidad de la que hicieron gala los actores políticos y el Estado para encarar la adversidad que apareciera violentamente en 1994 y pusiera en jaque a un sistema político que apenas emergía y buscaba su perfil. Hoy, tras tres décadas de práctica pluralista y de experimentar hasta el extremo con los fundamentos de la economía y el desarrollo, la adversidad ambiente impone un nuevo giro y vuelve a ponernos a prueba. Como nación requerimos un gran acuerdo que parta de revisar las relaciones entre el Estado y el mercado, la economía y la política, la democracia y la desigualdad, pero también de la sociedad consigo misma. De su cultura y de la ética pública que se pueda empezar a gestar como relevo del individualismo excesivo que hemos vivido. Hay que aspirar a formular un nuevo pacto que ordene nuestra convivencia comunitaria. Tal contrato, deberá estar vinculado y articulado por un gran compromiso por la justicia social.

Solo de esta manera la política económica podrá recuperar sus coordenadas y ser entendida como proceso social que trasciende los corredores del poder y del ingenio tecnocrático para volver a ser el cemento indispensable, la conexión oportuna para el funcionamiento de un Estado democrático constitucional moderno. El Estado, por su parte, tendrá que ser asumido como el puente insustituible para empezar a erigir un auténtico nuevo orden político que ofrezca gobernanza, división de tareas y estrategias para el cambio y la estabilidad.

<sup>12</sup> Tony Judt, *Algo va mal*, España, Taurus, 2010, pp. 17-18.

Este arsenal debe llevarnos a imaginar una economía política de las transformaciones productivas y una política democrática para la inclusión social como sostén del nuevo acuerdo para recuperar la idea y la visión de un desarrollo que se extravió bajo la confusión y ofuscación originadas en medio de la vorágine del cambio propugnado por la ilusión neoliberal globalista. Hay que insistir sin descanso: si algo le urge a México es abordar la cuestión de un nuevo curso para el desarrollo nacional y, con don Alfonso Reyes, gritar al cochero de la nación cuando sea necesario: no es por ahí.

## SEMBLANZAS BIOGRÁFICAS DE AUTORES

### JORGE ALCOCER VILLANUEVA

Es un analista y político mexicano reconocido por su militancia en diversos partidos y como funcionario público. Es licenciado en Economía, por la UNAM. Fue militante del Partido Comunista Mexicano, del Partido Socialista Unificado de México, del Partido Mexicano Socialista y del Partido de la Revolución Democrática; durante este periodo fungió como coordinador de asesores de las bancadas de esos partidos y como diputado federal a la LIII Legislatura de 1985 a 1988. Representante ante la Comisión Federal Electoral (1986-1991) hasta la fundación del IFE, ha participado en las reformas político-electorales de México desde 1986.

Renunció al PRD en diciembre de 1990. Asesor de Jorge Carpizo en la reforma electoral de 1994, contribuyó también a la de 1996. De 1998 a 1999 fue subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y asesor de la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa. Posteriormente condujo la fundación del partido Fuerza Ciudadana, del que fue primer y único presidente, pues no logró mantener su registro en las elecciones de 2003.

Es director fundador de la Revista *Voz y Voto*, articulista del diario *Reforma* y comentarista de radio.

Es autor, entre varios libros, de *El voto de los mexicanos en el extranjero*.

### RICARDO BECERRA LAGUNA

Analista, periodista, comentarista y funcionario público, es licenciado en Economía por la UNAM. Actualmente es subsecretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México y presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Fue asesor del consejero presidente del IFE de 1996 a 2001, así como coordinador de asesores de la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto de 2008 hasta principios de 2013.

Se ha desempeñado como director general de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI. Ha sido consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fue responsable del proyecto de reforma al artículo sexto de la Constitución mexicana que convierte al acceso a la información en un derecho fundamental de los mexicanos.

Fungió como integrante del Comité Técnico de Evaluación para consejero presidente y consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral.

Obtuvo el Premio Nacional de Periodismo y el premio español Ondas Iberoamericano por el guion de la serie *México: historia de su democracia*.

Ha escrito en *unomásuno*, *Reforma*, *El Universal*, *El Economista* y la *Crónica de Hoy*. Es miembro del consejo editorial de *Nexos*, coautor de varios libros en materia económica, electoral y política como: *La mecánica del cambio político en México, México y Chile: dos transiciones frente a frente, ¿Qué país nos dejó Fox?, equidad social y parlamentarismo* (editorial Siglo XXI) y recientemente participó en el libro *Del salario mínimo al salario digno* (editado por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México).

#### MARÍA ELENA CANTÚ GONZÁLEZ

Periodista desde 1988. Los temas electorales, medios y el derecho de acceso a la justicia figuran en su trabajo periodístico. Conductora del noticiario *ADN* en el Canal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2008 a 2016 y conductora de *Voces de la Democracia* del Instituto Nacional Electoral, programa transmitido por Radio UNAM y TV UNAM durante ocho años. Inició su carrera en la agencia de noticias Salpress; ha colaborado en *El Financiero*, en el suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, ABC Radio, MVS Radio y Televisión, CNI Canal 40, entre otros. En 2006 fue miembro del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, coordinado por el PNUD. Es autora de *Medios y poder, el papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Norma, 2005; coautora de *Elecciones Inéditas 2006, la democracia a prueba*, Norma, 2006 y coautora de *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?* Amedi, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

#### MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ

Licenciada en Sociología por la UNAM, Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Es profesor-investigador del CIDE, especialista en sistemas políticos comparados y estudiosa de las instituciones políticas mexicanas.

Entre sus más recientes publicaciones están: *El sistema político mexicano*, Oxford University Press, México, 2015; y *Anatomía de la corrupción*, México, 2016.

Es presidente ejecutiva de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad A. C.

#### HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

Licenciado en Derecho por la UNAM, maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Johns Hopkins y candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Washington. Desde 1994 es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como profesor de derecho constitucional y sociología jurídica en varias universidades y actualmente del ITAM. Además se ha desempeñado como consultor y servidor público. Sus intereses tanto académicos como profesionales han girado en torno a la justicia y la democracia en México.

#### ROLANDO CORDERA CAMPOS

Analista, economista y político mexicano. Es licenciado en Economía por la UNAM, con estudios de posgrado por la London School of Economics, en Londres, Inglaterra. Ha sido nombrado por la UNAM profesor emérito y doctor *honoris causa* por la UAM. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002.

Es también coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, colaborador semanal del periódico *La Jornada*, miembro del consejo editorial de la revista *Economía UNAM*; miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la Academia Mexicana de Economía Política; presidente de la Fundación Pereyra, A. C. y director de la revista *Configuraciones*. Fue director del programa televisivo *Nexos TV*.

Entre sus publicaciones figuran *México: La disputa por la nación; Perspectivas y opciones de desarrollo; Volver con la memoria; Crónicas de la adversidad; Las decisiones del poder; 1995: la economía mexicana en peligro; Los determinantes sociales de la salud en México; Cuarto Diálogo Nacional para un México Social. México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*.

#### JOSÉ ANTONIO CRESPO MENDOZA

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Sociología Política y doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana.

Ha sido profesor-investigador en la UAM-Iztapalapa, en el ITAM y en la Universidad Iberoamericana; así como investigador invitado en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego (1993), actualmente es profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Ha publicado, entre otras obras, *Urnas de Pandora*, Espasa Calpe, 1995, *Jaque al rey*, Joaquín Mortiz, 1995, *Votar en los estados*, Porrúa, 1996, *¿Tiene futuro el PRI?* Grijalbo, 1998, *Fronteras democráticas en México*, Océano/CIDE, 1999, *Los riesgos de la sucesión presidencial*, Centro de Estudios de Política Comparada, 1999, *PRI: de la hegemonía a*

*la oposición*, Centro de Estudios de Política Comparada, 2001, 2006; *Hablan las actas*, Random House Mondadori, 2008.

#### ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

Licenciada en Sociología, maestra y doctora en Ciencia Política por la UNAM. Es profesora de carrera titular “C” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Centro de Estudios Políticos de dicha facultad; responsable del Proyecto PAPIIT “Alcances y consecuencias de la reforma político-electoral 2014”; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2.

Fue consejera electoral del Consejo General del IEDF (1999-2006). Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C.

#### JEAN FRANCOIS PRUD’HOMME

Obtuvo la maestría en Ciencia Política por la Universidad de Montreal, un diploma en Estudios Avanzados en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París y el doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de York (Toronto). En la actualidad se desempeña como profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha sido coordinador general académico de dicha institución (2003-2015). Ha publicado ampliamente sobre temas relacionados con los partidos políticos, el sistema de partidos y la democracia en México y América Latina. Entre sus últimas publicaciones están la coordinación con Manuel Ordorica de la serie de 16 volúmenes *Los grandes problemas de México* (El Colegio de México, 2010) y el libro *Coyunturas y cambio político* (El Colegio de México, 2014).

#### JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ

Ensayista, comentarista, profesor e investigador académico mexicano. Estudió la licenciatura en Derecho en la UNAM y una maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia en Nueva York.

Es maestro de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y del Departamento de Derecho del ITAM. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Georgetown y del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson.

Es columnista semanal del periódico *Reforma*. Colabora regularmente en las revistas *Nexos* y *Letras libres*. El 26 de septiembre de 2013 fue elegido miembro de la Academia Mexicana de la Lengua.

Entre los títulos de sus obras se encuentran *Esferas de la democracia*, *El antiguo régimen y la transición en México*, *Andar y ver*, *La idiotez de lo perfecto*, *Miradas a la política*, *Lecturas de la Constitución*. *El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*.

#### RAÚL TREJO DELARBRE

Es investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales y profesor en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor de 18 libros, entre los más recientes *Alegato por la deliberación pública* (Cal y Arena, 2015). Además ha coordinado una docena de libros y es coautor, con textos suyos, en más de un centenar. Ha sido colaborador regular en periódicos y otros medios de comunicación, en los años recientes en el diario *Crónica*. Es miembro del Instituto de Estudios Para la Transición Democrática, de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información y de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación. En Twitter se le conoce como @ciberfan.



EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*Presencia y legado*

Se terminó de imprimir en la Ciudad de México,  
en los talleres de Artes gráficas panorama bajo el cuidado de  
Marca de Agua ediciones S. de R. L. de C. V.

La edición consta de 2000 ejemplares.