
ELECCIONES Y LEGISLACION EN MEXICO

José Woldenberg

RESUMEN. Una panorámica histórica del significado de los procesos electorales en el México posrevolucionario. La forma en que han sido revaluados por las principales fuerzas políticas del país a partir de la reforma política que se inaugura en 1977. El impacto de dicha reforma hasta llegar a las elecciones federales de 1988, cuando de manera franca parece estarse consolidando un sistema de partidos con elecciones realmente competidas. Se rastrea el sello que las reformas electorales han dejado sobre los partidos políticos y las propias elecciones, y la forma en que el fortalecimiento de los partidos y la nueva valoración de las elecciones han obligado a llevar a cabo reformas electorales sucesivas.

Durante décadas las elecciones en México fueron un ritual cabalmente cumplido, pero donde realmente no se dirimía quiénes debían gobernar. En una historia que, como la de todas las naciones, es singular e intransferible pueden encontrarse las claves para comprender ese fenómeno.

Hoy, cuando las elecciones han sido revaluadas por prácticamente todas las fuerzas políticas del país, y cuando la compleja y plural sociedad no puede ni quiere reconocerse en un solo (o casi solo) referente partidista, vale la pena dar un vistazo al pasado para poder evaluar todo aquello que en esta materia se ha transformado y quizá también para apreciar por qué el litigio en torno a la legislación electoral se ha vuelto tan relevante.

Una historia demasiado panorámica

La legitimidad original de las fuerzas revolucionarias mexicanas emergió de las armas y de su compromiso con un ideario de justicia social, de

Reis

50/90 pp. 27-42

su capacidad para barrer con el viejo Estado liberal-oligárquico y de su compromiso de cumplir un ambicioso proyecto de reformas sociales. Los revolucionarios se veían a sí mismos como los únicos capacitados para llevar hasta sus últimas consecuencias los postulados básicos del movimiento armado y fueron capaces de construir un horizonte programático (que incluso quedó plasmado en la Constitución) que resumía lo fundamental de las aspiraciones populares.

Expropiación de los grandes latifundios y reparto agrario; educación laica para combatir el atraso, los prejuicios, el analfabetismo; respeto a los derechos laborales básicos (sindicación, contratación colectiva y huelga) para «redimir» a los trabajadores; Estado tutelar y rector de la economía para propiciar un desarrollo independiente; separación radical entre Estado e Iglesia, e incluso el desconocimiento de la personalidad jurídica de esta última y la privación de los derechos ciudadanos a los «ministros de los cultos», catalogados como obstáculos del progreso y la emancipación; pero, sobre todo, la idea de que la propiedad original y originaria de la tierra y el resto de los recursos naturales correspondía a la nación, y que ésta, a través del Estado, podía imprimirle a la posesión o propiedad diferentes modalidades, conformaron el ambicioso programa de los revolucionarios.

Se trataba de un programa básicamente de reforma social, aunque la democracia nunca desapareció del todo del discurso oficial. No obstante, como lo ha apuntado Arnaldo Córdova¹, la democracia empezó a aparecer en el horizonte visual de aquellos años como un «lujo» que solamente beneficiaba a las fuerzas contrarrevolucionarias y oligárquicas. La experiencia del presidente Madero nutrió buena parte de la conclusión de que la justicia social estaba obligada a preceder a la democracia.

Como se recordará, Francisco I. Madero encabezó la primera etapa de la Revolución, la que mandó al exilio al viejo dictador Porfirio Díaz. En 1911, Madero accede a la presidencia luego de ser electo, pero su gestión —dado que el viejo aparato estatal está prácticamente intacto— será primero erosionada y luego descabezada en un golpe de mano que instrumentan el ejército federal y las capas políticas restauradoras con el aval de la embajada norteamericana. Madero es asesinado a mansalva y sin juicio alguno.

Esa experiencia deja su sello en los revolucionarios que se levantan contra Huerta (el artífice del golpe contra Madero), y la idea de que primero es menester sentar las bases de una cierta justicia social para quizá luego edificar la democracia se convierte en parte del sentido común de la época.

Derrotados los intentos de restauración, divididas las corrientes revo-

¹ Arnaldo CORDOVA, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*. Claves Latinoamericanas, 1989.

lucionarias, en el Congreso Constituyente (1916-17) se asume que México será una República democrática, federal y representativa, donde las elecciones serán el medio para acceder a los puestos legislativos y de gobierno, pero los propios constituyentes sienten que lo fundamental de su misión es poner en marcha una plataforma para resolver la cuestión social.

Durante los primeros años del régimen que emerge de la revolución las elecciones no son el espacio donde realmente se pueda dirimir la cuestión del poder. Por el contrario, se vuelven el catalizador que escinde a las distintas fracciones revolucionarias y no resulta casual que antes de ellas se produzcan levantamientos militares que, luego de sofocados, dan paso a elecciones sólo formalmente competidas.

El grupo de Sonora, encabezado por Alvaro Obregón, se levantará en armas en 1919 para impedir que el presidente Carranza «imponga» a su sucesor. Luego, Obregón ganará las elecciones con casi el 96 por 100 de los votos². En 1923, Adolfo de la Huerta —ex presidente provisional promovido por el grupo de Sonora a la caída de Carranza— se levanta en armas contra sus viejos compañeros y su derrota permitirá que, al siguiente año, Plutarco Elías Calles gane las elecciones con el 84 por 100 de los votos. El intento reeleccionista de Obregón es posible en 1928 gracias a las reformas que se introducen en la Constitución y a la derrota militar que sufren los presuntos «alzados» Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez. Por cierto, Obregón es candidato único y obtiene el 100 por 100 de los votos. El asesinato del presidente electo Obregón abre una nueva coyuntura electoral, la cual se resolverá previo levantamiento y derrota de los generales Gonzalo Escobar, Fausto Topete, Francisco R. Manzo, Marcelo Caraveo y otros.

Hasta aquí puede observarse con claridad que durante los años veinte el verdadero escenario de la disputa por el poder no es otro que el ejército que emana del movimiento armado. Los mandos militares dirimen a través del golpe, el pronunciamiento, la azonada, sus diferencias, luego de lo cual el terreno electoral sirve para formalizar y legitimar lo que ya ha sido realmente «resuelto» en otro campo.

El ejército revolucionario es el verdadero sustento del poder y sus principales mandos las balanzas del mismo. En 1929, sin embargo, se producen dos hechos que tienden a modificar el curso de los acontecimientos, aunque su impacto es muy distinto. El que resulta crucial es la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) como fórmula para encuadrar en una misma agrupación política a la diversidad de fuerzas revolucionarias. El PNR se convierte en el lugar de encuentro de las élites políticas, que a partir de entonces contarán con un instrumento político para dirimir y negociar sus diferencias. Por otro lado, la campaña presi-

² Todas las cifras electorales hasta 1964 están tomadas del libro de Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*, Era, 1965.

dencial de José Vasconcelos se convierte, en retrospectiva, en el símbolo del viacrucis imposible que cursarán las escisiones del tronco del partido oficial. En 1929, las cifras estatales dan a Pascual Ortiz Rubio (candidato del PNR) el 93,55 por 100 de los votos, mientras a Vasconcelos solamente se le reconoce un poco más del 5 por 100.

La creación del PNR significó la centralización de un proceso centrífugo. El nuevo partido sirvió de arena para la lucha y el acuerdo entre los revolucionarios, mientras el ejército ya había empezado a perder su papel central, básicamente por dos procesos que lo cruzaron a lo largo de los años veinte: a) el de su institucionalización y subordinación a la figura presidencial, y b) las purgas reiteradas a las que dieron pie los sucesivos levantamientos.

El período que se abre en los treinta y se clausura a principios de los cincuenta, es el de un partido todopoderoso que con las reformas introducidas por Cárdenas logra, además, transformarse en el lugar de encuentro entre organizaciones de masas y líderes políticos. Su ideología prácticamente cubre todo el escenario político y su fuerza no tiene que hacer frente más que a oposiciones básicamente testimoniales. No será entonces excepcional observar a lo largo de esos años que las principales oposiciones a los candidatos del PNR, PRM y PRI sean las de figuras escindidas de las propias filas «revolucionarias».

En 1934, el general Lázaro Cárdenas gana las elecciones presidenciales con más del 98 por 100 de los votos (según cifras oficiales). En 1940, el general Manuel Avila Camacho tiene como principal contendiente al también general Juan Andrew Almazán (escindido del PRM), al que, sin embargo, vence por 94 contra 6 por 100. Seis años después, al inaugurarse la etapa de los presidentes civiles, Miguel Alemán tiene enfrente la candidatura de Ezequiel Padilla, otra figura fugada de las filas del PRM. Los resultados oficiales: 77,90 por 100 para Alemán, 19,33 por 100 para Padilla. Todavía durante las elecciones de 1952, Adolfo Ruiz Cortines tiene como principal contendiente al general Henríquez (ex miembro de su propio partido), aunque en esas elecciones aparecen también opciones políticas a su derecha e izquierda: el Partido Acción Nacional postula a González Luna como su candidato a la presidencia y el Partido Popular a Vicente Lombardo Toledano. No obstante, y otra vez siguiendo las cifras oficiales, el perseguidor más cercano de Ruiz Cortines, que obtiene el 74,31 por 100 de los votos, es el general Henríquez con 15,87 por 100, mientras que González Luna apenas alcanza el 7,82 por 100 y Lombardo Toledano el 1,98 por 100.

Se trata de una larga etapa de la cual desaparecen las intentonas militares como fórmula para dirimir el litigio por el poder (aunque el general Saturnino Cedillo todavía intentará un alzamiento durante el gobierno de Cárdenas), el partido oficial prácticamente no tiene enemigo enfrente, las principales disputas se dan entre el oficialismo y fuerzas escindidas de éste,

pero empiezan a formarse partidos políticos con un perfil y un horizonte propio. El PAN (1939) como reacción a las reformas estructurales de Cárdenas y el Partido Popular (1948), luego Socialista (1960), a la izquierda del PRI.

A partir de las elecciones presidenciales de 1958 y hasta las de 1988, el PRI no volverá a sufrir escisiones significativas. Sus candidatos no solamente serán apoyados por su partido, sino por otros que empezarán a gravitar en torno suyo. Los casos más permanentes serán los del PPS y el PARM, que en 1958, 64, 70, 76 y 82 apoyarán el candidato a la presidencia postulado por el PRI. Quedará así un escenario copado por el PRI con una oposición de derecha (el PAN) y con fuerzas excluidas del espectro partidista legalizado (comunistas y sinarquistas, por ejemplo, y para citar opciones situadas en los extremos del espectro político).

No es casual, entonces, que las contiendas electorales se conviertan en rituales sin mayor expectación ni competencia. El triunfo está determinado de antemano, una vez que se resuelve la sucesión en las filas del partido oficial. Es la etapa donde la mayor atención la atrae el momento del «destape» del candidato oficial, porque luego, ya se sabe, las campañas y la elección son meros formalismos. Adolfo López Mateos (1958), Gustavo Díaz Ordaz (1964), Luis Echeverría Álvarez (1970) serán los candidatos del PRI, apoyados además por el PPS y el PARM, que se enfrentarán a los candidatos del PAN en una contienda más que desigual. Sus porcentajes de votación oficial son elocuentes: López Mateos, 90,43 por 100; Díaz Ordaz, 88,81 por 100, y Echeverría, 84 por 100.

El pasado reciente y la reforma política

No obstante, los rasgos de disfuncionalidad del sistema serán cada vez más visibles. El movimiento estudiantil de 1968, cuyas demandas anuncian ya una demanda democratizadora, pone en evidencia que entre el sistema formal y las necesidades y aspiraciones de capas crecientes de la población hay algo más que una ruptura coyuntural.

La conflictividad en el país irá a la alta durante el primer lustro de los años setenta. Se multiplican aquí y allá conflictos entre universitarios de diversos Estados (Sinaloa, Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Guerrero, para citar los más violentos) y los gobiernos locales, aparece y se expande una ola de «insurgencia sindical» cuyo eje fundamental es la recuperación democrática de las agrupaciones sindicales, la movilización agraria se multiplica y se desarrollan opciones organizativas fuera del oficialismo, se crean nuevos partidos y publicaciones, y además aparece y se reproduce una guerrilla urbana y otra «campesina», que ante la cerrazón del régimen creen que no queda otro camino que el de las armas.

Paradójicamente, sin embargo, a las elecciones presidenciales de 1976 solamente concurre oficialmente un candidato, José López Portillo, apoyado por el PRI y, además, por el PPS y el PARM. El PAN, tradicional contendiente en estas jornadas, sacudido por una fuerte crisis interna, no puede siquiera presentar a su propio candidato. Y para hacer palpable la exclusión artificial e ilegal de otras corrientes políticas del país, el Partido Comunista Mexicano propone al viejo sindicalista Valentín Campa, que sin registro ni reconocimiento recorre el país subrayando la marginación de fuerzas con raíces en el país.

Mil novecientos setenta y seis resulta crucial. Cuando el país está cruzado por una conflictividad creciente y expansiva, las elecciones presidenciales no son más que un formalismo insípido. Un solo candidato, una sola opción, una campaña que pone de manifiesto el enorme océano que se abre entre el país real y la política formal.

La reforma política de 1977 será la respuesta estatal a esa realidad. La operación es básicamente una reforma electoral, pero su trascendencia va mucho más allá del simple ámbito comicial.

La reforma tiene dos pilares básicos: *a*) reconocer e incorporar a la contienda cívica-electoral a corrientes políticas que hasta entonces habían sido artificialmente excluidas, y *b*) modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados.

Hasta entonces, las dificultades para que un partido político fuera reconocido legalmente eran mayúsculas. En 1977, al adicionarse a la propia Constitución la noción de que los partidos políticos serían considerados «entidades de interés público» con distintas funciones y derechos, se abrió paso para que en la ley reglamentaria (la entonces nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) se establecieran nuevas formas para el registro de los partidos políticos.

La LOPPE abrió la posibilidad de dos vías para el registro de nuevos partidos: *a*) definitiva, y *b*) condicionada. En ambas modalidades, los partidos debían contar con una declaración de principios, estatutos y programa. Pero para la primera era necesario, además, contar con 3.000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales (300), los cuales no podían sumar menos de 65.000 afiliados en todo el país. La certificación de esos afiliados tenía que hacerse a través de asambleas públicas realizadas frente a notario, juez o funcionario de la Comisión Federal Electoral (órgano encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales). Por último, el partido debía realizar una asamblea constitutiva donde fueran aprobados los documentos básicos de la organización. Dicha asamblea debía ser certificada también por un notario, un juez o un funcionario de la CFE.

Pero además de esa fórmula, que resultaba sumamente complicada para los partidos políticos, se diseñó otra vía de acceso a la legalidad: la condi-

cionada a la votación que obtuviera el partido en los comicios federales. Así, con sus documentos fundacionales y probando ser «una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional», la CFE otorgaba un registro condicionado a obtener el 1,5 por 100 de la votación nacional, con lo cual el registro se volvía definitivo.

A través de ese expediente, primero participaron en elecciones federales (1979) el Partido Comunista Mexicano, el Demócrata Mexicano —derecha sinarquista— y el Socialista de los Trabajadores. Luego, en 1982, se sumaron el Revolucionario de los Trabajadores (troskista) y el Socialdemócrata —que no obtuvo el 1,5 por 100 de la votación necesaria para su registro definitivo— y, en 1985, el Mexicano de los Trabajadores.

La otra iniciativa central modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados con el objetivo de inyectarle los vientos del pluralismo. Hasta esa fecha, la fórmula de integración de la llamada Cámara Baja seguía la lógica de la representación territorial. Se trataba de una añeja tradición en nuestro país que arranca desde la primera constitución del México independiente en 1824. En suma, el territorio se dividía en distritos electorales, y en cada uno de ellos se elegía un diputado, el que obtuviera la mayoría simple.

Por esa vía, se tendía a sobrerrepresentar a la mayoría y a subrepresentar a las minorías. Para compensar esos efectos se ideó en 1977 un sistema «mixto» —con influencias marcadas del sistema alemán— donde se elegirían 300 diputados por la vía de mayoría simple a través de igual número de distritos, pero también otros cien —plurinominales— que debían corregir la tendencia a la sobre y la subrepresentación. Esos cien diputados «plurinominales» debían ser presentados a través de listas regionales por los partidos y se repartirían de acuerdo a los porcentajes de votos obtenidos. Ningún partido que hubiese obtenido 60 o más escaños por la vía uninominal tendría derecho a participar en el reparto de los plurinominales.

Las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985 sufrieron el impacto de la nueva legislación electoral. Sus efectos más visibles fueron dos: *a)* la aparición legal de nuevos referentes electorales, y *b)* la reanimación —por la vía del pluralismo— del debate parlamentario.

A pesar de que la distancia entre las votaciones del PRI y la del resto de los partidos siguió siendo enorme, lo cierto es que el clima político-cultural empezó a modificarse. Se pasó del monolitismo a un cierto pluralismo —aunque extremadamente desigual—; los distintos actores políticos revaloraron las elecciones; nociones tales como tolerancia, coexistencia, pluralismo, legalidad, empezaron a tomar carta de naturaleza.

Si en las elecciones presidenciales de 1976 había participado un solo contendiente, en las de 1982 fueron registrados siete.

Se trata, sin embargo, de un período donde el predominio del PRI

sigue siendo descomunal. En 1979, el PRI obtiene el 69,84 por 100 de los votos para diputados, mientras el segundo lugar, el PAN, solamente alcanza el 10,73 por 100 de los sufragios, y la Coalición de Izquierda, encabezada por el Partido Comunista, que debuta en esas elecciones, apenas llega al 4,97 por 100 de los votos.

En las elecciones presidenciales del 82 los rangos son similares: PRI, 68,43 por 100; PAN, 15,68, y PSUM (partido fundado en 1981, donde se fusionaron cinco agrupaciones de izquierda), 3,49 por 100. Otros seis partidos contendientes obtienen entre el 0,20 por 100 hasta el 1,84 por 100 de los votos cada uno. Tres años más tarde, en 1985, en el marco de elecciones federales para elegir a la Cámara de Diputados, el PRI logra el 64,85 por 100 de los votos, el PAN el 15,50 y el PSUM el 3,22 por 100. Además, otros seis partidos obtienen más del 1,5 por 100 de la votación y con ello tiene derecho a integrar sus respectivos grupos parlamentarios.

Esas cifras, nacionales, sin embargo, no dan cuenta de importantes fenómenos regionales. Porque, paralelamente, distintos partidos de oposición empiezan a ganar posiciones en muy diversas zonas del país.

Dado que en México los procesos electorales locales —para elegir gobernador, Cámaras estatales y ayuntamientos— son regulados por las constituciones de los 31 Estados en los que se divide la República, estos procesos se al-ternan a lo largo de los años. Así, por ejemplo, en 1983 fue notorio el arraigo del PAN en algunas zonas fronterizas del país. Ese año, el PAN ganó los ayuntamientos de las principales ciudades del Estado de Chihuahua, incluyendo la capital, y también obtuvo el triunfo en la capital del Estado de Durango.

Por su parte, primero el PCM y luego el PSUM, aliado con una agrupación regional —la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo—, logran ganar la segunda ciudad en importancia del Estado de Oaxaca, Juchitán. El PDM, por su parte, obtiene victorias en el bajío, la más importante quizá sea la de Guanajuato, capital del Estado del mismo nombre. El PARM muestra su influencia en Tamaulipas, y el mosaico electoral se empieza a diversificar.

Las elecciones comienzan a dejar de ser rituales —por lo menos algunas— y la demanda de una normatividad y una práctica que respete cabalmente los resultados de los comicios se extiende, en esos años, rápidamente.

Por ello, en 1986 se reabre la discusión en torno a la legislación electoral del país. No han pasado ni nueve años de la reforma anterior, pero lo que aquélla puso en movimiento —un germinal sistema de partidos— demanda nuevas y más profundas transformaciones.

El presidente de la República, Miguel de la Madrid, llama a la celebración de audiencias públicas para discutir el estado de la normatividad electoral. Y de esas jornadas el presidente concluye que son necesarias distintas reformas constitucionales y una nueva ley electoral, que tomará ahora

el nombre de Código Federal Electoral (que sustituye a la antigua LOPPE).

El balance de la reforma es contradictorio. Por un lado, el gobierno refuerza su control sobre los procesos electorales, pero, por el otro, se avanza en términos de la representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en algunas otras materias menores.

Vale la pena ilustrar los contenidos de esta controvertida reforma. Hasta esa fecha, la Comisión Federal Electoral —órgano encargado de la preparación y vigilancia de los procesos electorales— se integraba con un representante del poder ejecutivo (el secretario de Gobernación), un representante de la Cámara de Diputados, otro de la de Senadores, un notario público y un comisionado por cada partido con registro. Pero en 1986 se aprobó que la representación de los partidos sería proporcional al número de sus votos (contados en la contienda inmediatamente anterior). Con ello, el PRI llegó a tener en la CFE —organismo que presupone imparcialidad— más delegados no solamente que el resto de los partidos juntos, sino incluso sumándoles a los representantes estatales.

Esa fórmula parcial de integración del máximo órgano electoral fue impugnada por los partidos, además de muchas de sus derivaciones. Como el hecho de que el secretario de Gobernación —presidente de la CFE— tuviera la capacidad para nombrar a los presidentes y secretarios de las comisiones locales electorales (una por cada entidad federativa, 32) y a los de los comités de distrito electorales. El presidente del comité de distrito, a su vez, tiene la facultad de nombrar al presidente y secretario de las mesas de casillas, con lo cual la red de funcionarios electorales se teje desde la secretaría de Gobernación.

Junto con ello, otra impugnación mayor fue la del refrendo al sistema de autocalificación de las elecciones. En México es una tradición la fórmula por medio de la cual los presuntos diputados y senadores, constituidos en sendos Colegios Electorales, califican su propia elección. Cierta historia y la idea de que así se preserva la «independencia» de los poderes «justifican» el método. No obstante, los principales partidos de oposición han impugnado esa vía de calificación porque, sostienen, los jueces son parte del litigio, por lo cual la calificación difícilmente puede ser imparcial.

En ese mismo sentido negativo puede evaluarse el retiro de la fórmula del registro condicionado para dar entrada legal a un nuevo partido. Bajo la consideración de que el espectro de opciones se encontraba prácticamente integrado, en el 86 se volvió a establecer una sola vía de ingreso al escenario electoral, el del registro antes llamado definitivo.

Por el otro lado, pueden ser juzgados como avances democráticos varias otras reformas. La principal de ellas fue la nueva fórmula para integrar la Cámara de Diputados. Al sumarse otros 100 diputados de representación proporcional, se llegó a un sistema mixto (300 y 200), cuya principal característica fue la de tender a que el porcentaje de votos se tradujera

en un muy cercano porcentaje de representantes. El nuevo método prácticamente llevaba a la representación proporcional de los partidos, si no hubiese sido porque se estableció una cláusula constitucional que preveía que si un partido lograba una mayoría relativa (menos del 50 por 100 de los votos), por ley se le otorgaría la mayoría absoluta de los diputados (50 por 100 más uno).

Pasos adelante también fueron consideradas las reformas que permitían las coaliciones electorales, el acortamiento del tiempo entre la emisión del voto y su cómputo, la más precisa reglamentación de las prerrogativas y derechos de los partidos (acceso a los medios masivos de comunicación, franquicias postales, exenciones de impuestos, financiamiento estatal), y la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El alud del 88 y su secuela

Con un marco legal recién remozado se acercaban las elecciones presidenciales de 1988. Siete largos años de crisis económica, decrecimiento de la economía, las plazas de trabajo, los salarios y las condiciones de vida, formaban parte del cuadro. Y un pleito interno en el PRI, que se asemeja a la pequeña piedra que desata el alud, acabó por integrar la coyuntura electoral más disputada de la historia (¿reciente?) del país.

Como no se había visto desde 1952, una importante escisión sacudió al PRI. En su interior se gestó y desarrolló una autodenominada Corriente Democrática que puso en cuestión la conducción económica del país y la forma de designar a los candidatos del PRI, especialmente al presidente de la República. La Corriente, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (ex gobernador de Michoacán) y Porfirio Muñoz Ledo (ex presidente del propio PRI, ex secretario de Educación Pública y del Trabajo), tuvo un primer momento en el que plantearon sus reivindicaciones en el seno de su partido, pero una cerrazón rutinaria, y sobre todo una actitud que pretendió minusvalorar a la Corriente, acabó precipitando la ruptura.

La Corriente Democrática, y sobre todo su candidato a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas, se convirtieron en el eje de una convergencia electoral a la que bautizaron como Frente Democrático Nacional. Partidos que hasta esa coyuntura habían seguido una actitud subordinada al PRI fueron atraídos por el llamamiento de Cárdenas. El PPS y el PARM asumieron su candidatura a la presidencia, y el Partido Socialista de los Trabajadores, convertido en Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, también decidió apoyar esa propuesta presidencial. PPS, PARM, PFCRN y CD integraron el FDN.

El poder de atracción y convocatoria de Cuauhtémoc Cárdenas resultó impresionante. El Frente, poco a poco pero de forma ininterrumpida,

empezó a captar la adhesión de decenas de pequeñas agrupaciones políticas y sociales, pero sobre todo de franjas amplísimas de ciudadanos.

En un principio se registraron seis candidaturas a la presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari fue propuesto por el PRI en exclusiva. Por primera vez desde 1952, el candidato oficial no contaba con el apoyo simbólico de otras formaciones políticas. Manuel J. Clouthier, por el PAN, desde 1958 la segunda fuerza electoral del país. Cuauhtémoc Cárdenas, apoyado por el PPS, PARM y PFCRN. Los dos primeros a lo largo de su historia se habían sumado a las candidaturas presidenciales del PRI. Heberto Castillo, impulsado por el Partido Mexicano Socialista, que había resultado de la fusión del PSUM y el PMT, más otras tres agrupaciones de izquierda que hasta entonces carecían de reconocimiento legal. Se trataba de la desembocadura del proceso organizativo unitario de la izquierda más importante hasta esa fecha. Gumersindo Magaña, candidato del PDM, situado en la extrema derecha del espectro político, y Rosario Ibarra de Piedra, propuesta por el PRT, colocado en la extrema izquierda de las opciones electorales.

No obstante, paulatinamente la contienda quedó reducida a tres candidatos: Salinas de Gortari, Clouthier y Cárdenas. Ello obligó a que en la recta final Heberto Castillo declinara su candidatura y su partido se sumó a quienes apoyaban a Cárdenas.

Es importante señalar que el FDN *no* fue una coalición electoral, es decir, una alianza que postuló a los mismos candidatos para todos o la mayoría de los puestos de elección popular, sino que el acuerdo que le dio vida fue el de apoyar un mismo candidato a la presidencia de la República. Quizá ello se debió a que ni los mismos fundadores del Frente pensaron en las posibilidades que se les abrían. De esa manera, un buen número de diputaciones y señadurías que de haberse sumado los votos de los cuatro partidos que apoyaron a Cárdenas hubiesen favorecido al Frente, fueron ganadas, gracias a la dispersión del FDN, por el PRI o el PAN.

Los resultados electorales del 6 de julio de 1988 —incluso los oficiales, que fueron duramente impugnados por la oposición— significaron un enorme vuelco en el sistema electoral y político mexicano. El cuadro resumen de la votación fue el siguiente:

| <i>Candidatos</i> | <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>%</i> |
|---------------------------------|--------------------------|--------------|----------|
| Carlos Salinas de Gortari | PRI | 9.687.926 | 50,74 |
| Cuauhtémoc Cárdenas | PPS, PARM, PFCRN, PMS | 5.929.585 | 31,06 |
| Manuel J. Clouthier | PAN | 3.208.584 | 16,81 |
| Gumersindo Magaña | PDM | 190.891 | 1,00 |
| Rosario Ibarra | PRT | 74.857 | 0,39 |

Como puede observarse, las frías cifras hablan de un cambio espectacular en las tendencias electorales. Las opciones testimoniales (PDM y PRT) perdieron su registro como partidos políticos al no alcanzar el 1,5 por 100 de la votación. La disputa entre tres grandes referentes electorales tendió a restarles visibilidad y los electores los olvidaron. El PAN, por su parte, demostró contar con una clientela sólida, ya que la emergencia de Cárdenas prácticamente no le erosionó su caudal de votos. No obstante, los signos más elocuentes resultaron ser la enorme pérdida de votos del PRI y la irrupción en la escena política de una fuerza electoral liderada por Cuauhtémoc Cárdenas.

El «fenómeno Cárdenas» momentáneamente inyectó vida a formaciones políticas que durante años habían llevado una vida relativamente marginal. Las votaciones del PPS, PARM, PFCRN (antes PST) y del PMS (antes PSUM y PMT) nunca habían logrado traspasar, sumadas, el 10 por 100. Y ahora alcanzaban más del 30 por 100 de la votación, según cifras oficiales.

Los resultados inmediatos fueron: *a*) un nuevo cuadro partidista electoral con tres grandes referentes competitivos; *b*) el arribo al Senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI (los senadores por Michoacán y el Distrito Federal fueron postulados por el FDN), y *c*) una nueva composición de la Cámara de Diputados: 260 del PRI y 240 de los partidos de oposición.

Todo parece apuntar a que la erosión de la «ideología de la Revolución Mexicana» y la representación exclusiva del PRI, fruto de una sociedad cada vez más diversificada política e ideológicamente, está forjando un cuadro político que reclama transitar del sistema «de partido casi único» a un sistema partidista realmente competitivo. Ese fue quizá el «indicador» más significativo del 88 y el eje de la disputa en la que se debate la sociedad mexicana.

Luego de la jornada electoral se han producido algunos ajustes en el flanco izquierdo. La Corriente Democrática llamó a constituir un nuevo partido político con las corrientes y partidos que habían participado en el apoyo a la candidatura de Cárdenas. Paradójicamente, los partidos que en un primer momento se sumaron a esa candidatura (PPS, PARM, PFCRN) declinaron participar en ese esfuerzo, mientras el PMS (último en llegar al Frente) resolvió disolverse y llamar a sus afiliados a ingresar a la nueva agrupación. En 1989 se constituyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), encabezado por Cárdenas y que reunió no solamente a los integrantes de la Corriente Democrática y el PMS, sino a una gran parte de los partidos sin registro, organizaciones y grupos que trabajaron conjuntamente en las elecciones del 88.

En las elecciones estatales de 1989 empezó a ser claro que el caudal de los votos «pertenece» más a Cuauhtémoc Cárdenas que a los partidos que originalmente lo habían apoyado. Los segundos han vuelto a sus índices

tradicionales de votación, mientras al PRD ha fluido lo fundamental del apoyo depositado en Cárdenas. PRI, PAN y PRD parecen estar forjando las bases de lo que eventualmente puede llegar a ser un sistema de partidos, mientras PPS, PFCRN y PARM parecen gravitar en los márgenes de esa disputa.

La fuerte disputa poselectoral que se suscitó volvió a poner en el tapete de las discusiones a la normatividad electoral. Desde la oposición se le considera parcial y diseñada para favorecer al PRI, y si quiere arribar a un auténtico sistema de partidos es necesario su puesta al día.

Así, la Comisión Federal Electoral y la propia Cámara de Diputados convocan a la celebración de audiencias para volver a discutir la legislación electoral. Se trata de un debate que deja de ser ritual y que tiene enormes dosis de incertidumbre. Por primera vez en su historia, los diputados del PRI no pueden modificar por sí solos la Constitución (se requiere de dos terceras partes de los diputados para ello y el PRI solamente tiene el 52 por 100) y está obligado a tejer acuerdos con «los otros».

Se decide llamar a un período de sesiones extraordinario del Congreso, que se celebra del 28 de agosto al 20 de octubre de 1989, para discutir solamente las disposiciones constitucionales en materia electoral. Se trata de un compromiso que no solamente responde a la lógica de discutir lo más general para llegar luego a lo particular, sino de asumir la nueva realidad política del país y buscar que las modificaciones se realicen a través de consensos entre los partidos. (Si se hubiese llamado a discutir solamente la normatividad secundaria —el Código Federal Electoral—, probablemente los partidos de oposición no hubiesen concurrido porque en ese terreno el PRI sí tiene los votos suficientes —50 por 100 más uno se requiere— para cambiar las cosas a su antojo.)

Se trató, sin duda, de un período singular en la historia parlamentaria de México. Nadie podía estar seguro del desenlace. Por primera vez en muchos años era evidente la necesidad de hacer productivo el pluralismo, de sumar, conjugar, pactar, palabras todas ellas innecesarias en la política tradicional de México.

Finalmente, en la recta final del período extraordinario de sesiones, cuando muchos apostaban a la imposibilidad del Congreso para forjar pactos, el PRI y el PAN llegaron a un acuerdo que modificó buena parte de la normatividad electoral en torno a las elecciones.

Cuatro puntos y una notable ausencia son las cuestiones más relevantes que arrojó la reforma del 89. Aquí solamente las enunciaremos.

1. *Organismos electorales.* Como hemos indicado, a raíz de las reformas del 86 los organismos electorales —encargados de la imparcialidad del proceso— vivieron una composición absolutamente favorable al PRI. Por ello, la reclamación fundamental de la oposición era una remodelación de los

mismos. Ahora, según las nuevas disposiciones constitucionales, el órgano superior encargado de la organización electoral se compondrá por consejeros nombrados por el poder ejecutivo y el legislativo, por representantes de los partidos y por consejeros magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre una lista de propuestos por el presidente de la República (si esa mayoría calificada no se alcanza se procederá a sortearlos). Hasta ahí la letra de la Constitución.

No obstante, el PAN dio a conocer una «carta de intención» acordada con el PRI, donde existe el compromiso de que el presidente solamente nombrará un consejero, los de las Cámaras serán uno de la mayoría y otro de la minoría, y el número de los representantes de los partidos será ponderado (ni igualdad entre ellos ni representación proporcional, como hasta ahora).

Si ese acuerdo se cumple, en efecto, la composición del máximo órgano electoral será mejor que la del anterior, donde el PRI de partida tenía más votos que todos los partidos juntos.

2. *Registro Nacional Ciudadano.* El PRI le concedió al PAN una de sus tradicionales exigencias. El establecimiento del Registro Nacional Ciudadano en sustitución del Registro Nacional Electoral. El nuevo organismo deberá integrar un padrón electoral (registro ciudadano) más riguroso, y la identificación de los votantes tendrá más grados de certeza.

3. *Calificación y contencioso electoral.* El Tribunal de lo Contencioso Electoral, fundado en 1986, ahora será reforzado. Funcionará con salas regionales (antes estaba absolutamente centralizado, una sola sala en el Distrito Federal), sus sesiones serán públicas y resolverá en una sola instancia, y los magistrados ahora contarán para auxiliarse con jueces instructores. Los magistrados serán elegidos por las dos terceras partes de los diputados de entre los propuestos por el presidente (si la mayoría no se logra, al igual que para los consejeros magistrados, se procederá a la insaculación). Pero quizá lo más importante es que ante las resoluciones del Tribunal no procederá recurso alguno, aunque las que se dicten con posterioridad a la jornada electoral podrán ser revisadas por los Colegios Electorales.

La oposición insistió en derogar la fórmula de autocalificación de las elecciones, es decir, el mecanismo a través del cual los presuntos diputados y senadores califican su propia elección. El PRI se negó rotundamente. La mediación, si así puede llamársele, será que las resoluciones del Tribunal serán obligatorias para los Colegios Electorales..., aunque luego se establezcan salvedades.

4. *Integración de la Cámara de Diputados.* Si las anteriores reformas pueden considerarse progresivas en un sentido democrático, la nueva for-

ma de composición de la Cámara parece un franco retroceso. Fue la carta en que insistió el PRI para «dar» lo demás. El PAN, por su parte, estuvo de acuerdo en intercambiar una mejor forma de integración de los organismos electorales, cediendo en lo referente a la Cámara de Diputados.

La Cámara se seguirá integrando bajo las mismas condiciones generales que en el pasado (300 diputados de mayoría relativa y 200 plurinominales), y si ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los votos, quien tenga la mayoría relativa y un mínimo del 35 por 100 (antes ni siquiera se establecía un mínimo) de los votos pasará, automáticamente, a acupar el 50 por 100 más uno de los escaños. Sin embargo, se agrega que a partir de cada punto porcentual por encima del 35 por 100 se otorgarán dos diputados más. Con ello, los avances en términos de representación proporcional logrados en 1986 se modulan de nuevo en beneficio de la mayoría.

5. *Senado*. A pesar de que fue una exigencia reiterada por la oposición y de que en un primer momento el PRI se comprometió a atender esa reclamación, el Senado —su integración— no se reformó. Hoy el Senado se integra eligiendo un senador por Estado cada tres años, que dura en su cargo tres años, de tal forma que la llamada Cámara Alta se reforma por mitades. Por esa vía cada senador se juega al todo o nada, y no opera ningún mecanismo de compensación a los excesos de sobre y subrepresentación en esa parte del legislativo. Así, en 1988 —últimas elecciones en las que se eligieron dos senadores por Estado—, con el 52 por 100 de los votos, el PRI obtuvo el 94 por 100 de los senadores, 60 de 64; el FDN, con el 31 por 100 de la votación, logró sólo el 6 por 100 de los senadores, 4 de 64; y el PAN, con el 18 por 100 de los sufragios, no tiene ningún representante. Quedó entonces la asignatura pendiente.

En abril se reunirá el Congreso en su período ordinario de sesiones para discutir y aprobar las modificaciones al Código Federal Electoral. Sus trabajos estarán acotados por los acuerdos previos entre el PRI y el PAN, pero también por la capacidad del PRI para modificar sin otros la normatividad secundaria. Temas como la composición de las Cámaras o la calificación electoral han sido «resueltos» con las modificaciones constitucionales. En torno a los organismos electorales, el Tribunal de lo Contencioso, el Registro Nacional Ciudadano, se cuenta ya con un marco general (constitucional), pero faltan muchas de las especificaciones particulares. Y están abiertos, sin definiciones previas (salvo la legislación vigente), temas cruciales como las disposiciones sobre partidos, coaliciones y frentes, el proceso electoral, la jornada electoral, el procesamiento de los resultados, los derechos y obligaciones ciudadanos en la materia, etc.

Se trata, como puede verse, de un litigio cada vez más relevante. La pluralidad política que se ha puesto en acto exige una normatividad elec-

total capaz de ofrecer garantías plenas de imparcialidad en la organización, cómputo y calificación de las elecciones. Si ello sucede, el país habrá dado un paso importante en su tortuoso y difícil proceso de transición hacia la democracia.