

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

**Reformas electorales y transición a la
democracia en México, 1982-2000: un análisis
multifactorial**

Autor: Rodolfo Aguilera Villanueva

**Tesis presentada para obtener el título de:
Maestro en Ciencia Política**

**Nombre del asesor:
José Reynoso Nuñez**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

“Reformas electorales y transición a la democracia en México, 1982-
2000: un análisis multifactorial”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

L.E. RODOLFO AGUILERA VILLANUEVA

ASESOR

DR. JOSÉ REYNOSO NUÑEZ

CLAVE: 16PSUO063Z

ACUERDO: MAES100505

Morelia, Michoacán, Marzo de 2011.

AGRADECIMIENTOS

Mi dedicación y esfuerzo para Anabel, Rodolfo y Estefanía a quienes les agradezco por ser partícipes de este trabajo y el motivo último del mismo, con todo mi amor.

Para Juan, Marina, Leandro y Leticia, porqué nuestro andar viene de muy lejos, de años atrás, de pies acostumbrados al frío, a la lluvia y a las piedras del camino.

Para Lesllie, Monserrat y Betania por ser parte importante de mi vida.

Mi más sincera gratitud al Dr. José Reynoso Núñez por confiar en este trabajo y darme su apoyo.

Especialmente para Román Gil Heraldez en donde quiera que este, y aunque ya no te toco verlo, la democracia se hizo.

INDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Los conceptos explicativos	8
1.1. Democracia	9
1.2. Régimen democrático	19
1.3. Transición política	23
Capítulo 2. Contexto económico y político	29
2.1. Contexto económico	34
2.2. Contexto político	48
Capítulo 3. Reformas electorales	66
3.1. Reforma electoral de 1986	70
3.2. Reforma electoral de 1990	79
3.3. Reforma electoral de 1993	89
3.4. Reforma electoral de 1994	94
3.5. Reforma electoral de 1996	99
3.6. El resultado de las reformas	109
Capítulo 4. La transición democrática	111
4.1. Nuevas instituciones y mecanismos electorales	114
4.2. Las evidencias empíricas	133
Conclusiones	
Bibliografía	

Introducción

El problema de investigación en este trabajo consiste en conocer y explicar en qué medida las reformas electorales de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996 determinaron la transición de un régimen autoritario y hegemónico a uno democrático, busco determinar cómo cada una de las reformas fue aportando elementos institucionales, jurídicos y electorales que fueron poco a poco creando las condiciones necesarias para crear un régimen verdaderamente democrático y competitivo a partir del año de 1997, en virtud de que la reforma de 1996 permitió por primera vez en la historia política del país, de manera clara, una plena autonomía a las autoridades electorales respecto del gobierno y del propio Partido Revolucionario Institucional (PRI) acabando con la mayoría de este partido en la Cámara de Diputados.

Partiendo del anterior problema nuestra principal pregunta de investigación a resolver en el trabajo es ¿cómo las reformas electorales realizadas de 1986 a 1996 permitieron crear las condiciones mínimas para que las elecciones en el país se realizaran de manera libre e imparcial y condujeran a establecer los elementos necesarios para conformar un régimen verdaderamente democrático en un contexto caracterizado por la crisis económica y un ambiente político cambiante?

Para esta investigación el objeto de estudio es analizar la transición a la democracia en México desde la perspectiva de las distintas reformas electorales, se especifica el aporte de cada reforma electoral, tanto en la construcción del régimen democrático como en la integración de un sistema electoral equitativo y transparente que condujo finalmente a la celebración de elecciones competitivas, características esenciales de los regímenes democráticos.

La hipótesis central de este trabajo consiste en demostrar que la transición democrática en el país se llevó a cabo de forma determinante entre los años que transcurren de 1982 al 2000 teniendo como antecedente un contexto de crisis financiera en lo económico y en medio de un contexto político cambiante y conflictivo, en ambos, la transición a la democracia se fue haciendo realidad mediante la realización de distintas reformas electorales que fueron el camino elegido por los distintos actores políticos para llegar a la integración de un régimen verdaderamente democrático.

Estudios recientes señalan que la transición democrática en México se fue dando a partir de la realización de las diferentes reformas electorales que se efectuaron a partir de la del año de 1977 y hasta la de 1996.

Mauricio Merino en su libro sobre *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, señala que la transición mexicana se basó principalmente en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, tratándose de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales fue reforzando a los partidos, y estos a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral, lo que fue propiciando la confianza de los electores en el poder de su voto.

Ricardo Becerra et. al. en el libro *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, indica que en una perspectiva histórica el cambio político en México ha sido permanente y sistemáticamente negociado, siendo los momentos más importantes de ese dialogo las negociaciones sobre las reformas electorales que se realizaron por las distintas fuerzas políticas en 1977, 1986, 1989, 1990 y 1996, en las cuales el tema electoral y su agenda concentraron buena parte del cambio político.

Salazar Pedro y Ricardo Becerra en su artículo “La elección federal de 1997: una descripción general”, en *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, plantean que la democracia mexicana no nació el domingo 6 de julio de 1997, pero que dicha elección si logró consolidar la institucionalización de los procesos electorales como la mejor vía para canalizar las diferencias políticas y para encauzar de manera pacífica la lucha por el poder en nuestro país, convirtiéndose los temas electorales en tema prioritario en la agenda nacional.

A partir de 1986 cada reforma electoral vino a significar profundos procesos de transformación política que fueron minando las bases del régimen autoritario y hegemónico, al tiempo que desgastaban el régimen de partido hegemónico y construían el camino hacia la democracia: la apertura gradual del gobierno y las autoridades electorales para aumentar la representación de los partidos políticos en el Congreso a partir de la reforma de 1986; una nueva forma de organización de las elecciones nacionales con la reforma de 1990; con la reforma de 1993 se reforzaron las instituciones electorales encargadas de impartir justicia electoral; la ciudadanización del IFE y de los procesos electorales fue posible gracias a la reforma de 1994; y la reforma clave, la de 1996, creo nuevos mecanismos electorales para integrar diputados y senadores, pero sobre todo, estableció un nuevo mecanismo para calificar la elección presidencial, la cual recayó en el Tribunal Electoral, permitiendo la separación y plena autonomía de las autoridades electorales respecto del gobierno y del PRI.

La investigación hace hincapié en las reformas electorales como el mecanismo elegido por el gobierno, las instituciones y los partidos políticos para ir construyendo un sistema electoral equitativo y transparente; realiza una revisión

teórica puntual del concepto de transición democrática; y termina con el análisis de estadísticas sobre resultados electorales nacionales que se convierten en evidencias empíricas de la transición.

El método que elegí para solucionar el problema de investigación, contestar la pregunta de investigación y comprobar la hipótesis planteada consiste en ir analizando las condiciones de contexto y de manera particular como cada reforma electoral fue aportando condiciones particulares que favorecieron el tránsito hacia la construcción de la democracia en el país a partir de la reforma de 1986 y hasta la de 1996 que debe ser considerada como la reforma fundacional de la democracia y la transición en cuanto aportó elementos electorales que hicieron de las elecciones procesos verdaderamente imparciales.

El trabajo se divide en cuatro capítulos que dan cuenta desde el marco conceptual indispensable para la comprensión del concepto de transición democrática; el estudio de las condiciones del contexto económico y político existentes en el país cuando inicia la transición; las reformas electorales como parte explicativa de la transición y medular de la investigación; hasta llegar a la explicación de los factores cualitativos y cuantitativos que condujeron a la transición en el año de 1997, punto de llegada de este trabajo.

El capítulo uno tiene por objetivo exponer y explicar de forma puntual los conceptos de democracia, régimen democrático y transición política, por ser estos los conceptos centrales sobre los cuales se sustenta la investigación sobre la transición democrática, partiendo del bagaje teórico desarrollado por los politólogos que más han estudiado las transiciones: Samuel Huntington, Robert Dahl, Norberto Bobbio y Dieter Nohlen; referentes obligados en la investigación.

En el capítulo dos se analiza el contexto económico y político que se presentó en la década de los años ochenta en el cual inició y se desarrolló el proceso de transición democrática, mismo que contribuyó –aunque de manera complementaria- a que se dieran el conjunto de transformaciones políticas indispensables para ir erosionando los rasgos que habían permitido construir el régimen autoritario y hegemónico desde el año de 1929.

El capítulo tres se constituye en la parte medular de la investigación ya que en él se exponen, se precisan y se explica cómo cada reforma electoral -1986, 1990, 1993, 1994 y 1996- va aportando elementos electorales para la construcción de la democracia en el país, se precisa que aportó cada una en la definición de un sistema electoral más equitativo y transparente como condición básica para lograr la transición democrática; pero sobre todo, se especifica porqué se convirtieron en el factor explicativo de la misma en tanto que cada una de ellas fue aportando

elementos esenciales para ir construyendo las bases institucionales y electorales necesarias para erosionar los rasgos del sistema autoritario y hegemónico y comenzar a construir los nuevos elementos electorales que condujeron a la formación de un régimen que integra los rasgos básicos de un régimen democrático.

El capítulo cuatro tiene por objetivo sustentar la transición democrática mediante la presentación de estadísticas electorales sobre distintas elecciones realizadas en el país durante el periodo de estudio. Estas aportan evidencias empíricas que permiten demostrar que efectivamente con cada reforma electoral el sistema electoral mexicano se convirtió en más equitativo y transparente y dio como resultado la celebración de elecciones cada vez más competitivas que terminan por derrotar al partido hegemónico y autoritario, se analizan las nuevas instituciones electorales, los nuevos procedimientos institucionales que fueron incorporados a través de las distintas reformas electorales y se aporta información estadística que permite corroborar de manera empírica el cambio.

La investigación se finaliza presentando las principales conclusiones que se derivan del desarrollo de la misma, se busca en ellas, plasmar de manera sencilla que fue lo que cambio en el régimen político mexicano a partir de los años ochenta y cómo influyeron para conformar un nuevo esquema electoral que permitió la apertura de la competencia política que finalmente condujo a la conclusión de la transición democrática en México.

Capítulo 1

Los conceptos explicativos

El problema de investigación en este trabajo consiste en conocer y explicar en qué medida las reformas electorales de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996 determinaron la transición de un régimen autoritario y hegemónico a uno democrático, busco determinar cómo cada una de las reformas fue aportando los elementos electorales necesarios para crear las condiciones necesarias a un régimen verdaderamente democrático y con elecciones competidas a partir del año de 1997, en virtud de que la reforma de 1996 permitió por primera vez en la historia política del país, de manera clara, una plena autonomía a las autoridades electorales respecto del gobierno y del propio Partido Revolucionario Institucional (PRI) acabando con la mayoría de este partido en la Cámara de Diputados, ambos procesos condujeron a la pérdida de la hegemonía de un sólo partido político y el inicio de una verdadera lucha entre partidos por los cargos de elección popular.

En consideración al problema de investigación establecido, el objetivo de este capítulo es conceptualizar de manera precisa la terminología que será utilizada como marco conceptual para entender el proceso de transición a la democracia en México. Es necesario empezar por aclarar de manera puntual la definición de aquellos conceptos claves en la investigación que me permitan y que permitan al lector de este trabajo entender los conceptos de democracia, régimen democrático y sobre todo transición política, concepto eje de la investigación.

Utilizo para ello las referencias teóricas de los principales politólogos que han desarrollado los conceptos y que han hecho una explicación clara sobre los procesos de transición democrática en diversas partes del mundo, incluyendo a los países de América Latina y por supuesto México. Samuel Huntington, Robert Dahl, Norberto Bobbio y Dieter Nohlen, son algunos de los referentes obligados de revisar ya que desarrollan de manera puntual cada uno de los conceptos, por lo cual, el capítulo está organizado en torno a la respuesta de las siguientes preguntas ¿Qué se entiende por democracia? ¿Qué es un régimen democrático? y ¿Qué debemos entender por transición democrática y cuáles son sus elementos claves?, cada una de las cuales al ser contestadas permitirán entender de manera clara la transición política en el país.

1.1. Democracia.

En la historia política occidental, la democracia ha conocido principalmente dos estaciones, los siglos IV y V a.C. y los siglos XIX y XX. En realidad, tal como nosotros la conocemos esta forma de gobierno adquirió forma después de la

segunda guerra mundial, así que su existencia reciente es una breve pausa de 50 años en la larga historia del hombre¹.

Mientras la democracia de los antiguos era una democracia directa en la que el *demos* adoptaba las decisiones que lo afectaban directamente, en la democracia moderna las decisiones son adoptadas por los representantes populares, los cuales asumen dicha responsabilidad en virtud de haber participado y ganado procesos de elección popular que los han hecho representantes de los ciudadanos ante los órganos de decisión nacional como la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la presidencia del país, las gubernaturas de los estados y las presidencias municipales.

Lo característico de la democracia antigua era la participación directa de aquellos que eran considerados ciudadanos en la adopción de las decisiones colectivas, por lo cual, los mecanismos para elegir representantes más bien era característico de otras formas de gobierno como la monarquía y la aristocracia, pero no de la democracia. Es decir, en la antigüedad la democracia era el gobierno directo del pueblo, asociado a las masas o a la plebe, mientras que actualmente la democracia es el gobierno de las personas consideradas de manera individual, puede señalarse incluso que mientras en la antigüedad la democracia era considerada como una de las peores formas de gobierno, en la actualidad la democracia es vista como la forma de gobierno más aceptada.

Desde Platón hasta Aristóteles se externaron una serie de juicios negativos en torno a la democracia como forma de gobierno, asociados todos ellos hacia el gobierno popular y su identificación como incompetente, incapaz, intolerante e ignorante, mientras que en la actualidad la concepción de la democracia es la contraria, es decir, el pueblo se conforma por un conjunto de individuos que valen cada uno en lo singular, de ahí la valoración positiva que acompaña al concepto de democracia.

De acuerdo a Guillermo O Donell² a principios del siglo XX, las principales corrientes de la ciencia política concebían la democracia como un asunto de régimen político y ponían en el centro de la discusión a la ciudadanía política y al elector como el actor principal, y señala al mismo tiempo que ante tales hechos se plantearon dos visiones distintas de la democracia: aquella de quienes afirmaban que no se debía exigir más a la democracia de lo que ésta podía ofrecer en términos de libertades políticas y elecciones libres y competitivas, y otra, que

¹ Salazar, Pedro. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. Ed. FCE, México, 2006, pág. 108.

² O Donell, Guillermo. "Estado y democracia: ¿cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia ciudadana?", En Síntesis de los debates del Seminario Internacional sobre democracia, Estado y ciudadanía en América Latina. Publicada en revista Este País, Número 214, enero 2009, pág. 5.

argumentaba que la democracia sólo era la máscara de una dominación social cada vez más cruel y sofisticada, y señala aún más, la visión de otros, sustentada en una visión integral del ser humano, que ejerce una serie de ciudadanías y no sólo la política, y deja en claro que se debe de recuperar una visión crítica que reconozca que el Estado es un ente complejo, fragmentado y diverso, sujeto a procesos permanentes de construcción, reconstrucción y destrucción.

Aunque en esta investigación utilizaremos el concepto de democracia entendida como sistema de gobierno basado en procedimientos electorales concretos sustentados en elecciones libres y permanentes, debemos señalar que existen otras concepciones sobre la misma, que sin embargo, no serán consideradas como ejes de la investigación.

Jean Jacques Rousseau fue conocido como el teórico moderno de la democracia, sin embargo, su teoría no se corresponde con el concepto moderno de democracia. Por el contrario, la democracia de Rousseau es directa, mientras que la democracia moderna es inevitablemente representativa, más aún, la democracia en Rousseau sólo era posible en sociedades pequeñas y altamente homogéneas³.

En este sentido, en el concepto de democracia de Rousseau no se propone limitar el poder sino distribuirlo de forma igual entre todos los contrayentes, es decir, una especie de democracia absoluta en la que el poder se distribuye sin limitaciones, así el poder no quedará en una sola persona sino en las de todos y cada uno de los individuos que, en su conjunto y de manera colectiva, constituyen la soberanía⁴.

Tomas Hobbes por su parte desprendió de las tesis jusnaturalistas las bases para construir el concepto de gobierno absoluto, por lo cual, el gobierno según esta teórico quedará en las manos de un soberano independiente a los individuos, creando en todo caso un gobierno ajeno a los ciudadanos, es decir, de un tercero no contrayente.

De entrada entonces, quiero dejar en claro que en este trabajo el concepto de democracia será entendido en su acepción moderna y utilizado no sólo como un valor que permite crear condiciones adecuadas para el desarrollo de los ciudadanos, para generar condiciones sociales más equitativas y para mejorar el dialogo entre los grupos sociales, sino también y sobre todo, la entenderé como un sistema político de gobierno que permite y conduce a la representación de las

³ Véase Pedro Salazar Ugarte. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. Ed. FCE/UNAM, México, 2006, pág. 113.

⁴ Ibid. Pág. 114.

mayorías basada en procedimientos electorales concretos sustentados en elecciones permanentes y libres⁵.

Uno de los politólogos más destacados de la actualidad que realiza un análisis del concepto de democracia como forma de gobierno a través de procedimientos es Samuel P. Huntington⁶. Para él, la democracia nos remite a los filósofos griegos, pero señala que su uso moderno procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII, y que para mediados del siglo XX, del debate sobre su significado nacen tres acepciones generales –como fuente de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por el gobierno y procedimientos para constituirlo- esta última, señala que la democracia tiene que ser vista precisamente como una forma de gobierno y sugiere utilizar el concepto basado en procedimientos.

Huntington refiere que el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por tales personas, y enfatiza de manera clara que siguiendo la tradición de Joseph Schumpeter de 1942⁷ definirá a un sistema político como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que toda la población adulta tiene derecho a votar.

Dice Huntington que una definición basada en los procedimientos de la democracia proporciona un conjunto de variaciones que permiten juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si estos se vuelven más o menos democráticos y, destaca como ejemplos que cuando un sistema político niega la participación por medio del voto a una parte de su sociedad – como Sudáfrica o como Suiza- será no democrático , de la misma manera puntualiza qué un sistema político será no democrático en la medida en que no permite la oposición en las elecciones o cuando la oposición es presionada o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la

⁵ Según Pedro Salazar, no se pone en duda que en la historia de las doctrinas políticas, la democracia como ideal, o al menos las ideas principales en las que se sostiene, ha tenido una presencia constante desde el pensamiento clásico de la Grecia antigua hasta nuestros días, sin embargo, debe quedar claro que aquí el concepto de democracia será entendido como una forma de gobierno con procedimientos concretos.

⁶ Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992, pág. 19-22.

⁷ En su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, publicado en el año de 1942, Schumpeter detalla las deficiencias de la Teoría Clásica de la democracia, que define la democracia en términos de la voluntad del pueblo (fuente) y el bien común (objetivos) y propone otra teoría de la democracia en la cual destaca el método democrático como un acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercen el poder por medio de una lucha competitiva a través del voto del pueblo.

oposición son censurados o clausurados, o si los votos son manipulados o mal contados.

De esta interpretación que realiza Huntington se desprende con toda claridad que la democracia vista como forma de gobierno debe responder a tres procedimientos claros e insustituibles, a saber:

a). La democracia como forma de gobierno se caracteriza por la celebración de limpias, honestas y periódicas elecciones, en la que los candidatos compiten libremente por los votos, es decir, esta forma de gobierno surge siempre de la capacidad de la sociedad para elegir a sus gobernantes a través de elecciones.

b). La democracia como forma de gobierno es siempre un resultado de un sistema político que no niega la participación de sus ciudadanos mediante el voto, sino por el contrario, donde la democracia es producto de la elección de las autoridades a través del voto permanente.

c). La democracia como forma de gobierno también es resultado de un sistema político que permite de manera abierta la oposición al gobierno establecido, mediante su organización, mediante la ausencia de presión a la oposición, eliminando cualquier tipo de presión y quitando cualquier traba a la libre expresión de ideas a través de periódicos.

Enfatiza Huntington:

“El acercamiento a la democracia según los procedimientos concuerda con el uso de sentido común del término. Todos sabemos que los golpes militares, la censura, las elecciones controladas, la coerción y la violencia sobre la oposición, la cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de las reuniones políticas, son incompatibles con la democracia. Todos sabemos que los observadores políticos informados pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo, y realizar con cierta facilidad una lista de aquellos países que son claramente democráticos, aquellos que claramente no lo son y aquellos que se sitúan en el medio, y que con pequeñas excepciones distintos observadores pueden componer idénticas listas...”⁸,

Con base a todo esto, se pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo y realizar una clasificación de países democráticos y no democráticos, y termina señalando de manera clara que si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esa manera por otro que si lo haya sido a través de elecciones limpias, libres y abiertas.

⁸ Ibid. Pág. 21.

Finalmente, Huntington señala que es necesario para la definición de la democracia considerar los siguientes puntos:

En primer lugar, que la definición de la democracia en términos de elecciones es una definición mínima, que elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*, la democracia es una virtud pública, no solamente la única, y la relación entre la democracia con las otras virtudes y vicios públicos puede ser comprendida solamente si se distingue claramente de las otras características de los sistemas políticos.

En segundo lugar, que es posible que una sociedad pueda elegir sus líderes políticos a través de mecanismos democráticos, pero que esos líderes políticos no pueden ejercer un poder real ya que ellos pueden ser la fachada o los títeres de algún otro grupo, en la medida en que la mayoría de los productores de decisiones colectivas de poder no sean elegidos a través de elecciones, el sistema político será no democrático.

En tercer lugar, se encamina a señalar la fragilidad o la estabilidad del sistema político democrático, lo cual nos remite al grado de permanencia del sistema político, la estabilidad siempre será una dimensión fundamental en el análisis de cualquier sistema político.

En cuarto lugar, se relaciona con la posibilidad de tratar democracia y no democracia como una dicotomía, o bien como una variable continua de la cual pueden surgir formas concretas de medir la democracia combinando indicadores de imparcialidad en las elecciones, restricciones a los partidos políticos, libertad de prensa y otros criterios.

En quinto y último lugar, dice que los regímenes no democráticos no tienen competencia electoral ni amplia participación por medio del voto.

En suma, para Huntington la democracia es a todas luces una forma de gobierno que se sustenta en un conjunto de procedimientos que permiten a los ciudadanos de un determinado país elegir de manera periódica y libre a sus representantes políticos a través del voto.

Otra definición de democracia como sistema político de gobierno y opuesto a un régimen autoritario lo establece Dieter Nohlen⁹, el cual, define la democracia como el dominio del pueblo, de las mayorías, de los muchos, y la contrapone a otras formas de dominio no deseables como la monarquía, la aristocracia, la dictadura o el régimen autoritario, la democracia, señala, citando la famosa fórmula de

⁹ Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo I. Ed. Porrúa/Colegio de Veracruz, México, 2006, pág. 335 y 336.

Gettysburg de Abraham Lincoln acuñada durante la segunda guerra civil de los Estados Unidos en el año de 1863 es el “gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo” , es decir, en la democracia la dominación surge del pueblo, es ejercida por el pueblo mismo y en su interés.

Explica Nohlen que desde la perspectiva del siglo XX se deben considerar tres criterios surgidos de la democracia. El primero, que hace referencia a que la dominación democrática se basa en el principio de la soberanía del pueblo y de la igualdad política de todos independientemente de raza, sexo o confesión; el segundo, está asociado a la validez de los derechos fundamentales del ciudadano y a la protección del individuo por el Estado de Derecho ante la arbitrariedad estatal; el tercer elemento esta referido a que los derechos y oportunidades de participación del ciudadano están democratizados en tanto suponen el sufragio universal, la participación efectiva, un público ilustrado, la posibilidad de participación individual y colectiva, la decisión por un tiempo determinado y las libres posibilidades de desarrollo.

De aquí se desprende una dominación de tipo democrática –como oposición a la dominación autoritaria surgida de un régimen autoritario- basada en la soberanía del pueblo y de la igualdad política de todos los ciudadanos, la democracia está asociada a los valores de los derechos fundamentales del ciudadano, a los derechos y oportunidades de participación de los ciudadanos como el sufragio universal e igualdad (derecho electoral), derecho de participación efectiva y para formular sus preferencias y, a la libre posibilidad de desarrollar la oposición entendida como protección de las minorías y como gobierno alternativo con la opción de destituir al gobierno mediante elecciones.

Para Nohlen la democracia impone tres elementos centrales que deben aparecer juntos, aunque sean contradictorios del concepto de democracia moderna, ellos son: la protección, la participación y la inclusión; rasgos que provienen de la cultura europea y con el desarrollo del Estado moderno constitucional.

La protección, entendida a través del Estado de derecho y de la Constitución liberal de los siglos XVII, XVIII y principios del XIX; la participación, vista como producto de la democratización, la integración política y la democracia de partidos que se desarrolla durante el siglo XIX y; la inclusión, lograda a través de los derechos sociales fundamentales y el Estado de bienestar correspondiente al siglo XX.

En todo caso, lo importante de la definición de Nohlen es la conceptualización de la democracia como forma política de gobierno y opuesto a un régimen autoritario, como algo asociado al pueblo y a la posibilidad de un gobierno democrático vía las

elecciones, pero también, la democracia vista como un derecho ciudadano para formar a partir de su participación en procesos electorales, gobiernos democráticos que los representen, los protejan y les permita su inclusión y participación en la conformación de sistemas de gobierno democráticos.

Evidentemente, en este concepto de democracia se hace énfasis en la plena participación de todos los individuos al momento de tener que elegir a sus representantes.

Para Norberto Bobbio¹⁰ la única manera de entender la democracia es contraponerla a cualquier forma de gobierno autocrático, caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen los que están autorizados para tomar las decisiones colectivas bajo determinados procedimientos. En tal sentido, Bobbio señala que un régimen democrático se caracteriza por la atribución del poder que tienen los que toman las decisiones colectivas (que en cuanto autorizado por la Ley fundamental se vuelve derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo.

Más aún, para Bobbio la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.

Así, Bobbio lo que plantea es una definición mínima de democracia en la cual no basta ni la atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría, sino que es necesario que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deben decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra cosa, y por lo tanto, con tal de que se lleve a cabo dicha condición se debe garantizar también que a los que deciden les sean garantizados sus derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación; es decir, los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, o sea, del Estado que no solo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo.

Entonces, el concepto de democracia mínima planteado por Bobbio, nos remite necesariamente a un hecho incuestionable, el dominio de las mayorías en la toma de decisiones que realizan aquellos que fueron electos para ello, lo cual es totalmente contrapuesto a cualquier forma de gobierno autoritario, y descansa en

¹⁰ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ed. FCE, México, 2008, pág. 24-28.

las decisiones tomadas por una sola persona o por una élite no electa de manera colectiva. La democracia, señala, es siempre democracia formal, por lo tanto, ésta sólo garantiza la igualdad política, pero no la igualdad y la justicia social como tales, y deberá entenderse como un conjunto de procedimientos que garantizan a los ciudadanos la participación directa, a lo largo de las diferentes etapas del proceso que lleva a la toma de decisiones obligatorias para todos.

Una explicación más amplia de democracia y de gobierno democrático la desarrolla Robert Dahl¹¹, el cual, para abordar el concepto parte de las condiciones que un régimen debe tener para que la oposición al gobierno pueda organizarse abierta y legalmente en partidos políticos y enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, es decir, como un conjunto de procedimientos que pueden conducir de un régimen autoritario a uno de corte absolutamente democrático.

Dahl señala de manera contundente en su libro de *La Poliarquía*:

“Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. No es mi propósito ocuparme de las demás características que se requieren para considerar estrictamente democrático un sistema. Me gustaría reservar en este libro el término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro”¹².

Como se puede observar, para Dahl, la democracia es una condición política de las sociedades modernas en las cuales el gobierno se vuelve capaz de asegurar para sus ciudadanos la posibilidad de que estos formulen sus preferencias políticas; manifiesten públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno y; recibir de parte del gobierno igualdad de trato.

Entonces, la democracia adquiere dos dimensiones claras para su ejercicio: la primera, es la capacidad del régimen político en cuestión para facilitar el debate público o la lucha política, en la cual, un régimen permite que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población y; la segunda, es la posibilidad que da el régimen en turno para participar, es decir, para tener voz en un sistema de debate público y de acuerdo con su capacidad de representación; por lo tanto, enfatiza Dahl, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne perfectamente las dos dimensiones planteadas; debate público y representación.

¹¹ Dahl, Robert. *La poliarquía*. Ed. Red Internacional Iberoamericana, México, 1993, pág. 13-15.

¹² Ibid pág. 13.

Como podemos apreciar en el esquema 1, de este repaso de las concepciones de democracia expuestas por Huntington, Nohlen, Bobbio y Dahl, esta, tiene que ver con aquel régimen político de gobierno que presupone la participación abierta de los ciudadanos para elegir mediante elecciones libres y periódicas a sus autoridades, pero también se desprende de todos ellos que un régimen democrático será siempre la parte opuesta a un régimen autoritario, el cual se caracteriza, por el contrario, por su capacidad para coartar el derecho de los ciudadanos de elegir de manera libre y periódica vía elecciones a sus autoridades, una síntesis de las cuatro concepciones se presenta en el cuadro 1.1 siguiente.

CUADRO 1.1

Concepciones sobre democracia

Autor	Concepto
a). Samuel Huntington	Selección de líderes a través de elecciones limpias, honestas, periódicas y competitivas, en donde la libre competencia por los votos se convierte en el mecanismo insustituible para elegir a los representantes.
b). Dieter Nohlen	Selección de gobiernos a través de elecciones en donde el ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos electorales de manera abierta y permanente.
c). Norberto Bobbio	Participación directa de los ciudadanos en la elección de sus autoridades vía procesos electorales, en los cuales es la mayoría la que toma las decisiones.
d). Robert Dahl	Participación del ciudadano en elecciones libres e imparciales en donde el debate público y el derecho a participar se convierten en los mecanismos necesarios para la selección de los representantes.

La democracia vista de esta manera contribuye a la gobernabilidad de los sistemas y régimen políticos a través de la legitimidad, la eficacia y la estabilidad, en tal sentido, un gobierno democrático arraigará legitimidad social con base al respeto de las libertades individuales, a la igualdad de los ciudadanos, a la justicia que se genera y a la tolerancia entre los individuos y los grupos.

Cuando en un determinado país estos elementos y rasgos son eliminados en aras de continuar con el control político de ese país y se procura por parte del gobierno en cuestión perpetuarse en el poder sin responder a un proceso de oposición política de manera justa y equitativa, entonces existen condiciones necesarias y suficientes para que una parte o todos los actores políticos se organicen de

diferentes maneras para terminar con ese tipo de dominación y aspirar a establecer uno de tipo democrático.

1.2. Régimen democrático.

El régimen político de gobierno del cual se parte en esta investigación es precisamente aquel que se instauró en el país a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en el año de 1929, constituyéndose como un auténtico partido hegemónico que condujo a la consolidación de un régimen autoritario sustentado en la figura del presidente, con un formato aparentemente democrático y con el reconocimiento de partidos políticos legalmente conformados pero sin representar una amenaza real a la hegemonía del partido oficial, es decir, la presencia opositora lejos de representar un desafío real ayudaba a legitimar políticamente al régimen hegemónico al participar en elecciones formales y abiertas, pero nunca equitativas e imparciales, lo cual sólo se logra hasta la reforma electoral de 1996.

Con este régimen de formato autoritario y hegemónico el gobierno controlaba los órganos electorales y sancionaba al mismo tiempo los resultados de las mismas, así al convertirse en juez y parte de los procesos electorales le permitió establecer un sistema electoral inequitativo que tenía en la hegemonía del PRI la capacidad de establecer un monopolio. Más aún, desde 1946 y hasta 1994 mantuvo el control sobre las distintas legislaciones electorales hasta que en la reforma de 1997 pierde esa capacidad de control.

Aquí el análisis de la transición democrática del país parte de la existencia de un régimen autoritario y hegemónico que se mantuvo como dominante hasta el año 1997, pues si bien es cierto siempre existieron elecciones permanentes y abiertas, estas adolecieron de condiciones equitativas para todos los partidos políticos participantes, ese fue el régimen autoritario que surgió en México desde 1929 y se extendió hasta 1996 y el que tomo como punto de partida para realizar el análisis de la transición democrática.

Partiendo de lo que establece Irma Méndez Hoyos¹³ podemos señalar que en realidad hasta 1980 este régimen autoritario y hegemónico mantuvo las elecciones mexicanas de forma periódica, sin embargo, se distinguieron por su carácter no competitivo y convivían en armonía con reglas electorales marcadamente parciales y será sólo cuando las reglas electorales federales cambiaron entre 1990 y 1996 cuando el gobierno empezó a ver limitada su capacidad para controlar las elecciones.

¹³ Méndez, Irma. "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997". En *Política y Gobierno, México, Primer Semestre de 2003*, CIDE, pág. 139.

Citando a Sartori, Irma Méndez distingue entre competencia y competitividad, y explica que competencia es una estructura, o una regla de juego, mientras que la competitividad es un estado determinado del juego, por lo cual, el concepto de competencia abarca el de no competitividad y la competitividad. A partir de aquí, señala Irma Méndez que la competencia electoral involucra dos elementos: las reglas electorales que definen la estructura del proceso electoral y garantizan elecciones libres y justas; y, la celebración de elecciones entre dos o más partidos por ganar cargos en disputa¹⁴.

Es indudable que la democracia como régimen político de gobierno otorga una legitimación casi universal a cualquier sistema político, que la aceptación del pluralismo y la alternancia del poder vía elecciones periódicas, equitativas y libres es una condición que favorece la gobernabilidad, que la vigencia de la división de poderes del Estado y el pleno respeto de los derechos humanos contribuye a eficientar las acciones del gobierno y que la elección de las autoridades como base de legitimidad y el principio de la mayoría y del respeto de las minorías permiten una mayor aceptación de los gobernantes en turno; pero sobre todo, queda claro que solo a partir de la consolidación de estos rasgos, también se consolidan los regímenes democráticos.

En América Latina y el Caribe y en México en particular, los regímenes democráticos surgieron de un proceso democratizador iniciado en la década de los años ochenta y concluidos en los años noventa, para México el año de 1997 marca la llegada a la democracia con la pérdida de la hegemonía del gobierno y del PRI de cuyo proceso el resultado más importante fue el surgimiento de un gobierno democrático, por lo tanto las preguntas obligadas a responder aquí son ¿Qué es un régimen democrático? ¿Cuáles son las condiciones que debe cumplir un régimen democrático? y ¿Qué implica un régimen democrático? y en su respuesta encontraremos la esencia y las características que poseen los regímenes democráticos en contraposición a los autoritarios.

Sobre la definición de un régimen democrático Samuel Huntington señala lo siguiente:

“Siguiendo la tradición schumpeteriana, este estudio define un sistema político del siglo XX como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho tiene derecho a votar. Definida así, la democracia abarca las dos dimensiones .competencia y participación- que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliárquía. Esto también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse,

¹⁴ Ibid pág. 143.

publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate público y la conducción de campañas electorales”¹⁵.

Definido como lo hace Huntington, un régimen democrático es aquel que considera el procedimiento electoral como el factor clave de su constitución y consecuente consolidación. Dicho en otras palabras, sólo los países que son capaces de hacer de las elecciones libres y periódicas el mecanismo insustituible de elección de sus representantes pueden considerarse como regímenes democráticos, lo contrario, presupone romper con la regla básica de la democracia que es la elección libre de los que toman las decisiones por parte de la mayoría, conduciendo a la formación de regímenes autoritarios.

En el caso de Robert Dahl en su libro de Poliarquía, encontramos características similares en la definición de un régimen democrático, al señalar lo siguiente:

“Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos...”¹⁶.

En el mismo sentido, señala de manera expresa que dicha aptitud del gobierno se debe traducir en la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para formular sus preferencias políticas, manifestar públicamente dichas preferencias y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Es decir, lo mismo que Huntington, Dahl destaca en la constitución de un régimen democrático los procedimientos asociados a las dimensiones de debate público y capacidad de representación, estas, puntualiza Dahl quedan perfectamente encuadradas en el derecho a votar en elecciones libres e imparciales.

Dieter Nohlen por su parte, para realizar el análisis de un régimen democrático, lo hace como contraposición al de régimen autoritario y señala que un régimen autoritario es aquel tipo de sistema político *sui generis* en donde la forma de ejercer el poder, las formas de organización, los sistemas de creencias y de valores, la vinculación del poder estatal y la esfera social, así como la asignación de papeles a la población en el proceso político, son totalmente diferentes a los regímenes democráticos.

De acuerdo a Nohlen:

“El pluralismo limitado de los regímenes autoritarios tiene que ser considerado como la principal característica delimitante respecto a las democracias (y su pluralismo, ilimitado por principio), y los sistemas totalitarios (monismo). El pluralismo limitado de los Regímenes Autoritarios no es solamente el pluralismo de la organización de un solo partido, o del aparato del Estado, sino de las

¹⁵ Huntington, Samuel...Op. Cit. Pág. 20.

¹⁶ Dahl, Robert...Op. Cit. Pág. 13.

estructuras sociales, económicas, institucionales y políticas, que existían antes del Régimen Autoritario, o que se desarrollaron fuera del régimen, y que se distinguen en este aspecto del pluralismo de intereses en los sistemas comunistas o en el Estado nacionalsocialista...”¹⁷.

Un régimen autoritario, dice Nohlen , sería entonces aquel régimen que cuenta con un pluralismo limitado, que no posee una ideología ampliamente formulada y no recurre a la movilización ni extensiva ni intensiva; este pluralismo limitado debe ser considerado como la principal característica delimitante respecto a las democracias que si se caracterizan por su pluralismo ilimitado. Dicho pluralismo limitado, refiere Nohlen, tiene que ver con el pluralismo de la organización de un solo partido, del aparato del Estado y de las estructuras sociales, económicas, institucionales y políticas que existían antes del mismo.

Nohlen enfatiza que los regímenes autoritarios son aquellos que no se basan solamente en la legitimidad tradicional, que tampoco pueden igualarse con la dominación puramente personal construida sobre la violencia y la corrupción para beneficio del gobernante, su familia y sus clientes; en todo caso, los regímenes autoritarios surgen del desmoronamiento de los regímenes democráticos.

Por su parte Norberto Bobbio es muy claro al señalar que un régimen democrático se caracteriza por la atribución de derecho que tienen los sujetos que toman las decisiones colectivas en nombre de un número elevado de miembros de un grupo, y es más claro al precisar que una sociedad es más democrática en la medida en que la mayoría de los ciudadanos tengan acceso al voto, a diferencia de aquellas sociedades en las que únicamente pueden votar los propietarios, o una parte de toda la población; es decir, para Bobbio un régimen democrático se va consolidando en la medida en que los que tienen derecho al voto aumenta de manera progresiva¹⁸.

De esta revisión apretada de lo que se considera un régimen democrático, me parece que destacan en todas ellas los siguientes elementos, que finalmente son los que le dan el carácter de democrático a un régimen:

a). Un régimen para ser considerado democrático debe llevar a cabo la “celebración de elecciones limpias y periódicas” como el proceso insustituible para la selección de los que tomarán las decisiones a nombre de toda la sociedad a la que van a representar.

b). Un régimen es considerado democrático en la medida que sea capaz de permitir la “competencia electoral abierta por el voto” entre todos los aspirantes a

¹⁷ Ibid pág. 1180.

¹⁸ Bobbio, Norberto...Op. Cit. Pág. 25.

ocupar los cargos de representación popular, en donde el gobierno actúe de manera imparcial ante todos los competidores.

c). Un régimen será democrático en la medida que garantice “una mayor pluralidad política”, es decir, cuando el gobierno genera las condiciones necesarias para que un mayor número de votantes se organice abiertamente para manifestar públicamente sus preferencias políticas, sean cuales fueren estas.

1.3. Transición política.

El concepto de transición es usado muy comúnmente en las ciencias sociales dándosele dos significados relevantes; por una parte, un objeto no estructurado, ambiguo y cargado de tensiones; y por la otra, un proceso de corta duración en el que se unen el final de una etapa y la génesis de otra. Más aún, conjugadas ambas dimensiones el término de transición puede ser interpretado como antónimo de consolidación, así mientras esta última se refiere a algo durable, la primera alude a algo fugaz, mientras aquélla supone altas posibilidades de persistencia, ésta terminará por transformarse en otro objeto¹⁹.

Partiendo de esta definición general sobre transición, en este apartado interesa responder a las siguientes preguntas ¿cómo entender el concepto de transición a la democracia? y ¿cuáles son las etapas del proceso de transición?, pues considero que en su respuesta encontraremos los elementos teóricos necesarios para poder realizar la interpretación de la transición a la democracia en México.

Un elemento común en el análisis que sobre transición política realizan Huntington, Dahl y Nohlen, tiene que ver precisamente con la consideración de que el proceso de transición democrática conlleva el recorrido de dos etapas que son insustituibles y complementarias, a saber: En primer lugar, todo régimen político autoritario pasa por una serie de concesiones políticas a los diferentes actores que se ubican en la oposición al gobierno, a lo cual se le conoce como Liberalización del sistema político; en segundo lugar, una vez que el sistema político ha realizado dicho proceso se procede a la Democratización del sistema. Ambas etapas darán lugar al tránsito de un régimen autoritario a otro democrático, aunque no siempre la Democratización –coinciden los tres- se alcanza de manera plena.

Samuel Huntington²⁰, en su análisis de la transición política señala que entenderá la democracia como definida en términos de procedimientos, a diferencia de otras concepciones que lo hacen en términos de fuentes de autoridad y propósitos

¹⁹ Al respecto puede verse César Cansino, Modelos de transición: una aproximación conceptual. Documento de Trabajo Número 26, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, pág. 1.

²⁰ Huntington, Samuel...Op. Cit. Pág. 20-40.

perseguidos por un gobierno. La democracia para él, es un procedimiento consistente en la selección de líderes vía elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos, la cual supone la existencia de libertades civiles y políticas como las de expresión, publicación, reunión y organización, condiciones requeridas para el debate político y la conducción de campañas electorales.

En la medida que en un sistema político el principal partido de oposición fracasa para ganar espacios, suscita necesariamente preguntas que conciernen al grado de competencia permitido por el sistema, por lo cual, el punto crítico de el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esa manera, por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Es aquí donde surge la diferencia entre Liberalización y Democratización, señala Huntington que el proceso de democratización tiene su clave en el proceso que permite el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esa manera, por uno que si lo haya sido, y aclara que es sumamente complejo y prolongado, e implica los siguientes procedimientos:

- a). Avanzar desde el final de un régimen no democrático.
- b). Inaugurar el régimen considerado democrático.
- c). Consolidar el sistema democrático.

Por el contrario, precisa que la Liberalización de un régimen político es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que necesariamente se elijan los líderes que toman las decisiones en la cúpula a través de elecciones libremente competitivas, entonces, la Liberalización a diferencia de la verdadera Democratización puede implicar tan sólo las siguientes acciones:

- a). Liberar presos políticos.
- b). Abrir algunas instancias para el debate público.
- c). Disminuir el grado de censura.
- d). Permitir la celebración de elecciones para puestos de escaso poder.
- e). Acceder a algunas expresiones de la sociedad civil y dar paso en dirección a la democracia, pero sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones.

Para Huntington la transición política no es otra cosa más que el proceso que va a permitir que un régimen autoritario sea derrocado a través de elecciones libres y competitivas y en su lugar sea instaurado uno democrático en donde la Democratización a diferencia de la simple Liberalización implica necesariamente el

fin del régimen autoritario, el establecimiento de un régimen democrático y la consolidación del régimen democrático.

Por su parte, cuando hace referencia al concepto de transición política Robert Dahl²¹ refiere que la transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo (Democratización), o de una oligarquía competitiva en una poliarquía, supone las siguientes consecuencias:

a). Aumento de las libertades de corte liberal clásico que forman parte de la definición del debate público y de la participación. Es decir, oportunidades para oponerse al gobierno, para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente en materia política, para escuchar diferentes puntos de vista en torno a una misma cuestión y para emitir un voto secreto en donde participan diferentes candidatos de diferentes partidos.

b). Crece la participación abierta y la competencia originando un cambio en la composición política de los dirigentes, especialmente entre aquellos que obtienen sus cargos por la vía de las elecciones.

c). El sistema se hace más representativo y competitivo y los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando el acceso a la vida política y responden de manera diferente a las nuevas oportunidades de participación y de debate público. La competencia y la representatividad producen modificaciones en el mismo sistema de partidos.

d). Se genera mayor cantidad de oportunidades para expresarse, organizarse y representar las preferencias políticas, siendo también, mayor el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida pública.

Dahl señala de manera puntual que estas consecuencias que se derivan de reducir obstáculos que impiden el debate público y de aumentar el número de personas con facultad para participar en él, son las que van a permitir el tránsito de régimen político, y señala que para llegar a la plena poliarquía se pueden seguir tres caminos:

a). La liberalización del régimen político que precede a la representación y que implica que la hegemonía cerrada aumenta las oportunidades de debate público, y, por tanto, la transformación en una oligarquía competitiva, la cual se convierte en una poliarquía al aumentar la capacidad de representación del régimen.

²¹ Dahl, Robert...Op. Cit. Pág. 20-42.

b). La representación que precede a la Liberalización implica que la hegemonía cerrada se abre y se hace más representativa, la hegemonía representativa se transforma en una poliarquía al crecer las oportunidades de debate público.

c). La hegemonía cerrada se convierte de manera abrupta en una poliarquía al otorgarse de forma repentina el derecho al sufragio universal y al debate público.

Entonces, para Dahl el proceso de transición política es el cambio de un sistema a otro que supone la modificación de la hegemonía y oligarquía competitiva a otro régimen considerado casi poliárquico, la modificación de las cuasi poliarquías en poliarquías plenas, y la plena democratización de las poliarquías.

Para Dieter Nohlen el cambio de régimen o también cambio de sistema, utilizando la definición de Bernhard Thibaut, es una designación que se utiliza para designar a procesos de transición de un tipo hacia otro de dominación política en el cual se pone especial atención a la oposición entre la democracia por un lado y la dictadura o régimen autoritario por el otro, señalando que el cambio de régimen es un fenómeno parcial del sistema político caracterizado por el hecho de que se trata de procesos que transcurren en una perspectiva de corto plazo y que se pueden deslindar de la transformación evolutiva de un sistema político²².

En el mismo sentido, Nohlen utiliza el concepto de cambio de sistema utilizado por Bernhard Thibaut para indicar los procesos de transición política de la dictadura o régimen autoritario hacia la democracia, y enfatiza que un cambio de sistema se consuma cuando se han construido las instituciones de la democracia representativa y cuando dicho sistema político funciona en el marco de elecciones libres y competencia plural de partidos; es decir, de acuerdo a los criterios mínimos del concepto de democracia desarrollado por Dahl.

En todo caso, refiere Nohlen, que en todos los países en que se llevaron a cabo procesos de transición, existió como meta del desarrollo político, el poder establecer una democracia plural, la cual se pudo alcanzar mediante elecciones generales y una competencia abierta en torno a la ocupación de los cargos públicos.

De la misma manera, menciona Nohlen, que los procesos de transición tuvieron una secuencia lógica en diferentes fases, señalando como fundamentales las siguientes: Liberalización, Democratización (transición) y Consolidación. Sin embargo, para él, en el proceso de transición, el cambio es consecuencia de una conducción desde arriba y realizada por las viejas élites políticas, de un compromiso entre las nuevas y las viejas élites y de la implosión del régimen

²² Nohlen, Dieter...Op. Cit. Pág. 123.

autoritario y el consiguiente reemplazo de las élites políticas antiguas por aquellas de la oposición democrática.

Suma Sumarium a partir de este marco conceptual podemos concluir que el concepto de transición democrática como un proceso propio de estudio de la Ciencia Política implica necesariamente el estudio de las condiciones que asumen los regímenes autoritarios en contraposición a los regímenes democráticos, para de ahí realizar el análisis de las condiciones necesarias requeridas para que un régimen sea considerado democrático.

El fenómeno de la transición democrática, tal y como lo analizan Samuel Huntington, Robert Dahl y Dieter Nohlen, supone un proceso o una etapa de cambios a nivel del sistema electoral vigente en cada país, el cual determina las reglas de competencia electoral sobre las cuales los partidos políticos deberán participar por los cargos de elección popular, en tal sentido, dicha transición democrática debe cubrir un conjunto de elementos procedimentales y electorales encaminados a crear las condiciones necesarias que conduzcan a generar condiciones de competitividad electoral entre los partidos políticos participantes, destacando de forma central reformas al sistema electoral que garanticen la eliminación gradual del control por parte del gobierno de las elecciones y condiciones equitativas y transparentes en el sistema de competencia que se traduzcan en elecciones libres y plurales que den como resultado un cambio de régimen –de uno autoritario a otro democrático- que conduce de manera gradual a la plena instalación de un gobierno democrático que fue capaz de derrocar a otro que no lo era.

También se desprende de la teoría aportada por estos politólogos que para alcanzar la transición es necesario empezar con el proceso de Liberalización del sistema político (apertura gradual del gobierno y sistema para alcanzar la democracia plena) y finalizar con la verdadera Democratización (destitución de las viejas élites políticas y consolidar las nuevas instituciones democráticas), y sólo entonces se puede hablar de una verdadera transición política, tal y como sucedió en México, en donde el proceso de transición política significó un proceso paulatino, complicado y acordado entre autoridades y partidos políticos por integrar un sistema electoral equitativo y transparente que condujera a elecciones competitivas como punto clave de la llegada de un régimen democrático.

Finalmente quiero señalar que de acuerdo a esta terminología utilizada como marco conceptual para analizar lo que significa la transición democrática, la participación electoral se convierte en el elemento explicativo para alcanzar la transición democrática en cualquier país, pero deben de ser –de acuerdo a estos autores- elecciones competitivas y libres que den certeza a la población o a los

votantes que el antiguo régimen autoritario ha concluido y que será su voto el que decida efectivamente con certeza quién gobernará y cómo gobernara durante un lapso de tiempo.

Capítulo 2
Contexto económico y político

La transición a la democracia se caracterizó por ser un proceso lento, complicado y con la participación decisiva y acordada del gobierno y los partidos políticos para realizar diferentes reformas electorales que fueron el conducto principal para la formación de nuevas condiciones y procedimientos electorales que acercaron de manera paulatina el sistema de partidos mexicanos en uno verdaderamente democrático, pero sobre todo, permitieron establecer un sistema electoral más equitativo y transparente que dio lugar a partir del año de 1997 a elecciones sin control del gobierno, condición básica para hablar verdaderamente de elecciones fundacionales de la democracia y arribar finalmente a la transición democrática.

El haber sido la transición a la democracia un proceso tan largo y complicado, no existe consenso en la fecha de su inicio, pero sí en la de su terminación en el año de 1997 con las elecciones intermedias que dieron como resultado la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, consecuencia de la reforma electoral de 1996 que le dio plena autonomía a las autoridades electorales respecto del gobierno y del PRI para organizar y sancionar las elecciones.

Para Luis Salazar²³ el proceso de transición a la democracia en México puede ubicarse desde el año de 1968 y considera que se trató de un proceso gradual, complejo y desigual, que fue impulsado, entre otras cosas, por una serie bastante heterogénea de reclamos democráticos, pero también por diversas iniciativas del gobierno que fueron encaminadas a dar respuesta y solución a tales reclamos; la considera como una transición que no debe interpretarse como un efecto instantáneo de uno o varios acontecimientos puntuales llamados parteaguas; fue una transición producto del desarrollo de diversos eventos que siempre respondieron a ciertos arreglos, negociaciones, compromisos y reformas que con defectos y deficiencias lograron una lógica incrementalista, gradualista y acumulativa; y, que su culminación exitosa requería no sólo de movilizaciones, sino también de negociaciones y reformas incluyentes, capaces de ir abriendo el camino al marco legal e institucional que posibilitara el pluralismo electoral competitivo, además de la consolidación de los referentes partidarios corresponsables de la gobernabilidad del país.

En el mismo sentido se pronuncia Luis Medina²⁴ quien señala que el proceso de transición a la democracia en México tiene sus primeros antecedentes en el movimiento estudiantil de 1968 y que inició a partir de diversos síntomas de malestar político de la población y de un grupo de intelectuales hacia el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), específicamente, contra el sistema político mexicano y sus diferentes estructuras de poder, que en todo caso, delineaban un

²³ Salazar, Luis (Coordinador). 1997: *Elecciones y transición a la democracia en México*. Ed. Cal y Arena, México, 1999, pág. 14-15.

²⁴ Medina, Luis. *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*. Ed. FCE, México, 2006.

México autoritario, con un excesivo presidencialismo y con un modelo económico que había distorsionado la estructura social, concentrando el ingreso en unas cuantas manos. Más aún, señala Medina, libros como el de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, publicado en 1965, hacía énfasis en que la supuesta estabilidad política creada en México por el régimen presidencialista, había servido para imponer un modelo de crecimiento económico injusto, contraviniendo los ideales de la Revolución Mexicana de 1910 que pregonaba la clase priista, todo lo cual había de terminar con la matanza de la Plaza de las Tres Culturas.

Por su parte, Mauricio Merino²⁵ habla de una transición votada, basada en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, la cual, si bien es cierto tiene su primer antecedente en la reforma de 1962 que incorpora a los diputados de partido, será con la reforma electoral de 1977 con la que realmente inicie el cambio político en el país, con ella, se incorpora a la ley electoral el sistema de representación proporcional, elemento que se convirtió en la ventana principal para iniciar el verdadero cambio político del régimen autoritario y hegemónico, esto, indica Merino, generó entre otros efectos, darle vida a la Cámara de Diputados, abrir la esfera de poder en los diferentes municipios, y sobre todo, se convirtió en el primer paso con claridad para integrar un sistema de partidos completo.

Luis Rubio²⁶ por su parte, también realiza un análisis del cambio del sistema político en México y la transición a la democracia, y hace especial hincapié que es con la crisis económica del año 1982, con la que realmente se da principio a todo un proceso de cambio político que se va a manifestar de manera abrupta en el año de 1988. Con la crisis de 1982 y 1986, refiere Rubio, la reforma política en el país dejó de ser opcional para el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), y por el contrario, no reformar significaba una mayor inestabilidad porque el estancamiento económico y la inflación creciente en los inicios de los años ochenta hubieran generado peores condiciones adversas al PRI y al gobierno; pero aún, el deterioro de los niveles de vida de los mexicanos se volvía sumamente delicado al crear condiciones para corroer la malla social y provocar otros movimiento sociales adversos al régimen autoritario; en tal sentido, puntualiza Rubio, la reforma económica iniciada en 1982, significó también una verdadera reforma política que concluirá con la apertura del poder político en México.

²⁵ Merino, Mauricio. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. FCE, México, 2003.

²⁶ Rubio, Luis. " El sistema político mexicano: ¿cambio y evolución?. En Rubio, Luis y Fernández, Arturo. *México a la hora del cambio*. Ed. Cal y Arena, México, 1995, pág. 388-394.

Desde la perspectiva de este trabajo, el proceso de transición a la democracia se inicia a principios de la década de los años ochenta (1982) y se caracteriza por su desarrollo en medio de un contexto económico y político conflictivo y cambiante para el país, que además determina condiciones sociales complejas de resolver, en medio de las cuales se realizará la transición de un régimen autoritario y hegemónico a otro democrático.

A principios de los años ochenta destaca la crisis económica de 1982 y 1986 que condujeron a transformaciones radicales en los aspectos económico y político obligando al gobierno mexicano a plantearse como objetivo inmediato y prioritario la solución de la misma mediante la aplicación de una reforma económica de fondo.

La crisis económica de 1982 y 1986 al deteriorar el nivel de vida de la población de bajos ingresos y afectar a una parte del sector empresarial ubicado en el norte del país, generó cambios en las preferencias políticas de la población. Los empresarios encontrarán en el PAN una opción política de organización, mientras que la población de bajos ingresos optará por organizarse en torno a la izquierda mexicana, esta coyuntura económica nacional problemática se tradujo es un escenario difícil de revertir por parte del gobierno, en función de dos aspectos cambiantes:

Por un lado, los años ochenta ven terminar el modelo de crecimiento y desarrollo económico de estado seguido en el país a partir de los años cuarenta, para dar paso a la implementación de una reforma económica de fondo que traerá consigo el inicio del modelo económico de mercado, y con ello, la aplicación de medidas de política económica de ajuste, que más que resolver los problemas sociales derivados del contexto crítico vinieron a deteriorar aún más la condición de vida de los grupos sociales, volviendo más complicado el contexto en que se inicia la transición política.

Por otro lado, con el transcurrir de la década de los años ochenta el régimen autoritario dominante desde los años treinta empezó a mostrar una serie de fracturas a su interior que terminarán con su erosión definitiva en el año 1997.

Este panorama conflictivo terminó por cambiar las condiciones económicas de bonanza de otros tiempos, el sistema político y el gobierno ya no pudieron procesar adecuadamente las demandas de todos sus sectores, apareciendo nuevos fenómenos políticos que evidencian el cambio y facilitarán la transición, entre ellos: el desarrollo de condiciones más equitativas en el sistema de partidos; la formación de un régimen electoral cada vez más equitativo y transparente

producto de las reformas electorales que se venían realizando desde el año de 1977 y la formación de gobiernos divididos.

A partir de 1982, el agotamiento definitivo del modelo sustitutivo de importaciones (1940-1970) y del desarrollo compartido (1970-1982) configuran un contexto de crisis económica que con diferentes matices (crisis de deuda en 1982), (crisis de devaluación en 1986) y (crisis financiera en 1995), impactan de manera negativa la situación económica de las clases sociales de más bajos ingresos. La difícil situación expresada en una deuda externa que superaba los 80 mil millones de dólares para 1982, trajo consigo el impulso de un proceso de modernización económica que provoca el inicio del modelo económico de mercado, el cual, se orientó en lo sucesivo al saneamiento del sistema financiero mexicano para resolver la crisis financiera y a replantear el papel del Estado en la economía.

En lo político, la crisis económica de 1982 marcó el inicio de un periodo difícil para el régimen político mexicano, la severa crisis financiera indujo a un descontento generalizado de los ciudadanos que se empezaron a manifestar en las urnas favoreciendo a los partidos opositores viejos y nuevos, se implementó entonces una apertura electoral como forma de compensar la austeridad económica que el gobierno estaba impulsando para salir de la crisis fiscal, el régimen autoritario y hegemónico se empezó a abrir de manera paulatina pero constante hasta llegar a la conclusión de la transición democrática en 1997 y 2000.

De inmediato la oposición empezó a ganar diferentes plazas electorales en diversos estados del país en comparación con el monopolio ejercido antes de los años ochenta –y aunque el gobierno dio marcha atrás en virtud del temor que despertó el avance de la oposición- avance que prácticamente se fue consolidando de la mano de las reformas electorales.

En los comicios federales de 1985 y en algunas contiendas estatales se manifestó la práctica del fraude electoral como mecanismo de protección del gobierno ante el avance de la oposición, no obstante, esta ganó diversas elecciones con la apertura del gobierno: en 1983 el PAN gana las elecciones municipales de Ciudad Juárez y Chihuahua; en 1989 el mismo PAN gana la gubernatura del Estado de Baja California Norte; mientras que la izquierda avanza de forma sorprendente en las elecciones federales de 1988, obteniendo una gran cantidad de Diputados por la vía de representación proporcional.

Este contexto económico y político conflictivo condujo pues a una creciente participación de la derecha y la izquierda en los procesos electorales, este avance puede verse como un auténtico desafío a la hegemonía del gobierno y del PRI, por lo menos en el ámbito regional, Aún más, debemos apuntar que el nuevo modelo

económico impulsado por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas generó fricciones con el ala nacionalista al interior del mismo PRI, los cuales desafiaron al gobierno mediante el reclamo de la democratización interna del partido en la designación del candidato presidencial, proceso que termina con la separación de una parte del PRI que se integrará al Frente Democrático Nacional encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.

El objetivo de este capítulo es caracterizar el contexto económico-político en el cual se va desarrollando el proceso de transición a la democracia a partir del año 1982, así como los cambios más relevantes del mismo y la problemática que se fue gestando para que el gobierno ya no pudiera seguir manteniendo un régimen autoritario y hegemónico.

Para alcanzar dicho objetivo, el capítulo está organizado de la siguiente manera: en la primera parte, se describe de manera puntual el contexto económico prevaleciente al iniciarse el proceso de transición a la democracia en 1982 y se presentan un conjunto de estadísticas de variables macroeconómicas que se convierten en evidencias empíricas que constatan lo conflictivo del contexto y su evolución durante el periodo de transición; en la segunda, se caracterizan los rasgos más relevantes del contexto político al inicio de los años ochenta con el propósito de mostrar cuál era la situación política prevaleciente en el país, y lo mismo que en la primera parte, se aportan estadísticas sobre resultados de diferentes procesos electorales que demuestra lo complicado y cambiante del contexto político al iniciarse la transición.

2.1. Contexto económico.

En 1990 diversos representantes de gobiernos de la región de América Latina y el Caribe se reunieron con representantes de organismos internacionales y miembros de las comunidades académicas y centros de estudio bajo el auspicio del Instituto de Economía Internacional en Washington (Consenso de Washington) con el propósito de evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de sus reformas económicas después de las crisis económica de los años ochenta²⁷.

En general como señalan Burki y Perry, dicho consenso se centro en un conjunto de reformas económicas destinadas a corregir problemas de disciplina fiscal, liberalización comercial, desregulación financiera y privatización de empresas estatales para lograr la estabilidad económica y desmontar de manera definitiva el modelo de estado. Sin embargo, también se incluyó en el debate la necesidad de

²⁷ Al respecto puede verse Shahid, Burki. Y Perry, Guillermo. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Ed. BIRF/BM, Washington, 1998.

incorporar respuestas a las demandas generadas por la democratización, la necesidad de solventar la petición ciudadana de gobiernos transparentes y eficientes.

En el caso de México la coyuntura histórica que generó un contexto problemático al inicio de los años ochenta debe ser vista como producto de la combinación de dos factores:

a). En primer lugar, como efecto de la crisis económica internacional de los años setenta que condujo a la devaluación del peso mexicano y a problemas en la balanza de pagos que concluyeron en la necesidad de cambiar el modelo económico de desarrollo compartido aplicado a partir de 1970.

b). En segundo lugar, como consecuencia de la aplicación inadecuada de políticas económicas de los presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1977-1982), quienes optaron por el endeudamiento interno y externo como principal motor del nuevo modelo económico de crecimiento y desarrollo.

Ambos factores, condujeron a una interpretación de la crisis económica por parte de las autoridades financieras internacionales, fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) que influyeron para que el nuevo presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) realizara una serie de cambios trascendentales en el modelo económico y en las políticas económicas aplicadas hasta entonces.

En un principio, la idea central del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se encaminó a resolver la crisis financiera y revertir los efectos inmediatos provocados por el endeudamiento externo, para lo cual, se dio prioridad a la corrección de los déficit fiscal con la finalidad de estabilizar la economía y sentar nuevas bases para un cambio estructural de la economía mexicana.

A partir de 1982 México vivió un contexto caracterizado por el cambio en el modelo de crecimiento y desarrollo económico vigente hasta ese año, pero sobre todo, un contexto dominado por los conflictos económicos, sociales y políticos propios de una situación de crisis.

El nuevo presidente de la República y el propio régimen político vigente eran víctimas de la crisis económica iniciada en 1976, pero recrudecida y ampliada en 1982 con la deuda externa, como era lógico, ello se tradujo en una falta de credibilidad y legitimidad de las autoridades mexicanas que se manifestaba en varios aspectos de la vida nacional, pero sobre todo en el aspecto político, con lo cual, se volvía evidente que las nuevas autoridades tendrían que impulsar cambios no sólo en el modelo económico sino también en el régimen político para

poder atender las demandas de la población que ya no se sentían representados por dicho régimen, o que simplemente buscaban su inclusión en el mismo.

Para 1982 era claro para los ciudadanos que la crisis del país y su mala situación económica era responsabilidad del gobierno, y veían en él no sólo los efectos de la crisis mundial y de las malas decisiones de política económica, sino también una actitud de prepotencia fundada en la existencia de un régimen político que todo lo permitía, y eso, será justamente lo que el ciudadano va a empezar a castigar mediante las elecciones, y será en dicho contexto complicado en que se inicia el proceso de transición a la democracia.

La economía mexicana inició un proceso de deterioro en sus principales indicadores económicos y sociales como consecuencia de la incapacidad del gobierno mexicano para buscar una alternativa de crecimiento y desarrollo viable ante el agotamiento definitivo del modelo económico basado en la sustitución de importaciones y el desarrollo compartido, lo cual generó una crisis de deuda externa que provocó impactos negativos en el nivel de vida de los mexicanos con menores ingresos.

Para muchos mexicanos la crisis económica se convertía en la expresión y manifestación más clara del régimen autoritario y hegemónico, y es eso a lo que el ciudadano y los partidos políticos se opondrán al tiempo que buscaron nuevas alternativas políticas que les permitiesen terminar con dicho régimen y conformar las condiciones necesarias para arribar a un régimen verdaderamente democrático que diera lugar a mejores condiciones de vida, pero también a mejores formas de organización política en las cuales se sintieran representados y considerados.

El problema de crisis económica expresada en la creciente deuda externa que se presentaba para el gobierno en turno le planteaba al presidente la necesidad de tomar decisiones respecto a qué camino y alternativa era la más viable a seguir para eliminar la crisis y retomar la senda del crecimiento y desarrollo económico ¿continuar por el camino del endeudamiento externo para retomar el crecimiento y desarrollo y seguir afectando la situación futura del país a una mayor crisis? o ¿impulsar nuevas medidas de política económica mediante la sustitución definitiva del modelo de crecimiento y desarrollo?, en ambos casos, los efectos esperados en términos sociales auguraban una problemática que conduciría a la falta de credibilidad del gobierno, el resultado era previsto por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Cambiar o mantener el mismo contexto crítico implicaba riesgos a nivel del sistema político.

La respuesta a la complicada disyuntiva emergió de manera rápida y fue tomada independientemente de los efectos previstos en lo social y político a dos niveles:

a). En lo económico a partir de 1982 el gobierno impulsó un cambio en el modelo de Estado a mediano y largo plazo, buscando con ello afrontar los principales problemas generados con la crisis. Por primera vez en más de cuarenta años el aparato productivo se vio afectado por una significativa caída de la actividad económica y sus consecuentes efectos sobre diversas variables macroeconómicas, la respuesta inmediata fue la puesta en marcha del nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico de mercado, y con ello, la ejecución de políticas económicas de ajuste y de corte ortodoxo.

b). En lo político por primera vez desde que se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el gobierno mexicano tuvo que hacer frente a la crisis del sistema político presidencialista, ya que el contexto problemático vino a cambiar de manera radical la relación entre el gobierno y los diferentes grupos de poder que se fueron creando y consolidando durante más de 50 años y que permitieron la formación y desarrollo de un sistema político autoritario y hegemónico.

La respuesta al problema político se centró en la Liberalización del régimen político mediante diversas reformas electorales que fueron abriendo paso a un régimen democrático.

Bajo este contexto de crisis de deuda externa y financiera en 1982 y devaluatoria en 1986, el gobierno mexicano impulsó una reforma económica consistente en sanear el sistema financiero mexicano y replantear el papel del Estado en la economía mediante dos estrategias: el redimensionamiento del sector público y la desregulación de varias actividades económicas, curiosamente, lo mismo que se va a plantear en el Consenso de Washington en el año de 1990; en ambos casos como respuesta a la crisis financiera del país que se concretó en el cambio de modelo económico.

La crisis definitiva de las opciones de crecimiento y desarrollo económico seguidos por México hasta 1982 se tradujo en un endeudamiento creciente con el exterior utilizado como principal fuente de financiamiento del crecimiento²⁸.

Objetivos declarados y recurrentes por el gobierno a partir de 1982 fue el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación –problemas derivados del agotamiento del modelo económico anterior y de la crisis financiera de 1982- mediante las firmas de las Cartas de Intención de México ante el FMI y

²⁸ Durante cerca de 40 años (1940-1982) el modelo sustitutivo de importaciones y de crecimiento hacia adentro con dirección del Estado permitió al país crecer a tasas superiores al 6 por ciento anual, con efectos positivos en el empleo, el ingreso, las exportaciones, la inflación y el déficit fiscal, todo lo cual se tradujo en un aumento significativo del nivel de vida de la mayoría de la población. Este, es el modelo que en 1982 entra en crisis y que será sustituido por el modelo económico neoliberal.

el Banco Mundial (BM) con la finalidad de seguir recibiendo préstamos de estos organismos para hacer frente a la deuda externa estimada en más de 80 mil millones de dólares en 1982 y no declarar la moratoria de pagos.

Desde entonces, se establecieron las políticas a seguir para el país, destacando la adopción de políticas económicas de corte ortodoxo, en las cuales, se hacía hincapié en la necesidad de resolver los problemas más inmediatos de la crisis como la disminución de la actividad económica y los ya mencionados déficit fiscal e inflación elevada²⁹.

Dado un contexto delicado caracterizado por la falta de crecimiento de la economía, por una inflación creciente y por elevados déficit fiscales, la aplicación de las políticas económicas de corte ortodoxo expresadas en la propuesta de economía de mercado, constituyó sin lugar a dudas la respuesta inmediata del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado para solucionar los problemas acumulados en la economía durante los años setenta manifiesta en una crisis de endeudamiento con el exterior que era consecuencia de la apuesta hecha por los gobiernos anteriores para continuar por la senda del crecimiento y desarrollo de la economía, pero a través del financiamiento externo.

Entre el año de 1980 y 1989 el contexto económico se vuelve sumamente complicado, los efectos de la crisis financiera fueron desastrosos y la situación económica se tornó difícil de resolver sin afectar la condición social de los mexicanos, la crisis provocó la erosión paulatina de las estructuras de consenso social que a su vez condujo al desplazamiento de la vigencia del sistema político, y con ello, se vino a alterar las lealtades políticas que hasta entonces habían permitido la estabilidad del sistema político e importantes niveles de legitimidad del presidente en turno y del régimen político.

La crítica situación se tradujo en un primer problema derivado del contexto de crisis: la caída de la actividad económica que medida a través de la evolución del Producto Interno Bruto (en lo sucesivo PIB) mostraba tasas de desaceleración preocupantes estimadas por el Banco de México en -0.52 en 1982, -3.49 en 1983 y -3.08 por ciento en 1986, afectando negativamente la capacidad del gobierno para generar empleo e ingreso entre las clases de menores percepciones que fueron las más afectadas por la crisis.

²⁹ En las diferentes Cartas de Intención firmadas por México ante el FMI fue reiterativo el compromiso del país para resolver estos problemas: en 1982 el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante el incremento de los ingresos y la racionalización del gasto; en 1984 la eliminación de la inflación y el estímulo al ahorro interno; en 1985 sanear las finanzas públicas y abatir la inflación; en 1986 sanear las finanzas públicas y reducir la inflación; y finalmente en 1989 incrementar el ahorro interno por la vía fiscal. También se estableció de manera reiterada el compromiso de México para recuperar el crecimiento de la economía.

La incapacidad del gobierno para crecer sin endeudamiento interno y externo se manifestó en déficits fiscales que superaron los dos dígitos y crecieron de forma desproporcionada, -5.15 en 1980, -12.60 en 1983, -31.34 en 1986 y -26.56 por ciento en 1988, cifras que repercutieron en un mayor ajuste del gasto de gobierno con su consecuente efecto negativo sobre el empleo de las clases sociales de menores ingresos y el cierre de empresas del Estado que daban ocupación a una gran parte de la población.

Pero indudablemente el mayor impacto de la crisis se dio en los niveles de inflación, que de 1980 a 1989 se incrementaron de forma sorprendente, 26.24 en 1980, 57.49 en 1982, 84.47 en 1986 y 125.43 por ciento en 1988, siendo su manifestación más evidente la caída del poder adquisitivo del salario de las clases trabajadoras, las cuales no pudieron revertir durante la década de los años ochentas la caída de su nivel de vida, véase cuadro 2.1.

CUADRO 2.1

Evolución del PIB, Déficit Fiscal e Inflación, 1980-1989 (%)

Año	PIB	Déficit Fiscal	Inflación
1980	9.23	-5.15	26.24
1981	8.53	-10.34	27.93
1982	-0.52	-19.40	57.49
1983	-3.49	-12.60	104.15
1984	3.41	-12.00	66.15
1985	2.19	-11.85	57.68
1986	-3.08	-31.34	84.47
1987	1.72	-23.89	128.89
1988	1.28	-26.56	125.43
1989	4.11	-6.73	20.32

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Medida a través de la evolución negativa de estas variables, la consecuencia de esta crisis de la economía mexicana no se hizo esperar en el ámbito político. La reacción de las clases sociales se manifestó en un rechazo hacia el ajuste de la economía y ante su imposibilidad para protegerse de la inflación y la falta de empleo, su único mecanismo de protesta fue el voto, pero también la lucha de los partidos políticos por alcanzar mejores condiciones de representación política que les permitieran competir en condiciones de igualdad en los procesos electorales y con ello, influir en la elección de las autoridades nacionales que deberían de cambiar la situación caótica del país.

Como bien señala Luis Aguilar³⁰, a partir de los años ochenta los problemas de la economía mexicana como los presentados en el cuadro 1, dejaron de ser entendidos por la ciudadanía sólo en términos administrativos, para ser comenzados a explicarse de manera política, así, ya la crisis y el contexto económico complicado no se debía simplemente al mal diseño de políticas económicas de parte del gobierno sino también a errores y problemas derivados de un sistema político autoritario.

En las elecciones presidenciales del año 1982 la población salió a votar y se olvidó del abstencionismo, con lo cual, la no participación del ciudadano en los procesos electorales que fue un rasgo y pilar del régimen hegemónico y autoritario empezó a erosionarse de manera paulatina: en las elecciones locales de 1983 en el estado de Chihuahua el PAN obtuvo el triunfo en diferentes municipios, destacando Ciudad Juárez Y Chihuahua, antes impensado bajo el esquema autoritario; en las elecciones para gobernador en 1989 en Baja California el PAN gana la gubernatura; y en las elecciones presidenciales de 1988 la oposición obtuvo más del 40 por ciento de la votación total (46 por ciento según los datos del Instituto Federal Electoral IFE), obteniendo una gran cantidad de diputados de representación proporcional en el Congreso (238 de acuerdo a datos del IFE).

Como consecuencia del contexto económico complicado para la población de más bajos ingresos, el PRI empieza a perder de manera paulatina su hegemonía, y lo más importante, el gobierno inicia un proceso de apertura en el sistema político. La manifestación más evidente del contexto de crisis y las decisiones económicas complicadas –ajuste y estabilización- se empezaron a sentir en el terreno electoral, cada vez más, las elecciones para el gobierno y el PRI empiezan a ser complicadas y difíciles.

El panorama económico complicado no terminaba tan sólo en la falta de crecimiento económico, en el déficit fiscal y la inflación, estos sólo eran el inicio que conducía a otros efectos sociales indeseables entre los grupos de menores ingresos que no podían generar ahorro suficiente para protegerse de tales fenómenos.

De 1983 a 1988 el Producto Interno Bruto por habitante disminuye de manera significativa, de un crecimiento de 21.38 por ciento durante el sexenio de 1977 a 1982, disminuye a -11.41 por ciento de 1983 a 1988, mientras que el crecimiento anual comparado entre ambos periodos nos indica que de un 3.14 por ciento disminuyó a -2.0 por ciento, lo cual vino a impactar negativamente la condición salarial de los trabajadores.

³⁰ Aguilar, Luis. "Gobernabilidad y democracia". En Gutiérrez, Esthela (Coordinadora). El debate nacional: escenarios de la democratización. Ed. UNAM/Diana, México, 1998, pág. 23.

En el mismo sentido, podemos constatar que tomando como base el año de (1982=100) los salarios mínimos reales cayeron en su poder adquisitivo un 49.1 por ciento de 1982 a 1989 (de 100 a 50.8 por ciento), mientras que los salarios contractuales en términos reales descendieron un 54.40 por ciento de 1982 a 1989 (de 100 a 45.6 por ciento), esto significó que la capacidad adquisitiva de los trabajadores medida con relación al año 1982 en que se inicia la crisis disminuyó más del 50 por ciento en tan sólo siete años.

Para la mayoría de la población, la percepción era clara, el país atravesaba por una profunda crisis económica, pero también de su sistema político, lo cual, de manera conjunta conducía a la falta de esperanzas de revertir dicho contexto complicado, pero aún, tenían claro que los años de crisis de la economía (1982-1989) habían significado un verdadero proceso de empobrecimiento, sobre todo si se considera la caída del PIB sexenal, del PIB anual, de los salarios mínimos reales y salarios mínimos contractuales, tal y como se puede observar de los cuadros 2.2 y 2.3 los cuales dan un panorama completo de la evolución negativa seguida por el país y particularmente por la economía.

CUADRO 2.2

Evolución del PIB nacional y por habitante, 1977-1988 (%)

Periodo	Crecimiento sexenal PIB	Crecimiento anual PIB	Crecimiento sexenal PIB por habitante	Tasa de crecimiento anual PIB por habitante
1977-1982	43.11	6.16	21.38	3.28
1983-1988	1.09	0.18	-11.41	-2.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global*. Ed. Plaza/Janes, México, 2001, pág. 23.

Conforme a las cifras del cuadro 2, se vuelve evidente que los programas de ajuste y la estabilización aplicados por el país en 1983 buscaron como objetivo inmediato la corrección de la inflación y el déficit fiscal, pero a costa de un severo deterioro de la condición de vida de los trabajadores que se reflejó fundamentalmente en la incapacidad de la economía para crecer y proporcionar opciones de empleo e ingreso para la población de menores ingresos.

CUADRO 2.3

Evolución de salarios reales (1982=100)

Año	Salario mínimo en términos reales	Salario contractual en términos reales
1982	100	100
1983	71.30	68.50
1984	67.30	63.50
1985	66.00	66.90
1986	59.00	61.10
1987	55.40	59.50
1988	48.30	47.60
1989	50.80	45.60

Fuente: Elaboración propia con datos de Aspe, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Ed. FCE, México, 2005, pág. 26.

De la información estadística presentada en los cuadros (1, 2 y 3) resulta relevante que la búsqueda de la estabilidad de estas variables –PIB, Déficit Fiscal, Inflación, caída del PIB por habitante anual y sexenal y disminución de los salarios reales- provocó un círculo vicioso que tiene su origen en la disminución de la inflación y el déficit fiscal, pero que afecta de manera negativa el objetivo del bienestar de la población, se agrava la situación ocupacional y disminuye el nivel de vida de las clases trabajadoras, condición que sólo logró revertirse de manera parcial durante los años que transcurren de 1990 a 1994 –inducido ello por un contexto internacional favorable de corto plazo que benefició directamente la disponibilidad de capitales externos- para volver a descender posterior a la crisis financiera de 1995³¹.

Es evidente que con los años de crisis económica la estructura de la economía mexicana se transformó paulatinamente en una nación con una caída constante en el poder adquisitivo manifiesta en una disminución real de los salarios, de acuerdo a datos presentados por la Revista Expansión en su número 803, del año de 1980 al 2000, se calcula que la disminución del poder adquisitivo de estos fue de 131.7 a tan sólo 37.9 por ciento, es decir, una caída cercana al 100 por ciento, lo cual era un indicativo claro de la necesidad de revertir tal disminución. Véase cuadro 2.4.

³¹ Un análisis completo sobre las consecuencias sociales negativas producto de los programas de ajuste estructural de la economía durante los años ochenta lo presentan García, Miguel y Agudelo, Ma. Mercedes. *Ajuste estructural y pobreza: la transición económica de la sociedad mundial contemporánea*. Ed. ITESM/FCE, México, 1997, pág. 335-363.

CUADRO 2.4

Evolución de los salarios reales en México (pesos constantes del 2000)

1980	1982	1983	1984	1987	1989	1993	1995	1997	1998	2000
131.7	135.4	107.0	90.2	74.3	56.5	45.6	38.7	39.9	38.6	37.9

Fuente: Tomado de Revista Expansión, noviembre de 2000, número 803, año XXXI.

Después de aplicados los primeros programas de ajuste y estabilización de la economía, todo parecía indicar que los problemas más evidentes de la crisis se estaban superando, la actividad económica inicia un proceso de recuperación que permite tasas de crecimiento del PIB a partir de 1989 superiores al 3 por ciento anual –excepto el año 1993 que fue de 1.94 por ciento- hasta 1994; el comportamiento del déficit fiscal que se ubicó con niveles de dos dígitos empezó a disminuir de forma considerable hasta alcanzar de nueva cuenta cifras de un solo dígito a partir del año 1989; la inflación por su parte también logró controlarse y alcanzó niveles aceptables, pues, de tres dígitos en 1988 inicia una tendencia a la baja sólo interrumpida por la crisis de 1995 (-34.77) por ciento- , y de ahí en adelante disminuye hasta alcanzar el objetivo del gobierno de un dígito, tal y como se constata con los datos del cuadro 2.5.

CUADRO 2.5

Evolución del PIB, Déficit Fiscal e Inflación, 1990- 2000 (%)

Año	PIB	Déficit Fiscal	Inflación
1990	5.18	-2.87	26.54
1991	4.21	2.91	22.84
1992	3.54	4.52	15.58
1993	1.94	0.71	9.77
1994	4.46	0.26	6.97
1995	-6.22	-0.01	34.77
1996	5.14	0.01	35.25
1997	6.78	-0.80	20.82
1998	4.89	-1.36	15.90
1999	3.88	-1.23	16.67
2000	6.60	-1.21	9.51

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Los ajustes positivos, pero transitorios de la economía se explican por los diferentes programas de ajuste interno que siguió el gobierno mexicano para reactivar el crecimiento económico, controlar el déficit fiscal y disminuir la inflación, pero también por un contexto económico internacional favorable que permitió la entrada de capitales externos al país, todos ellos, caracterizados por ser capitales

financieros especulativos que a largo plazo emigrarán del país en busca de mejores rendimientos a través del comportamiento diferencial de las tasas de interés³².

“...Más particularmente, entre 1991 y 1994 se da un boom crediticio con las siguientes características que señala Vega Rodríguez (199,p. 238): Crecimiento sin precedentes de los créditos quirografarios en el total de crédito otorgado por el sistema bancario; insuficiente cobertura de riesgos crediticios; elevada tasa tanto de préstamos relacionados entre accionistas de distintos bancos como de autopréstamos, y financiamiento basado esencialmente en operaciones de mercado de dinero”³³.

En 1983 con la finalidad de paliar los efectos inmediatos de la crisis y la deuda externa se implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) vigente de 1983 a 1985, su puesta en marcha denotó la necesidad de abandonar el modelo de Estado y alcanzar objetivos de combate a la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento económico; para lo cual, se impulsó la disminución del gasto público, asegurar la disciplina del gasto público y aumentar los ingresos fiscales, lo cual se alcanzó de manera temporal.

Para 1986 se firma el Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC), vigente de 1986 a 1987 , el cual, va a tener como objetivo prioritario alcanzar la mayor eficiencia y aumentar la competitividad de la estructura industrial pública y privada, para poder recuperar el crecimiento económico a través de plantear el condicionamiento del pago del servicio de la deuda a la capacidad de pago del país, lo cual condujo a complicadas negociaciones con el FMI, pero a cambio de continuar con el ajuste de las variables macroeconómicas, liberar el comercio del país y realizar la apertura de la economía.

Finalmente en 1987 se celebró el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), este, tuvo como objetivo inmediato pactar una alianza con todos los sectores del país para salir adelante de la difícil situación económica; los obreros aceptaron moderar sus demandas económicas, los campesinos mantener sus precios de garantía, los empresarios moderar sus utilidades y el gobierno ejercer y reducir más su gasto público y continuar con la racionalización de la economía.

³² De acuerdo a la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventas*. Ed. Alfaomega, Colombia, 2001, pág. 72, el contexto internacional favorable durante los inicios de la década de los años noventas permitió un mayor ingreso de capital y con ello la utilización de un tipo de cambio nominal como ancla antiinflacionaria, lo cual permitió la apreciación real de la moneda y una ampliación del déficit en la cuenta corriente de Balanza de Pagos que se convirtieron en factores de la crisis financiera de 1995.

³³ Aguilar, Ismael y Flores, Alejandro. “Privatizaciones fallidas en México: reflexiones sobre el rescate de la banca”. Documentos de Trabajo No. 33, enero 2004, Tecnológico de Monterrey, pág. 5.

Cuando todo indicaba que la economía se recuperaba para principios de los años noventas, aparece la crisis financiera de 1994-1995, su causa, según los principales analistas se debió al crecimiento insostenible del riesgo financiero contraído por los encargados de las finanzas y la economía en esos años, lo cual afectó el sistema bancario en su conjunto.

Fueron diversos los factores que incidieron para que se presentara la crisis financiera de 1995: el crecimiento de los mercados financieros emergentes en la década de los noventas, pues, tan sólo entre 1990 y 1993, México recibió 90 mil millones de dólares en flujos netos de capital; una gran cantidad de ese capital era volátil o especulativo, pues se podía retirar fácilmente ante situaciones adversas y aprovechó la ventaja que representó la política monetaria del gobierno mexicano que deslizaba lentamente el valor del peso frente al dólar y que le permitía ganar intereses extraordinarios; finalmente, ante un alza de las tasas de interés internacionales y la escasa o nula normatividad hacia dichos capitales, estos salieron hacia las economías que incrementaron las tasas de interés (Estados Unidos) y la salida de capitales del mercado financiero fue masiva y originó una crisis de endeudamiento e insolvencia, lo que a su vez fue la causa principal de la contracción económica de 1995 que se tradujo en una caída del PIB del (-6.22 por ciento).

Como se puede observar del mismo cuadro 5, la Reforma Económica del país orientada a controlar el comportamiento negativo de las principales variables macroeconómicas y que concluye con la implementación del modelo económico neoliberal, permitió alcanzar buenos resultados en el control de la inflación y el déficit fiscal, hasta lograr cifras consideradas adecuadas después de una crisis económica complicada: la inflación a partir de 1989 no volvió a crecer más allá del 30 por ciento (con excepción de los años 1995 y 1996 que fueron de crisis financiera y que registran cifras de 34.77 y 35.25 por ciento respectivamente) lo cual demostraba el efecto positivo de las políticas de ajuste aplicadas durante los años ochentas; tales efectos positivos se confirman al ver las cifras del déficit fiscal, el cual, se mantiene a partir del año de 1990 en cifras de un sólo dígito. En suma, todas las evidencias empíricas hasta aquí presentadas indican que a partir de la Reforma Económica en 1982 las políticas económicas ortodoxas dieron excelentes resultados para combatir la inflación y el déficit fiscal por su orientación teórica y la interpretación que el gobierno y el FMI hacían de la crisis económica del país³⁴.

³⁴ Según Aspe, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Ed. FCE, México, 2005, pág. 14-15, la crisis económica en la óptica de las políticas económicas ortodoxas del FMI se debió a una aceleración del crecimiento de la demanda agregada, casi siempre originada por déficit presupuestales que afectan la estabilidad del tipo de cambio y de precios; en sus inicios este incremento en el gasto público y en déficit

Los programas económicos de mercado de cambio estructural, ajuste y estabilización de la economía iniciados desde el año de 1983 se apegaron en todo momento a las propuestas de solución marcadas por el FMI -ligadas a una interpretación monetarista de la crisis y a la aplicación de políticas ortodoxas- indudablemente dieron excelentes resultados para solucionar los problemas macroeconómicos que se presentaron en la inflación y el déficit fiscal, variables que disminuyeron a partir del año de 1989 a tan sólo un dígito y hasta la fecha se mantienen controladas. Sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a las variables asociadas al bienestar de la sociedad en general como el crecimiento económico, el empleo, el ingreso y el poder adquisitivo de los trabajadores medidos a través de los salarios reales y nominales.

Si retomamos los datos presentados por el Banco de México en torno al crecimiento económico, podemos constatar que el modelo de mercado que fue implantado como la alternativa para recuperar el crecimiento de la economía mostró su incapacidad para resolver la caída de la actividad económica durante toda la década de los años ochenta y noventa.

Del año 1980 a 1990 el crecimiento promedio de la actividad económica sólo alcanzó la cifra de 2.85 por ciento, mientras que de 1991 al 2000, el crecimiento promedio se incrementó ligeramente, tan sólo al 3.5 por ciento; lo cual, comparado con la tasa de crecimiento de 6.16 por ciento alcanzada de 1971 a 1976, nos demuestra la incapacidad del modelo neoliberal para recuperar el crecimiento económico del país, y con ello, su insuficiencia para generar empleo e ingreso entre la población de menores percepciones que fue afectada por las crisis de 1982 y 1986, tal y como se corrobora en el cuadro 2.6.

CUADRO 2.6

Tasa de crecimiento total y promedio (%), 1980-2000.

Periodo	Tasa de crecimiento	Tasa de crecimiento promedio
1971-1976	43.12	6.16
1980-1990	28.56	2.85
1991-2000	35.18	3.50

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Con los datos presentados podemos reiterar que después de 1982 y hasta el año 2000 el modelo de mercado incidió favorablemente para la corrección de los

fiscal tiene efectos parciales en la inflación; no obstante, la insuficiencia del ahorro total, la falta de un mercado de dinero eficiente, las tasas de interés controladas y un sistema bancario regulado, terminan por conducir a la crisis financiera que se reflejará en inflación creciente y déficit fiscal elevado, problemas prioritarios de resolver.

problemas de inflación y déficit fiscal, pero fue incapaz de revertir la caída de la actividad económica que al final de cuentas incidió de manera negativa sobre la gran mayoría de la población mexicana, así la prosperidad que se había prometido por parte de los gobiernos neoliberales mediante la aplicación de las políticas ortodoxas sugeridas por el FMI no alcanzó los resultados deseados.

En cuanto al poder adquisitivo de los salarios mínimos se puede constatar un comportamiento similar al de la actividad económica. De acuerdo a datos de José Luis Calva³⁵ de 1971 a 1976 (base 1980=100) los salarios mínimos reales promedios nacionales ponderados tuvieron un crecimiento sexenal positivo de 22.86 y una tasa de crecimiento anual de 3.49 por ciento; sin embargo a partir de 1977 y hasta 1982 inician una caída más que significativa de -28.82 y -5.51 de crecimiento promedio, más grave aún fue su evolución de 1983 a 1999, pues observaron crecimientos negativos totales de -46.63, 20.0 y 30.09 por ciento para los periodos 1983-1988, 1989-1994 y 1995-1999; mientras que la tasa de crecimiento anual fue de -9.94, -3.65 y -6.91 por ciento respectivamente para los mismos periodos de tiempo, como se observa en el cuadro 2.7

CUADRO 2.7

Salarios mínimos reales promedios nacionales ponderados, 1977-1999

Periodo	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual
1983-1988	-46.63	-9.94 %
1989-1994	-20.00	-3.65 %
1995-1999	-30.09	-6.91 %

Fuente: Elaboración propia con datos de Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global*. Ed. Plaza y Janés, México, 2001, pág. 23.

Suma summarium, podemos concluir que a partir de la Reforma Económica del año de 1983 y la implementación del modelo de mercado como alternativa para salir de la crisis económica que se había presentado a partir de 1982, el país inició un proceso que trajo como consecuencia fundamental un grave deterioro del bienestar social de la población, que a la fecha no se ha podido revertir; pero más importante aún, y eso es lo que deseo destacar, esta condición de Reforma Económica y de crisis de la economía y de la sociedad fue lo característico del contexto en que se inició, desarrollo y concluyó la transición democrática del país; y será en dicho contexto, en el cual el gobierno, el PRI y el sistema político mexicano pierden la confianza de la población, erosionándose de manera

³⁵ Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global*. Ed. Plaza y Janés, México, 2001, pág. 23.

paulatina el partido hegemónico y autoritario que iniciará una caída importante en las votaciones presidenciales de 1988 y las intermedias de 1997.

Como bien señala Luis Rubio³⁶ con la Reforma Económica iniciada en el año de 1982 no sólo se realizó una modificación radical del modelo económico vigente – apertura, desregulación, privatizaciones, acuerdos comerciales y aplicación de políticas ortodoxas- sino que ello vino a significar una redefinición de las relaciones políticas entre todas las fuerzas sociales, económicas y políticas del país, con lo cual, al romperse las líneas de control desde el centro que eran características del régimen autoritario la dinámica política del país también se transforma. Con la modificación del modelo económico vigente vía la Reforma Económica, se permitió también abrir las llaves del poder político en México, las cuales habían sido exclusividad del gobierno y del PRI.

Refiere Luis Rubio que la Reforma de la Economía y el proceso de apertura de la misma vino a transformar la realidad política del país, pues, las nuevas características de la economía que fueron cambiando también de manera paulatina pero segura a lo largo de los años ochentas y noventas, fue uno de los factores decisivos para que se realizara el cambio político.

Con todo lo aquí establecido podemos señalar que el proceso de transición a la democracia en el país se realizó en un contexto caracterizado por la crisis de la economía que trajo efectos sociales adversos, siendo el principal: la erosión de la legitimidad del gobierno en un momento en el que los partidos de oposición empezaron a ganar espacios políticos en los órganos de representación política nacional –primero cedidos por el gobierno y luego ganados por los propios partidos- y empezaron a buscar por la vía de las reformas electorales los consensos políticos necesarios para acceder de manera gradual a condiciones de competencia electoral más justas, transparentes y equitativas; lo cual, se va a lograr a través de la lucha emprendida por los partidos políticos en un contexto complicado y cambiante como el que caracterizó la década de los años ochenta y noventa.

2.2. Contexto político.

“...De la Madrid tenía un as en la manga, olvidado desde la presidencia de Madero: la democracia. Era un ideal revolucionario relegado por otros fines igualmente válidos pero distintos: el bienestar económico, la justicia social, la afirmación nacionalista, la paz y la estabilidad. Siempre se habían puesto adjetivos a la democracia: prematura, tardía, formal, burguesa. Siempre había una tarea prioritaria, una estructura que no era prudente remover, un tigre que era peligroso despertar [...] Sin embargo, la lección histórica era clara. Las sociedades más diversas y las estructuras más

³⁶ Rubio, Luis. “El sistema político mexicano: ¿cambio y evolución?. En *México a la hora del cambio*. Ed. Cal y Arena, México, 1995, pág. 386-406.

autoritarias descubren, sobre todo en momentos de crisis, que el progreso político es un fin en sí mismo...»³⁷.

El año de 1982 no sólo marcó el inicio de un periodo delicado en lo económico en virtud de la crisis financiera, significó también el principio de un proceso en donde la larga hegemonía partidista empieza a mostrar signos de apertura, conforme avanzó el tiempo, y en virtud de las diferentes reformas electorales impulsadas por el gobierno -1986, 1990, 1993, 1994 y sobre todo 1996- el partido hegemónico se fue alejando cada vez más y de manera paulatina del control absoluto de los procesos electorales, el régimen político inicia un proceso de Liberalización –con reformas regresivas si se quiere- que condujo a la apertura del mismo a partir de la reforma de 1986 y el fortalecimiento permanente de los partidos opositores reforma a reforma y elección tras elección, sobre todo las de carácter regional y local.

Era evidente para la mayoría de la población de bajos ingresos, para las clases medias, para intelectuales, académicos y para algunos grupos empresariales, que el gobierno y especialmente el PRI eran los responsables de la crítica situación económica que vivía el país traducida en pérdida del poder adquisitivo del salario, incremento de los precios de los artículos de la canasta básica y devaluación del peso. Esta situación recesiva en el ámbito económico condujo a críticas justificadas hacia el nuevo gobierno y a una situación política también complicada y caótica para el país en general y para el PRI en particular, al cual la gente identificaba como el principal causante de la difícil situación.

El proceso de transición a la democracia inicia entonces con mayor claridad a principios de los años ochenta, en medio de un contexto económico crítico y uno político cambiante caracterizado por las modificaciones al sistema electoral vía diferentes reformas electorales que fueron aportando elementos electorales concretos que condujeron a la formación de un sistema electoral más justo y transparente que dio a los partidos políticos de oposición verdaderas armas para seguir buscando mejores condiciones de competencia en los distintos procesos electorales.

Sin embargo, cabría preguntarse ¿cuáles fueron los hechos políticos más importantes durante el periodo 1982-1997 que caracterizaron el contexto político cambiante durante el lapso en que se fue gestando la transición democrática?

³⁷ Krauze, Enrique. *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*. Ed. Tusquets, México, 2005, pág. 437-438.

Desde mi punto de vista son varios los sucesos que se dan en el terreno político que evidencian un contexto cambiante que culminará con la transición democrática en 1997 y la alternancia de gobierno en 2000, a saber:

a). En primer lugar, el temperamento y descontento de la población en las elecciones presidenciales de 1982, en las cuales se dio una importante participación de los ciudadanos que no se había visto desde la elección de 1940, que con todo y el triunfo del PRI, demuestra por primera ocasión el rechazo de la población –no sólo a los efectos sociales negativos de la crisis económica- hacia el sistema autoritario y hegemónico representado por el gobierno y por el PRI, la votación ejercida por el ciudadano evidenciaba como nunca antes en la historia del régimen autoritario y hegemónico la caída del abstencionismo, pilar del gobierno y del PRI para mantener su hegemonía.

Ello se constató con el registro y participación de un creciente número de partidos opositores. A la votación se registraron nueve candidatos para disputar la presidencia –evidentemente muchos sin ninguna posibilidad real de ganar- lo cual presagiaba el fortalecimiento gradual de los partidos de derecha y de izquierda y la mencionada apertura del régimen hacia todos los partidos políticos que cubrieran con los requisitos requeridos para el registro.

Este reclamo electoral hacia el gobierno y el régimen político se empezó a expresar en las urnas, favoreciendo de manera gradual a los partidos contrarios al PRI, el presidente Miguel de la Madrid que había prometido una democracia integral en su campaña inicia una apertura real en materia electoral, sin embargo, esta apertura condujo al gobierno a un temor fundado en perder la hegemonía, no obstante, el proceso se había iniciado y aunque con fraudes electorales en las elecciones de 1985 y 1986, el desafío de la derecha y de la izquierda política mexicana condujo al gobierno a impulsar una nueva reforma electoral en 1986, muy diferente a la de 1977, que tendía más bien a retomar la hegemonía del PRI, con todo y eso, el camino de las reformas electorales se convirtió a partir de ese año en la vía para la apertura democrática y la consiguiente democratización.

b). En segundo lugar, en 1985 con motivo de las elecciones locales para gobernador en los estados de Nuevo León y Sonora y en Durango y Chihuahua en 1986, estados en donde el gobierno y el PRI preocupados por los antecedentes de sus derrotas en los municipios de Ciudad Juárez y Chihuahua, decidió recurrir al fraude electoral para que triunfaran sus candidatos, victoria que estuvo caracterizada por numerosas y obvias irregularidades denunciadas por los partidos opositores.

Concretamente, durante este lapso de tiempo que va de 1985 a 1990 se realizaron dos reformas electorales que modificaron, por un lado, la composición de la autoridad electoral vía la Comisión Federal Electoral para asegurar al PRI la mayoría; por otro lado, se introdujo una nueva fórmula de integración del Congreso mediante la cláusula de gobernabilidad, se incrementaron los diputados de representación proporcional, en sí, se trataba de asegurar la mayoría priista que se veía amenazada con el crecimiento de la oposición.

Realizada la elección presidencial en 1988 y el cataclismo que representó para el gobierno y el PRI la pérdida de una cantidad significativa de votos, mientras que para la oposición implicó un aumento en su cuota de poder parlamentario, 240 de 500 diputados, es decir el 45 por ciento del total, lo cual condujo a la nueva reforma electoral de 1990.

Como bien señala Soledad Loaeza³⁸ la crisis política que se desencadenó con dichas elecciones dejaba al descubierto los típicos mecanismos de control que el gobierno y el PRI habían ejercido desde 1940 para el control de la participación electoral de los ciudadanos y la negociación política, pero más importante aún, los partidos opositores participantes en 1988 dejaban en claro que la simple celebración de las jornadas electorales para lograr la legitimidad de los procesos electorales y del gobierno ya no sería suficiente, imponiéndose el impacto deslegitimado del fraude electoral.

En palabras de Roger Bartra, las elecciones de 1988 y el posterior conflicto electoral representaron el fortalecimiento de la izquierda, tanto fuera del PRI como en algunos sectores priistas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas que puso en la agenda política mexicana el tema de la democracia. Por su parte, para Manuel Camacho Solís el proceso electoral de 1988 significó la elección que marcó los límites del sistema político mexicano en virtud de las múltiples irregularidades que condujeron a un clima poselectoral de violencia y sumamente complicado de resolver para el gobierno. Para Cuauhtémoc Cárdenas la elección presidencial de 1988 representó un rompimiento del sistema que tuvo su antecedente principal en el enfrentamiento de los partidos opositores con el gobierno y el régimen político autoritario vigente en México, conflictos que se empezaron a delinear con la importante participación de los partidos a partir de 1982³⁹.

³⁸ Loaeza, Soledad. *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*. Ed. Planeta Mexicana, S.A de C.V, México, 2008, pág. 65-66.

³⁹ Al respecto puede verse Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo. *Transición: conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*. Ed. Grijalbo, México, 2009.

Una vez conocidos los resultados del proceso electoral que beneficiaban al candidato del PRI, los candidatos opositores contendientes (todos, sin excepción) descalificaron los resultados e iniciaron un proceso de resistencia política por hacer que el gobierno reconociera el supuesto triunfo de la oposición.

Esta crisis sólo culminará el 1 de diciembre de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari, presidente electo, tomó posesión como presidente constitucional de la presidencia de la República Mexicana. Sin embargo, algo era claro al margen de los resultados definitivos: los ciudadanos se habían manifestado en las urnas por un régimen más democrático y los partidos de oposición obtenían una gran cantidad de votos que se tradujeron en diputaciones para la oposición en el Congreso desde donde continuarían con la lucha por la transición.

La vieja estabilidad del sistema político mexicano se ponía claramente en duda con todos estos conflictos que se fueron dando a lo largo de los años ochenta, más aún, el sistema de sobrerrepresentación que había estado vigente empezaba a erosionarse con la participación creciente de los ciudadanos y los triunfos en diversos municipios, estados y elecciones para presidente de 1982 a 1988.

c). Un gran avance de los partidos opositores, pero sobre todo, de la democracia mexicana se presentó en el año de 1989 con motivo de las elecciones para gobernador en el estado de Baja California Norte, pero al mismo tiempo, dicho suceso significaría –desde mi punto de vista- un efecto del fenómeno ocurrido en 1988 y el comienzo de la pérdida del régimen y del PRI de varias elecciones estatales que dan como resultado el fortalecimiento paulatino de los partidos opositores.

Por primera vez en la historia política mexicana, el PRI y su candidato perdían una elección para un estado frente a un candidato de extracción diferente al mismo, y confirmaban al mismo tiempo el paulatino fortalecimiento de la oposición. Sin embargo, la derrota en Baja California Norte, creó las condiciones necesarias al interior del PRI para que surgiera a su interior un grupo político opositor al PAN, el cual se hizo llamar “Todos Unidos Contra Acción Nacional”, pues, se debe recordar que el presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, aceptó la derrota y reconoció el triunfo panista. Esto, sin lugar a dudas creo otro conflicto político, pero ahora a nivel del PRI que evidenciaba que el régimen cada vez mostraba más fisuras en su interior.

d). Finalmente, una serie de sucesos políticos conflictivos se van a presentar de 1991 a 1994, los cuales significaron el ahondamiento de los problemas que ya arrastraba el régimen autoritario y hegemónico y que en todo caso vinieron a

sumarse a la larga conflictividad política mexicana que ya presagiaba la caída definitiva del sistema y el arribo a la democracia en el país.

Por orden de aparición: en 1991 las elecciones para gobernador en el estado de Guanajuato concluyeron en un enfrentamiento entre el PRI y el PAN y el PRD por las supuestas irregularidades que se presentaron en la elección, las cuales terminaron con la renuncia del candidato triunfador priista con la anuencia del presidente del país y la entrada de un gobernador interino de filiación panista; en el mismo año, pero en San Luis Potosí, la elección para elegir gobernador tenía el mismo fin, después de un proceso sumamente conflictivo y de gran lucha política, ganaba el candidato priista que terminó por renunciar en diciembre de 1991 para ser sustituido por otro gobernador interino; en enero de 1994, un grupo guerrillero ubicado en el estado de Chiapas se levantó en armas teniendo como argumento central la búsqueda de la democracia y la igualdad en el pueblo chiapaneco, y la antidemocracia surgía como uno de los factores explicativos del movimiento, de nueva cuenta el sistema político mexicano se cimbraba y sólo era evidente que se requería de un cambio radical; finalmente en marzo de 1994 otro hecho inédito desde 1928 con el asesinato de Obregón se presentaba en el país, el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio Murrieta, quien fue asesinado en el estado de Baja California –curiosamente donde él había avalado el primer triunfo de un candidato opositor a un gobierno estatal- y con ello la confirmación de un ambiente sumamente complicado que tan sólo evidenciaba la descomposición del régimen autoritario y hegemónico.

Debemos preguntarnos entonces ¿a qué condujo este contexto político cambiante de los años ochenta y noventa? y ¿cuál fue el resultado del contexto en términos de la transición democrática? en sus respuestas encontraremos parte de la explicación del proceso de transición, veamos.

Considero que la lucha ciudadana y partidista iniciada en los años ochenta con la elaboración de diferentes reformas electorales condujo a la erosión paulatina del régimen autoritario y hegemónico, y con ello, a cambios estructurales del sistema político –unos propiciados por el gobierno dado el contexto complicado y otros arrancados por los partidos opositores en la lucha política- que fueron transformando el escenario hegemónico y autoritario y la transición a la democracia, muy influenciado por la difícil situación económica prevaleciente, pero también, fueron permitiendo la consecución de resultados favorables a los partidos políticos de izquierda y derecha que finalmente se tradujeron en cambios a las leyes electorales mediante el impulso de diferentes reformas electorales que abrieron el camino a la transición y el cambio en algunas características del propio régimen político, sobresaliendo por sus efectos para la transición a la democracia los siguientes:

a). El desarrollo de procesos electorales cada vez más competitivos que da lugar a la integración de gobiernos divididos, y

b). La consolidación de un sistema de partidos nacionales inexistentes por lo menos hasta el año de 1976.

Las soluciones impulsadas y los cambios que se dieron se centraron en las diferentes reformas electorales inicialmente propuestas por el gobierno como forma de compensación a la difícil situación económica que vivía la población y posteriormente, por este y los partidos políticos opositores, todo lo cual fue creando condiciones de mayor igualdad para que la oposición triunfara en diferentes municipios, estados y el país, amén del mayor número de escaños obtenidos en el Congreso.

Para esta investigación a partir de 1982 los procesos electorales adquieren características novedosas que van configurando de manera paulatina los cambios necesarios para transitar a la democracia y configurar un régimen político más democrático⁴⁰, pero sobre todo, van permitiendo que los partidos de oposición ganen espacios en el Congreso, lo cual se va a constatar con el número de presidencias municipales ganadas, con las gubernaturas que van obteniendo a través del voto ciudadano y con un mayor número de representantes populares, sobre todo Diputados de Representación Proporcional, permitiendo abrir espacios necesarios para la configuración del nuevo sistema político.

a). Sistema electoral equitativo y transparente y gobiernos divididos.

Nadie pone en duda que hasta antes del año de 1982 –algunos señalan el año de 1988, particularmente para esta investigación consideramos el año de 1983 que es cuando se dan los primeros triunfos de la oposición en diferentes municipios del país- el sistema político mexicano se había caracterizado por la inequidad de su sistema electoral en donde el rasgo central había sido un largo periodo de elecciones dominadas de manera casi absoluta por el PRI con el apoyo irrestricto del gobierno, elecciones semicompetitivas o no competitivas en las cuales se impusieron una serie de mecanismos por parte de la élite en el poder que garantizó el triunfo en cada uno de los procesos electorales.

Durante muchos años fue una constante por parte de los partidos políticos de oposición –especialmente el PAN que se presentaba como el único partido

⁴⁰ En su libro *Ingeniería constitucional comparada*, Ed. FCE, México, 2008, pág. 222, Giovanni Sartori señala que cuando México permite elecciones libres y se respeta el resultado de estas, ya se han creado ciertas condiciones para transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido, de la misma manera, indica que la transición se da especialmente a partir de la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

verdaderamente opositor- la queja en el sentido de que el sistema de mayoría simple significaba una injusticia al dejar sin representación los votos otorgados en las elecciones a los candidatos de la oposición y los partidos perdedores, esta circunstancia –aunado a otros factores de tipo político- llevaron al gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) a impulsar la reforma constitucional de 1963 que modificó los artículos constitucionales 54 y 63, introduciendo una nueva modalidad en el sistema electoral mexicano: “los diputados de partido” que se convierten en el antecedente de los DRP.

La reforma dispuso el derecho de los partidos minoritarios a cinco curules en caso de obtener el 2.5 por ciento de la votación total válida, y una por cada 0.5 por ciento de votación adicional hasta un máximo de 20 por partido. Este sistema contribuyó a darle estabilidad al juego de partidos, no obstante, el PRI arrasó en todas las elecciones aprovechando la estabilidad creada con el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido que permitieron no sólo el crecimiento de la economía, sino también la generación de empleos y la estabilidad de precios. Era claro que los impactos del crecimiento económico y el desarrollo se reflejaban en resultados electorales favorables al PRI y adversos a la oposición, independientemente de todos los mecanismos políticos creados por el sistema de poder político.

La situación de bonanza económica sufrirá su primer revés en el año de 1976⁴¹ con la crisis de balanza de pagos del país, entonces el gobierno toma las primeras medidas encaminadas a reforzar la participación de la oposición en el ámbito político con la Reforma Política del gobierno de José López Portillo (1976-1982) con la idea de frenar la guerrilla y el descontento popular. La reforma política se empezó a configurar mediante las audiencias públicas, además se buscaba revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción legal de acción a la oposición que había optado por métodos violentos.

La reforma política se concretó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, esta se orientó a la ampliación del sistema de partidos y la participación, por ello, se incrementaron el número de diputados a 400 con 100 plurinominales, finalmente en 1986 el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas

⁴¹ Para enfrentar la crisis económica el gobierno decidió ampliar el gasto público interviniendo la economía, adquiriendo empresas, incrementando las regulaciones y trámites, y manteniendo la paridad cambiaria, todas estas medidas incrementaron el déficit público, el déficit de la cuenta corriente, se incrementó la deuda pública y la inflación. La situación se volvió insostenible y sobrevino la crisis de 1976, a lo que el gobierno respondió manteniendo fijo al tipo de cambio, adquiriendo más préstamos externos y disminuyendo sus reservas internacionales hasta agotarse con el consiguiente efecto negativo sobre la economía, proceso que se va a repetir en 1982.

constitucionales y toda una nueva Ley Electoral que sustituyó a la de 1978, entre las novedades más importantes se encontraban el incremento del número de diputados plurinominales a 200 y se reafirmaba de esta manera la presencia de los DRP en el sistema electoral mexicano en pleno proceso de crisis económica.

Entre 1982 y 1986 la economía vivió sus peores momentos –crisis de deuda externa en 1982 y crisis de devaluación del peso en 1986- y a pesar de ello el PRI no perdió ninguna elección para gobernador ni la presidencia de la República; empero, si empiezan a manifestarse los siguientes fenómenos políticos relacionados con los efectos económicos de la crisis: la oposición empieza a ganar elecciones para presidentes municipales, se incrementa la participación ciudadana en las votaciones, y lo más importante, la izquierda y derecha mexicana empieza a obtener una gran cantidad de DRP, configurándose de manera paulatina lo que se conoce como un sistema electoral competitivo que tendrá su punto más destacado en las elecciones presidenciales del año de 1988 en donde el PRI pierde una gran cantidad de curules en el Congreso.

Luis Medina Peña⁴² refiere que las elecciones de 1988 representaron un evento que trajo consigo la catálisis de tres tendencias muy claras, sin ninguna de las cuales hubiera sido posible la alta votación que recibieron los candidatos de oposición a la Presidencia de la República: a). La primera tendencia se refiere al temperamento electoral de la población en aquel momento, irritada por los costos de la crisis económica; b). La segunda tendencia tiene que ver con la separación y rompimiento de diversas élites políticas priistas con el partido y el gobierno; y c). La organización de la izquierda política mexicana para participar en el poder legislativo a través de su participación política.

Benito Nacif⁴³ señala que el desgaste del régimen del partido hegemónico significó la erosión paulatina del presidencialismo en México, pues con la transformación del sistema de partidos que ocurrió en el país entre 1988 y 1997 se provocó la alteración del equilibrio constitucional de poderes que condujo a que el PRI perdiera de manera paulatina su posición de hegemonía y de poder que sostuvo durante muchos años, desarrollándose en su lugar un sistema electoral competitivo, con esto, puntualiza, los partidos competidores –sobre todo el PAN y el PRD- cobran una mayor importancia en los procesos electorales, lo cual se traduce en la conquista de un mayor mercado electoral.

⁴² Medina, Luis...Op. Cit. Pág. 261-263.

⁴³ Nacif, Benito. “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”. En Política y Gobierno. Volumen XI, Número 1, primer semestre, 2004. Ed.CIDE, México, pág. 15.

Lo anterior se confirma al observar la evolución de la votación porcentual de los partidos de oposición y el PRI en las elecciones presidenciales que van de 1982 al 2000, curiosamente –como ya vimos- un periodo caracterizado por las constantes crisis de la economía mexicana y los permanentes conflictos políticos a nivel nacional. Por ello, debemos decir que uno de los primeros efectos de la lucha iniciada por los partidos opositores en un ambiente conflictivo en lo político se tradujo en la obtención gradual de la oposición de un gran número de votantes que irán consolidando su base de lucha lectoral.

La primera tendencia significativa se refiere justamente a la caída manifiesta en el porcentaje total de votación obtenida por el PRI de 1982 al año 2000, mientras en 1982 su participación alcanzó el 68.43 por ciento de la votación total, para las elecciones del 2000 su porcentaje sólo llegó al 36.10 por ciento, lo cual lo llevó a perder la presidencia del país. En segundo lugar, la oposición a partir de 1982 inicia un proceso de crecimiento en sus porcentajes de votación, en 1982 alcanza únicamente el 26.98 por ciento de la votación total, ya para el año 2000 su porcentaje crece hasta el 61.71 por ciento, llevando al PAN a ganar la presidencia del país y confirmándose la alternancia de gobierno. Véase el cuadro 2.8

CUADRO 2.8

Porcentaje de votación en las elecciones presidenciales, 1982-2000.

Partidos	1982	1988	1994	2000
PRI	68.43	50.36	48.77	36.10
OPOSICIÓN	26.98	49.40	48.26	61.71

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM Iztapalapa.

El proceso de formación y consolidación gradual de un sistema electoral equitativo y transparente se puede observar con toda claridad en el cuadro 2.9, que muestra como a partir del año de 1991 los partidos de oposición ganan una mayor cantidad de diputaciones, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, hasta el punto de llegar a la conformación de gobiernos divididos⁴⁴ en el año de 1997, en el cual, el PRI no obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y con ello, inicia un proceso de consolidación del sistema electoral competitivo.

⁴⁴ Para este trabajo el concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la cual el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se encuentran en manos de partidos diferentes, como sucedió en México a partir de las elecciones intermedias de 1997.

CUADRO 2.9

Diputados obtenidos por partido político en elecciones federales, 1991-2000

Partido	1991	1994	1997	2000
PAN	89	119	121	213
PRI	320	300	239	211
PRD	41	71	125	51
PVEM	-	-	8	11
PT	-	10	7	6
CONVERGENCIA	-	-	-	3

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Analizando la información contenida en el cuadro 2.9 se pueden obtener las siguientes conclusiones que confirman el desarrollo del sistema electoral más equitativo y transparente y la formación de gobiernos divididos durante el periodo de 1988 al 2000, años en donde curiosamente se conjugan dos circunstancias significativas: Por un lado, la recuperación de la economía mexicana de 1990 a 1994 periodo en el cual el PRI recupera parte de los votos perdidos en la elección de 1988, en las elecciones intermedias de 1991 obtuvo según datos del IFE trece puntos porcentuales más de los obtenidos en 1988 e incluso gana la presidencia en 1994 de manera amplia. Por otro lado, el desarrollo de diversos sucesos políticos conflictivos que en todo caso fueron abriendo el camino a la democracia y a la debacle electoral del PRI a saber, esos rasgos son:

*El incremento permanente a través del periodo de 1991 al 2000 del número de Diputados de Mayoría Relativa (en lo sucesivo DMR) y de DRP que son ganados por la oposición. El PAN pasa de 89 en 1991 a 213 en el año 2000, mientras que el PRD lo hace de 41 a 51 después de haber obtenido (125) en el año de 1997. Por su parte los partidos menores tan sólo obtienen representación minoritaria para el año 2000. No obstante, no debemos perder de vista que dicho proceso tiene su punto culminante en el año de 1997 cuando en el Congreso ningún partido obtiene la mayoría absoluta, pues el PRI mantiene la presidencia de la República y la mayoría en el Senado, pero obtiene tan sólo 239 curules por 121 del PAN y 125 del PRD.

Para el año 2000 el rasgo se repite y se confirma la existencia de un sistema electoral competitivo, ahora, el PAN obtiene la presidencia de la República, pero en la Cámara de Diputados de nueva cuenta ningún partido obtiene la mayoría absoluta; el PAN obtuvo 213 diputados por 211 del PRI y 51 del PRD.

*A partir de las elecciones federales intermedias de 1997 se confirma entonces la conformación no sólo de un sistema electoral competitivo expresado en una mayor

competencia entre los diferentes partidos políticos por las posiciones dentro de la Cámara de Diputados y en las cuales ya la posición de mayoría relativa de un sólo partido es incierta, sino también, la presencia de gobiernos divididos en diferentes partes del territorio nacional.

Como bien apunta el mismo Benito Nacif, esta formación de un sistema electoral más equitativo y transparente propició un importante impacto en el equilibrio constitucional de poderes, dando al traste con uno de los pilares del presidencialismo: el gobierno unificado obtenido por el PRI por lo menos hasta 1994, se daba por concluida entonces una larga etapa de dominio presidencial en el Congreso⁴⁵.

*Para el año 2000 no sólo se mantiene y confirma el desarrollo de un sistema electoral equitativo y transparente que da por concluida la etapa del partido hegemónico, más importante aún es el hecho de que se da la alternancia de gobierno. Por primera vez el PRI no sólo no obtenía la mayoría en la Cámara de Diputados, sino también perdía la Presidencia de la República, la cual obtuvo el PAN mediante unas elecciones presidenciales equitativas y transparentes, todo lo cual va ocasionar una dispersión del poder de manera significativa.

Como se observa en el mismo cuadro 9, el PAN obtenía un menor número de diputados (213) a los que había obtenido el PRI en 1997 (239), sino también tuvo que conformarse con ser la segunda fuerza en el Senado. Es decir, los datos de las últimas tres legislaturas confirman el advenimiento y consolidación de un sistema electoral competitivo y de gobiernos divididos, proceso que sin lugar a dudas favoreció la transición a la democracia.

b). El desarrollo y consolidación del sistema de partidos.

De acuerdo a la clasificación realizada por Samuel Huntington⁴⁶ en torno a los regímenes autoritarios y sus procesos de Liberalización y Democratización, México se ubica entre los países que optaron por la democracia en la Tercera Ola democratizadora, señala que se correspondía con un sistema de un sólo partido – aunque lo más correcto es clasificarlo como un país con un sistema de partido hegemónico- que fue creado a partir de una Revolución social. En el sistema así creado y desarrollado, el partido monopolizaba totalmente el poder, y el acceso a este era a través de la organización partidista que legitimaba ideológicamente a su gobierno, estos sistemas se van a caracterizar por suprimir la competencia y la participación.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Huntington, Samuel. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1995, pág. 107-117.

Bajo esta caracterización realizada por Huntington es claro que México hasta el año de 1976 –año en que sólo el PRI participa con su candidato para la presidencia del país- carecía de un verdadero sistema de partidos. Lo que existía era un sistema carente de competitividad y equidad, donde el partido en el gobierno monopolizaba prácticamente todos los recursos económicos y el acceso a los diferentes medios de comunicación en apoyo a sus candidatos, mientras que algunos partidos opositores sólo eran simples participantes de los procesos electorales pero sin ninguna posibilidad real de ganar (caso del PAN), y otros más se caracterizaban por ser partidos satélites o comparsas del partido oficial (caso del PSM y PARM).

En realidad, en el país se conformó un sistema de partidos que siempre permitió la creación de otros partidos hasta alcanzar las condiciones necesarias para que poco a poco se fuera acercando a las fronteras de lo que se conoce como régimen democrático y competitivo en los años ochenta y noventa, lo cual se consigue en el año de 1996 cuando el gobierno ya no puede intervenir en las decisiones finales de los procesos electorales en virtud de la autonomía otorgada por la reforma electoral de 1996 a las autoridades electorales y en 1997 cuando el PRI ya no alcanzó la votación necesaria por la Ley para preservar su mayoría absoluta.

Hasta ese año, señala Jesús- Silva Herzog⁴⁷ se hizo necesario contar con la presencia de verdaderos partidos políticos, los cuales durante mucho tiempo estuvieron marginados de la política nacional. Primero ignorados y manipulados por un régimen autoritario, luego rebasados por la misma sociedad, y sólo a finales del siglo XX empiezan a tomar el lugar que les corresponde como verdaderos conductos de la competencia electoral y como correa de gobernación.

Aunque nuestro periodo de análisis inicia en el año de 1982 por considerar que en él confluyen de manera recíproca contextos económico y político conflictivos, es importante entender que la transición hacia la democracia tuvo que sortear diferentes problemáticas asociadas con la estructura misma del país en todos sus ámbitos, destacando por su importancia la carencia de un verdadero sistema de partidos, tal y como se establece en la Constitución de 1917⁴⁸.

Las elecciones presidenciales de 1976 demostraban con claridad algo que todo el mundo político mexicano conocía y que era un rasgo esencial del sistema político

⁴⁷ Silva-Herzog, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta Joaquín Mortiz, México, 199, pág. 94.

⁴⁸ No perdamos de vista que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los partidos políticos se les considera como entidades de interés público que tienen como principal finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo de esta manera a la integración de la representación nacional, así como organizaciones de ciudadanos que buscan hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

mexicano: la ausencia de un verdadero sistema de partidos políticos nacionales. Esto, indudablemente se reflejaba en la debilidad del sistema electoral mismo, tal y como observa Carlos Pereyra en 1976:

“El síntoma principal de la hegemonía del PRI reside en la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la Revolución Mexicana”⁴⁹.

De acuerdo a Soledad Loaeza⁵⁰, durante el sistema hegemónico y autoritario, los procesos electorales se desarrollaron con una indiferencia de la ciudadanía, y los candidatos del partido oficial podían contar con la seguridad del triunfo, más aún, señala, las cifras oficiales parecían incluso ocultar un mayor abstencionismo del que realmente se registraba, todo lo cual, al final de cuentas reflejaba con claridad una realidad ineludible: la imposibilidad real de ganar por parte de algún partido de oposición, la debilidad de un sistema de partidos sin consolidar y la no representatividad e ineficacia de las cámaras legislativas.

Ricardo Becerra et. al⁵¹ menciona que la organización de grandes grupos disidentes o inconformes estaba ahí, sólo faltaba que las instituciones y las reglas permitieran su desarrollo, siendo cuatro los elementos que permiten su impulso a partir de los años setentas: la creación de los DRP, el registro condicionado de partidos, el financiamiento público y el otorgamiento de prerrogativas y la asistencia automática de los partidos con registro nacional a las elecciones locales y municipales, todo lo cual se logra con las diversas reformas electorales.

El mismo Becerra ubica la reforma de 1977 como la que da paso a la formación de un verdadero y moderno sistema de partidos, pues en ella, se aceptaba la formación de una nueva realidad pluripartidista; unos partidos se verían obligados a cambiar, otros nacerían a la vida legal y otros más se reforzarían y adquirirán una presencia importante, y establece de manera puntual que será a través de los partidos políticos que se introducirá la democracia en la organización estatal de México.

De esta situación hegemónica de un sólo partido se puede decir que por lo menos hasta 1982 –año en que crece la participación de ciudadana y de partidos con las elecciones presidenciales- México contaba prácticamente con dos partidos políticos verdaderamente importantes; el hegemónico PRI caracterizado por tener el control del gobierno y de las votaciones y que hasta el año de 1982 no había perdido ninguna elección popular; el PAN, que se constituía como la oposición leal y responsable desde su creación en el año de 1939, con una participación más

⁴⁹ Citado por Ricardo Becerra et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 20.

⁵⁰ Loaeza, Soledad...Op. Cit. Pág. pàg. 46-47.

⁵¹ Becerra, Ricardo...Op. Cit. Pág. 24.

testimonial que competitiva, pero que sin embargo dará sus primeros resultados en las elecciones estatales del Estado de Chihuahua en 1983 cuando gana diversas presidencias municipales; no debemos omitir la existencia de partidos de izquierda, que sin embargo, más parecían filiales del PRI que verdaderos partidos opositores.

Posteriormente, y sólo después de unas elecciones presidenciales complicadas en el año de 1988 se crea en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (en lo sucesivo PRD) que vendrá a ocupar un papel importante en el sistema de partidos mexicano, este, a partir de las elecciones de 1991 empieza a cobrar una importancia decisiva que lleva de hecho al país a integrar durante algunos años un sistema dominado por tan sólo esos tres partidos.

Luis Medina⁵² refiere que el sistema de partidos en México hasta antes de 1988 estaba conformado por un partido dominante y varios pequeños, estableciéndose con ello un sistema desequilibrado, en donde los cambios que se impulsan eran otorgados por el gobierno para abrir espacios a la oposición desde el poder, este rasgo, propio de un sistema de partido hegemónico, propicio la centralización de los procesos electorales federales que incluyó, entre otras cosas: La disminución de los requisitos para registrar partidos y la introducción de los sistemas proporcionales. La idea final, era propiciar las condiciones necesarias para la presencia de los diversos partidos en las cámaras.

No obstante con las diferentes reformas electorales realizadas a partir de la del año de 1977, pero sobre todo con la reforma electoral de 1996, el desarrollo de los partidos se confirma y consolida, y con ello, la posibilidad de integrar gobiernos divididos se convierte en una realidad del sistema electoral mexicano, situación que quedó plenamente confirmada y establecida con las elecciones de 1997. A partir de estas modificaciones a la Ley Electoral el sistema de partidos empieza a tener una evolución significativa que va transformando al sistema de partidos en una estructura cada vez más competitiva y que permite que estos cobren una mayor importancia en los diferentes procesos electorales mediante un incremento del porcentaje de votación total de la oposición, la cual crece de manera significativa en relación a los tiempos del partido hegemónico.

Tan sólo en lo que corresponde a los resultados porcentuales en la elección de DMR durante el periodo de 1988 a 1997 se manifiesta un clara tendencia al aumento de la participación de los partidos opositores respecto al PRI, su porcentaje de votación creció del 50.71 al 63.27 por ciento para el periodo señalado; mientras que el PRI, disminuye su porcentajes de 49.29 a 39.11 por

⁵² Medina, Luis...Op. Cit. Pág. 120.

ciento; justamente, este periodo se corresponde con el proceso en que se constituye el sistema electoral competitivo y con ello, la consolidación del sistema de partidos que da lugar a la integración de gobiernos divididos, tal y como se puede observar en el cuadro 2.10

CUADRO 2.10

Porcentaje de votación de DMR del PRI y la Oposición, 1988-1997 (%)

Año	PRI	Oposición
1988	49.29	50.71
1991	58.47	36.64
1994	48.58	48.06
1997	39.11	63.27

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Otro elemento que nos permite confirmar la evolución progresiva del sistema de partidos en el país se refiere a la capacidad que van teniendo los partidos opositores para ganar municipios a nivel nacional. Producto del ambiente conflictivo en lo político, de la erosión paulatina del sistema de partido hegemónico y las distintas reformas electorales impulsadas a partir de la de 1977, los partidos opositores empiezan a gobernar una mayor cantidad de municipios, a tal grado que para 1989 ya gobernaban en 158 municipios; 20 por el PAN, 14 por el PARM, 14 por el PFCRN, 2 por el PPS, 84 por el PRD y 24 por otros partidos, tal y como se observa en el cuadro 2.11

CUADRO 2.11

Municipios gobernados por partidos políticos opositores, 1970-1989

Año	PAN	PARM	PFCRN	PPS	PRD	PT	PRT	PDM	Otros	Total
1970	1									1
1980	7	3	1	5	5					21
1982	12		1	3	1			5	1	23
1984	4	2		2	3		1			12
1986	11	2	2	2	8					25
1989	20	14	14	2	84				24	158

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ricardo Becerra et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 156.

Otro indicador que nos confirma la importancia que van cobrando los partidos de oposición a partir del año de 1980, tiene que ver con el número de gubernaturas ganadas por estos durante la década de los años ochenta; pues, mientras que en 1980 todas las gubernaturas eran gobernadas por el PRI, a partir de 1980 los

partidos opositores inician una tendencia a obtener cada vez un mayor número de estados obtenidos a partir de elecciones cada vez más competitivas y legítimas.

Así, mientras que en 1980 el PRI gobernaba todos los estados, para 1989 la oposición gana la primera gubernatura en el estado de Baja California a cargo del PAN, después, en 1995 –justo con la crisis económica del mismo año y un contexto caracterizado por los constantes conflictos políticos a nivel nacional- la oposición gobierna ya 4 estados, para el año 2000 –ya con la conformación de un sistema electoral competitivo y la alternancia de gobierno- los partidos opositores cuentan con 14 estados gobernados, para llegar a 16 en el 2005. Véase cuadro 2.12.

CUADRO 2.12

Evolución de gubernaturas por partido político, 1980-2005

Año	Partidos opositores	PRI
1980	0	31
1985	0	31
1990	1	30
1995	4	27
2000	14	18
2005	16	18

Fuente: Merino, Mauricio. “Un federalismo sin proyecto”. En Revista Nexos No.371, noviembre 2008, Volumen XXX, pág. 28.

Bajo estas circunstancias evolutivas de los partidos opositores durante el periodo de estudio, y pese a todas las limitaciones que impuso y fue adecuando a su conveniencia el partido hegemónico en función de las circunstancias históricas concretas, el cambio en el sistema de partidos se fue consolidando –lo mismo que la transición a la democracia- de manera lenta, el sistema de partidos se fue conformando como un régimen auténticamente democrático y competitivo, en el cual, los partidos opositores empiezan a arrancar al PRI y al gobierno una cantidad mayor de Diputados, de presidencias municipales, de gubernaturas y finalmente la Presidencia del país en el año 2000.

Considero por todo lo planteado hasta aquí que de manera esencial es entre 1982 y 1997, en medio de un contexto económico de crisis y uno político realmente complicado y cambiante, que se inician y desarrollan dos procesos de gran aporte a la transición política mexicana: primero, la integración de un sistema electoral que se fue modificando a través de las diferentes reformas electorales impulsadas por el gobierno y la lucha de los propios partidos de oposición que fueron ganando espacios para su fortalecimiento a lo largo del tiempo; segundo, mediante una

lucha permanente de los diferentes partidos por ganar espacios antes cerrados por el partido hegemónico, pero que se fueron abriendo a la luz no sólo de las reformas electorales, sino también a partir de un conjunto de situaciones económicas y políticas complicadas para el país, para el gobierno y para el PRI.

Capítulo 3
Reformas electorales

Reitero que el propósito de esta investigación es analizar en qué medida las distintas reformas electorales realizadas a partir de la de 1986 y hasta la de 1996 determinaron la transición a la democracia, por ello, el objetivo central de este capítulo será especificar el aporte de cada reforma electoral en la construcción del régimen democrático, como cada reforma fue aportando elementos electorales concretos que fueron definiendo la integración de un sistema electoral equitativo y transparente que dio lugar a la celebración de elecciones libres y equitativas como elemento explicativo de la transición democrática que condujo al triunfo de distintos partidos de oposición para terminar con la hegemonía del PRI y del gobierno y a la realización de la reforma de 1996 que será considerada la reforma fundacional del tránsito a la democracia y su efecto inmediato con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados y el triunfo del PAN en la presidencia de la República en las elecciones del año 2000.

El estudio de la transición a la democracia que se hace en este capítulo considera como lo hace Samuel Huntington⁵³ que el progreso democrático es provocado por diferentes causas, pudiendo ser estas de carácter interno o externo, en tal medida, el capítulo se aboca al análisis de las causas internas del mismo, destacando de manera central el impacto de las distintas reformas electorales sobre la integración de un sistema electoral más justo y transparente, preciso también que entre las diversas causas de la democratización - que difieren de un país a otro y de un momento a otro como lo refiere Huntington- las reformas electorales se constituyeron en el elemento explicativo para alcanzar la democracia, de aquí mi interés por contestar la pregunta de investigación ¿en qué medida las reformas electorales contribuyeron a la transición democrática y qué aportó cada una a la misma?

Desde diferentes estudios sobre la transición a la democracia se ha afirmado que en México, dicho proceso estuvo influido de forma importante por las distintas reformas electorales y que fueron estas el factor más relevante para alcanzarla, es por ello que analizó cada una de las reformas efectuadas en México durante el lapso de 1982 al 2000 pues las considero el elemento clave para que la transformación del sistema electoral y las condiciones de competencia entre partidos políticos que de él se derivan, cambiaran hacia condiciones de competencia más libres y equitativas.

Giovanni Sartori⁵⁴ señala que la transición en México de un esquema de presidencialismo autoritario, sostenido por un sistema de partido hegemónico,

⁵³ Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1991, pág. 40-49.

⁵⁴ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: la transición de México, ¿hacia dónde?, una agenda para la reforma*. Ed. FCE, México, 2008, pág. 221.

hacia uno de democracia presidencial, por lo menos hasta 1994, había ocurrido básicamente en el campo electoral, en las reformas electorales que se habían realizado de 1989 a 1993, por lo cual refiere que para entonces ya había conciencia de que el sistema político mexicano ya no era el que había sido en los 50 años anteriores.

De acuerdo a Mauricio Merino⁵⁵ la transición mexicana puede entenderse como una transición basada, principalmente, en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos donde cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos y éstos, a su vez, han influido para realizar nuevos cambios en la cuestión electoral.

Por su parte, para Ricardo Becerra et. al.⁵⁶ las reformas electorales concentraron buena parte del cambio político en México, pues, considera que una de las piezas faltantes para alcanzar la democracia era justamente la cuestión electoral, su organización, su marco jurídico, su institución reguladora, en pocas palabras, la pieza electoral debía cumplir las funciones de desterrar las prácticas fraudulentas que distorsionaban el voto y permitir que emergiera la verdadera pluralidad política.

Según Soledad Loaeza⁵⁷ las elecciones se convirtieron en el centro de los equilibrios políticos en México, en el terreno privilegiado de la lucha por el poder y en el punto más sensible de las relaciones entre el Estado y la sociedad, por ello, puntualiza que en México las elecciones plurales y competidas son vistas como una condición *sine qua non* de la democracia, y con ello, se realizó el cambio en la percepción de la importancia y las funciones de los procesos electorales, constituyendo el énfasis en partidos y elecciones un aspecto novedoso dentro del sistema político mexicano.

En México existe un largo historial sobre el impulso y concreción de reformas electorales como mecanismo para conducir al régimen y sistema político y de partidos hacia un terreno más competitivo, abierto y plural, en muchos casos producto de la necesidad de conformar un sistema de partido hegemónico y en otros como elemento central para legitimar al propio régimen.

Uno de los primeros antecedentes sobre una reforma electoral en México se encuentra el 7 de diciembre del año de 1945, en aquel año, la Cámara de

⁵⁵ Merino, Mauricio. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. FCE, México, 2003, pág. 21.

⁵⁶ Becerra, Ricardo et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 29-30.

⁵⁷ Loaeza, Soledad. *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*. Ed. Planeta Mexicana, S.A de C.V, México, 2008, pág. 87-89.

Diputados recibió la iniciativa de Ley Electoral Federal por parte del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el cual planteaba un cambio radical al sistema electoral entonces vigente en donde destacaba la necesidad de centralizar el proceso electoral y propiciar la creación de partidos políticos nacionales y permanentes⁵⁸.

Posteriormente, se efectuó la reforma electoral del año de 1963, que consistió fundamentalmente en la incorporación de los diputados de partido, considerados como el antecedente de lo que serían los Diputados de Representación Proporcional (DRP) como un mecanismo para alcanzar la representación en el Congreso de los partidos políticos opositores.

La reforma electoral más reciente a nuestro periodo de estudio la encontramos en el año de 1977, considerada como una de las más significativas para avanzar en la apertura del régimen político mexicano, esta, permitió la creación de la figura de los DRP que determina la configuración de un sistema mixto, que será el mecanismo por excelencia para que los partidos opositores al régimen autoritario empiecen a cobrar verdadera importancia al interior del Congreso mexicano.

A decir del mismo Ricardo Becerra et. al.⁵⁹:

“...en el proceso democratizador mexicano, las instituciones y las normas no han sido indiferentes para su desarrollo, ellas han propuesto opciones entre las que cabe elegir, excluyen algunas alternativas y generan incentivos para favorecer ciertos comportamientos y favorecer otros”.

Podemos adelantar a priori como hipótesis central que las diferentes reformas electorales que se dan en México entre 1982 y 2000 se constituyeron en el factor que permitió el avance paulatino de la democracia, pero sobre todo, se convirtieron en el elemento significativo para desarrollar la integración de un sistema electoral equitativo y transparente como condición esencial para la celebración de elecciones abiertas y competidas mediante nuevas disposiciones para consolidar los procesos electorales que propiciaron la formación de gobiernos divididos que dieron paso a la conclusión de la transición a la democracia en el país en el año de 1997 y a la alternancia de gobierno en el 2000.

Para analizar el impacto de las diferentes reformas electorales en la construcción de un régimen democrático el capítulo está integrado por cinco apartados, en cada uno se desarrolla de manera breve los principales antecedentes en que se realizó cada reforma y se puntualizan y analizan los principales cambios incorporados por

⁵⁸ Al respecto puede verse Medina, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*. Ed. El Colegio de México, México, 2002, pág. 62-66.

⁵⁹ Ibid pág. 39.

cada reforma al sistema electoral y que aporó cada cambio al logro de la transición democrática según la conceptualización aquí realizada.

3.1. Reforma electoral de 1986.

Al analizar el concepto de transición a la democracia, Samuel Huntington, Robert Dahl y Dieter Nohlen, coinciden en señalar que esta supone el recorrido de dos etapas necesarias para alcanzar el tránsito de un régimen no democrático a uno que si lo es: la primera de ellas corresponde a la Liberalización Política que implica un conjunto de concesiones a los diferentes actores que se ubican en la oposición al gobierno; mientras que la segunda, tiene que ver con la Democratización alcanzada después de pasar por la Liberalización (al respecto puede verse la parte 1.2 y 1.3 de este trabajo).

Para Huntington la Liberalización implica, entre otras cosas, la apertura parcial de un sistema autoritario como pueden ser liberar presos políticos, abrir instancias para el debate público, disminuir la censura y permitir la celebración de elecciones; Dahl, señala que la Liberalización supone la apertura por parte del gobierno para expresarse libremente en materia política, el aumento de la competencia y la representación; por su parte, Nohlen, refiere que la Liberalización es el primer paso para alcanzar el tránsito a un régimen democrático⁶⁰.

Entendido de esta manera, el proceso de Liberalización Política en México se puede encontrar a partir de las reformas electorales de 1963 y 1977 que permiten la representación de la oposición al Congreso, primero a través de los diputados de partido y después mediante la figura de los DRP, y con ello, una mayor presencia de la misma en la Cámara de Diputados, además, la apertura de distintos cauces institucionales para que la izquierda mexicana se integre y participe oficialmente en la política y en los procesos electorales abandonando la opción revolucionaria, no obstante, se puede decir que se trató de reformas que permitieron el acceso a la oposición pero nunca significaron la pérdida de control del gobierno respecto a la organización de los procesos electorales, así como tampoco la celebración de elecciones libres y competitivas.

A partir de aquí, sin embargo, las reformas electorales y el tránsito a la democracia se convierten en dos procesos paralelos que van a ir delineando nuevos esquemas de participación de los partidos políticos en las contiendas electorales y un nuevo sistema electoral, cada vez más diferente al de partido hegemónico lo cual resultó en primera instancia en la Liberalización del régimen político mediante la participación decidida de los partidos de oposición en cada reforma instrumentada.

⁶⁰ Al respecto puede revisarse el apartado 1.3 de esta misma investigación.

Al mismo tiempo, las sucesivas reformas electorales fueron creando las condiciones institucionales necesarias para ir arrebatando al partido hegemónico mayores espacios de participación opositora en ambas cámaras, mejorar los mecanismos de representación e incrementar su participación en la toma de decisiones, lo cual condujo a la Democratización del régimen hegemónico y autoritario a partir del año de 1997.

En un sentido incrementalista, cada reforma electoral fue permitiendo institucionalizar los mecanismos concretos de participación de todos los actores políticos en el país; primero, de los partidos políticos de oposición a través de un mayor número de diputados; después, con las modificaciones a los distintos órganos electorales; para finalmente, incorporar a los ciudadanos como parte central de los procesos electorales; mecanismos todos ellos que fueron permitiendo que la competencia se hiciera cada vez más cerrada y competitiva, convirtiendo a la incertidumbre en los resultados en el rasgo central de los procesos electorales.

Bajo este contexto de cambios permanentes en el sistema electoral mexicano, cabe entonces preguntarse ¿en qué medida la reforma electoral de 1986 contribuyó a la transición a la democracia? y ¿qué nuevos mecanismos y cambios electorales incorporó para hacer un sistema electoral más justo, equitativo y propicio a la transición?

Debemos dejar en claro que las reformas electorales que precedieron a la de 1986, se caracterizaron por el impulso que dio el gobierno a distintas medidas para otorgar a la oposición una participación política, necesaria para la legitimación del propio sistema y régimen político, a la vez que se evitaba su desaparición de la contienda política, fenómeno que hubiera sido visto como contrario a la esencia democrática emergida del régimen político surgido de la Revolución de 1910.

No obstante, considero que a partir de la reforma de 1986, la oposición gana espacios de decisión y cada una de las reformas ya no deben ser vistas como simple concesión del gobierno para alargar su hegemonía, por el contrario, la hegemonía del sistema, del gobierno y del PRI inicia su erosión en función de la transformación del sistema electoral.

3.1.1. Principales antecedentes de la reforma.

Para 1982 el gobierno entrante de Miguel de la Madrid Hurtado era consciente de la difícil situación que atravesaba el país en el ámbito económico a raíz de la crisis de 1982, por ello desde su campaña política se había comprometido a emprender la democratización integral y la descentralización de la vida política nacional a

través de reformas estructurales – la económica fue una de las más importantes, pero la política vendría a cambiar aún más el juego democrático en el país- que vinieran a mejorar la difícil situación por la que atravesaba México.

Los delicados conflictos políticos que se inician a partir de los años ochenta (numerosa votación en la elección presidencial de 1982 y diversos conflictos poselectorales) sólo eran parte de un nuevo contexto político cada vez más competido por los puestos de representación popular y de un mayor reclamo de los partidos de oposición y ciudadanos por hacer del sistema político y electoral las instancias clave de las decisiones en el país y de solución de conflictos económicos por la vía de una verdadera representación ciudadana en los distintos órganos de gobierno.

Así lo entendió el gobierno en turno y la reforma política fue presentada como una alternativa que ofrecía el gobierno a la población a fin de ir mejorando paulatinamente su situación. Por ello, inicialmente se aprobó en diciembre de 1982 una iniciativa enviada al Congreso por el Ejecutivo para reformar el artículo 115 constitucional y vigorizar con ello a los municipios de todo el país mediante la mejoría de su hacienda y su autonomía política⁶¹.

Después de cuatro años de crisis económica y de aplicación de políticas económicas de ajuste para superar la contingencia financiera del país, así como de resultados poco halagadores en la situación económica de las clases trabajadoras, sobrevino la crisis de devaluación del peso mexicano, justamente en 1986, y con ello el inicio de otro proceso de deterioro de la situación económica y social de la mayoría de los mexicanos.

A diferencia de la crisis de 1982 la de 1986 presentaba otra particularidad interesante no observada antes de 1980 pues coincidía con un movimiento político nacional en pos de la democracia iniciado por los conflictos poselectorales de las elecciones federales celebradas en el año de 1985 y algunas en los estados, particularmente en Durango y Chihuahua en 1986, las cuales se dieron en medio de impugnaciones por los partidos de oposición que protestaban por supuestas anomalías en ellas, por lo cual, el Presidente Miguel de la Madrid optó por abrir un debate en torno a la normatividad de la legislación electoral, buscando con ello, eliminar las dudas sobre los resultados de los procesos electorales⁶².

⁶¹ Cfr. Medina, Luis. *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*. Ed. FCE, México, 2006.

⁶² Es importante destacar que en julio de 1986 tuvieron lugar las elecciones para gobernador en el estado de Chihuahua en donde el PAN había ganado una fuerza electoral significativa con su candidato Francisco Barrio y con una importante participación de la izquierda mexicana, todo lo cual, apuntaba a que el gobierno tenía la oportunidad de abrir paso a la democracia, sin embargo, el gobierno decidió implementar el fraude electoral y ganó el candidato del PRI y perdió el del PAN.

De manera oficial el gobierno realizó una convocatoria para Audiencias Públicas a fin de llevar a cabo la Reforma Electoral de 1986. En sus consideraciones para impulsar la Reforma destacaba la apreciación del presidente sobre su compromiso personal para impulsar la democratización integral de la sociedad y hacer de la democracia no sólo una estructura jurídica y un régimen político como lo establece la Constitución Política, sino convertirla en una forma de vida, fundada en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, además de que veía en el perfeccionamiento de la vida democrática un valor fundamental de la sociedad mexicana a través de la revisión y renovación permanente de las normas y procedimientos que regulan la participación y expresión democrática⁶³.

Algo era evidente con la convocatoria para las Audiencias Públicas: el reconocimiento del presidente y del gobierno por mejorar las condiciones democráticas existentes en el país, y lo hacía explícito al señalar que la democratización integral requería de la participación activa y corresponsable de los partidos y asociaciones políticas y ciudadanos en el constante perfeccionamiento de los procesos electorales, como vía establecida y regida por el derecho de legitimar el ejercicio del poder de los gobiernos en turno, lo cual, demostraba de entrada que el presidente y el régimen eran consientes de que sin gobiernos legitimados a través de procesos electorales más limpios, transparentes y equitativos, la tarea de gobernar se volvería cada vez más complicada en virtud de la mayor politización de los ciudadanos y de una mayor conciencia de los partidos políticos por avanzar a una mayor y mejor competencia electoral.

La consulta inició durante los meses de julio y agosto, para finalmente en noviembre de 1986 enviar la iniciativa para reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, así como los artículos 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución.

A diferencia de las Leyes anteriores, la de 1986 marca una diferencia notable pues de acuerdo al discurso del presidente está ya no obedecía a la simple voluntad y sabiduría del Presidente de la República, por el contrario, las reformas electorales a partir de la de 1986 perdieron el tono de democracia otorgada de otros años para ser en lo sucesivo una disputa y lucha permanente de los partidos de oposición para alcanzar mejores condiciones de competencia electoral, la iniciativa de 1986 reconocía el principio de corresponsabilidad de los partidos políticos y el

⁶³ Para una mayor profundización véase Pérez, Germán Et. Al. (Coordinadores). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007*. Tomo I, Ed. H. Cámara de Diputados/ H. Senado de la República/Porrúa, México, 2009, pág. 147.

gobierno en la organización y realización de los comicios y, en consecuencia la importancia que debería tener la oposición en el proceso de modernización⁶⁴.

En su momento el objeto de la reforma era muy claro: modificar el sistema de representación popular en la Cámara de Diputados mediante el aumento de los DRP y establecer normas que permitieran disminuir las diferencias existentes entre el porcentaje de votos y escaños que correspondía a cada partido, establecer un mecanismo que permitiera asegurar que por lo menos un partido pudiera tener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y llevar a cabo la renovación parcial del Senado bajo su esquema original de autocalificación de quienes fueran electos.

Finalmente el lunes 15 de diciembre de 1986 se presentó el Decreto en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reformaban los Artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dos páginas y dos artículos, se establecieron las principales reformas a la anterior Ley⁶⁵.

3.1.2. Los aportes a la transición democrática.

Conforme a lo establecido en las consideraciones por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado para elaborar la reforma electoral, esta impulsó y realizó con la participación activa de los partidos políticos de oposición un conjunto de cambios a los artículos mencionados líneas arriba en donde destacan los siguientes aspectos: la necesidad de incrementar y fortalecer la participación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados a través del aumento de su número, mejorar la representatividad mediante la creación de cinco circunscripciones electorales plurinominales y lograr mejores condiciones de equidad, gobernabilidad y representación de la oposición, elementos todos ellos que fueron permitiendo la celebración de procesos electorales más justos, equitativos y competidos, indispensables para avanzar a la eliminación gradual de un régimen autoritario y hegemónico y transitar a uno más democrático.

La reforma electoral de 1986 como las de 1990, 1993 y 1994, permitió un avance en la transición democrática en virtud de que coadyuvó a modificaciones electorales. Como señalan Huntington, Dahl y Nohlen en su definición de transición democrática, esta reforma fue parte central de una serie de concesiones del gobierno a los partidos políticos que dieron paso a la Liberalización paulatina

⁶⁴ Cfr. Loaeza, Soledad. *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*. Ed. Planeta Mexicana, México, 2008.

⁶⁵ Las particularidades de la reforma se pueden consultar en el Diario Oficial de la Federación del día lunes 15 de diciembre de 1986.

del sistema político, indispensable para ir conformando un sistema electoral más justo y transparente que diera lugar a la mayor participación partidista.

En este sentido los principales cambios que introdujo la reforma para avanzar a la Liberalización del sistema político y con ello a la transición se presentan en el cuadro 3.1., y cabe preguntarse ¿cuáles son entonces los elementos liberalizadores de la reforma y cómo cambiaron la situación de régimen autoritario y hegemónico?

a). El primer mecanismo institucional que incorporó la reforma para favorecer la transición fue el incremento en la participación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados y con ello promover la representación de las minorías que bajo el sistema de mayorías nunca había sido posible ya que el PRI al obtener la mayoría en las votaciones obtenía todas las curules en la Cámara, impidiendo que los partidos minoritarios accedieran a la Cámara y el Congreso.

En los artículos 52 y 53 se dispuso que la Cámara de Diputados quedara integrada por 500 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 que serían electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, para lo cual se constituyeron cinco circunscripciones electorales plurinominales en todo el país.

Al aumentar el número de diputados de 400 a 500 (100 más de representación proporcional) se daba lo que Dahl señala como un aumento en la participación abierta y la competencia que puede conducir a un cambio hacia un sistema más representativo, como de hecho sucedió a partir de la elección presidencial de 1988 , efectivamente después de la reforma de 1986 los partidos opositores tuvieron la posibilidad de expresarse y organizarse al interior de los órganos de decisión claves del sistema político, es decir, la Cámara de Diputados y el Congreso, creciendo el número de personas facultadas para participar en la toma de decisiones; además, las nuevas disposiciones limitaban a los partidos políticos la posibilidad de que le fueran reconocidos más de 350 diputados, de acuerdo a la disposición del artículo 54, fracción IV, inciso A; pero lo más importante de la misma era sin lugar a dudas el hecho de que los partidos opositores al contar con la posibilidad de obtener más curules en la Cámara, accedían también a la posibilidad de participar en la toma de decisiones que en otros tiempos era prácticamente imposible bajo el esquema de sobrerrepresentación existente.

Bajo este nuevo esquema la oposición inicia un proceso de fortalecimiento partidista, a tal grado que empieza a constituirse como un verdadero adversario a la hegemonía del partido en el gobierno, adversario que a diferencia de otros

tiempos y reformas ahora se encontraba respaldado por ordenamientos institucionales que le permitían no sólo desafiar el poder hegemónico y autoritario, sino también, contar con mejores condiciones de competencia al interior del proceso de toma de decisiones. Como señala Nohlen en su definición de transición democrática, la reforma de 1986 en todo caso vino a significar un avance hacia la construcción de una democracia plural y elecciones generales mediante competencia abierta por ocupar los cargos públicos.

b). El segundo mecanismo institucional que incorpora la reforma para avanzar en la transición democrática también se enfocó a favorecer la mayor representación y participación de la oposición en los órganos de decisión, concretamente en la Cámara de Diputados.

Con la disposición del artículo 54, fracción II, se facilitaba y reafirmaba la intención de favorecer a los partidos minoritarios de oposición la posibilidad de acceder a más curules en la Cámara y participar en el Congreso y la toma de decisiones, ahora, la nueva Ley, disponía que para acceder a la a DRP los partidos políticos sólo tendrían que obtener el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en las listas regionales de las cinco circunscripciones, lo cual, sin lugar a dudas no sólo facilitaba seguir contando con su registro, sino que además, daba lugar al desarrollo del multipartidismo, tan necesario en un régimen que daba condiciones para que fuera un sólo partido el que tuviera el control del Congreso.

Esta modificación, entonces, propiciaba una mayor posibilidad de representación partidista en el Congreso, ya que ahora, el umbral de votación se disminuía en un 1 por ciento respecto de la reforma de 1977 que exigía el 2.5 por ciento de la votación total emitida, lo cual, al combinarse con la disposición de que el partido mayoritario sólo podía tener derecho a que le asignaran un máximo de 350 diputados abría condiciones reales de una mayor representación y participación.

Conforme a las definiciones establecidas por Huntington, Dahl y Nohlen, la disminución del umbral para acceder a los DRP volvió más accesible a los partidos políticos poder representar en el Congreso a sus partidarios.

c). El tercer mecanismo central para avanzar hacia la construcción de un sistema electoral más equitativo, se dio con la disposición establecida en el artículo 54, fracción IV, que disponía que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, lo cual, en los hechos se traducía en la eliminación de la sobrerrepresentación del partido oficial en la Cámara de Diputados, y daba al mismo tiempo, la posibilidad de que los partidos de oposición quedaran mejores representados según su número de votos obtenidos.

Esta disposición contribuyó a que el sistema electoral siguiera avanzando hacia un esquema más equitativo y representativo de los partidos.

d). Finalmente, la disposición del artículo 60 que señala que en lo sucesivo cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas, formándose un Colegio Electoral en cada una de las Cámaras, integrados con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, en el caso de la Cámara de Diputados, y por los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso de la Cámara de Senadores, venía a significar un importante avance en el logro de mejores condiciones de gobernabilidad y legitimidad de las autoridades ya que se rompía con la hegemonía establecida por el gobierno.

Es decir, con la disposición se cancelaba la autocalificación de las elecciones y se avanzaba en la construcción de un sistema electoral más justo y equitativo, pues, no debemos perder de vista, que durante mucho tiempo una de las circunstancias que hicieron hegemónico y autoritario al régimen político fue la posibilidad que tenía el gobierno para decidir la legalidad de las elecciones, o en su caso rechazar los resultados que le eran adversos.

La elaboración de la reforma electoral de 1986 permitió que los partidos de oposición se fueran fortaleciendo de manera gradual, empezando a constituir un verdadero reto a la hegemonía del partido en el gobierno, más aún, es importante destacar que dicho fortalecimiento fue de la mano de la mayor participación y representación que permitió la reforma al aumentar el número total de diputados y disminuir el umbral de votación requerida para acceder a los DRP.

Y aunque debemos señalar que pese a la reforma el gobierno y el partido oficial no perdieron el control de la autoridad electoral ni la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, incluso con votaciones más reducidas como la de 1988, la reforma si permitió en gran medida un avance hacia la conformación de un sistema electoral más justo, transparente y equitativo, que a la postre ira definiendo la necesidad en los partidos de oposición de hacerlo más competitivo, lo cual, se logrará con las reformas subsecuentes.

Sin embargo, debemos dejar en claro, que con la sola inclusión de las diferentes disposiciones señaladas en la reforma, se favorecieron resultados más cerrados entre los partidos, más aún, en la elección presidencial de 1988 el partido gobernante tan sólo pudo obtener la mayoría necesaria para ganar la presidencia del país, mientras que la oposición alcanzaba resultados históricos nunca obtenidos en otras elecciones, poniendo en duda, no sólo la legalidad de los

resultados, sino también, la idoneidad de las instituciones electorales, sobre todo el papel de la Secretaría de Gobernación como calificador de las mismas, lo cual dará lugar a la necesidad de llevar a cabo otra reforma electoral, la de 1990 que también aportará nuevos elementos para continuar con la transición.

CUADRO 3.1

Reformas electorales 1986.

Artículo	Reforma
52	La Cámara de Diputados quedaba integrada por 500 diputados electos; 300 de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y, 200 diputados de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.
53	Se constituyen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país para elegir a los 200 diputados de representación proporcional.
54, II	Todo aquel partido que alcance por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones tendría derecho a que le sean atribuidos DRP, siempre y cuando no se encuentre en los siguientes casos: haber obtenido el 51 por ciento e incluso más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos; y, haber sumado menos del 51 por ciento de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.
54, IV	Para asignar curules se estableció que: todo partido que obtenga el 51 por ciento o de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representa un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo el mismo porcentaje de votos; ningún partido tendrá derecho a que se le reconozcan más de 350 diputados, que representa el 70 por ciento de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de voto superior; si ningún partido obtiene el 51 por ciento de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza en sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.
56	La Cámara de Senadores quedaba integrada por dos miembros de

	cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa, renovándose cada tres años.
60	Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá sus dudas; de la misma manera el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados quedaba integrado con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia en base al Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1986.

3.2. Reforma electoral de 1990.

Pese a los cambios en la legislación electoral en 1986, cuando esta fue publicada los diferentes partidos de oposición –PAN, PSUM, PDM, PRT y PMT- externaron su queja mediante un comunicado conjunto en el sentido de rechazar la reforma en virtud de que sus sugerencias no habían sido contempladas.

La principal protesta señalaba que el nuevo Código Federal Electoral convertido en la ley reglamentaria de la reforma constitucional de 1986 ponía en manos del Secretario de Gobernación (de filiación priista) todos los mecanismos de control de los comicios, desde el control del Registro Nacional de Electores, pasando por el manejo de los recursos públicos, hasta la designación de los funcionarios electorales y el nombramiento de los integrantes de las casillas electorales, lo cual al final de cuentas generaba condiciones de parcialidad a favor del partido en el gobierno y establecían que la reforma era un esfuerzo del gobierno para retener el control del cambio político.

La protesta de la oposición era evidente, se requería de cambiar de forma radical la organización de las elecciones en el país de tal manera que se propiciaran mejores condiciones de equidad electoral y bajo este reclamo se generaron las condiciones necesarias para la reforma constitucional de 1990 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El resultado de las elecciones para Presidente de la República en 1988, no satisfizo a nadie, por el contrario, la percepción de los partidos de oposición y de la gente de que se había realizado un fraude en la elección era un reclamo incesante hacia las autoridades electorales y hacia el nuevo gobierno, lo cual apuntaba necesariamente a un Presidente que iniciaba su gestión sumamente cuestionado, restándole legitimidad como gobernante.

3.2.1. Principales antecedentes de la reforma.

Consciente de la problemática política con que fue electo después de unas cerradas y cuestionadas elecciones, en su mensaje de toma de posesión el día 1 de diciembre de 1988 el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) propuso de inmediato la realización de tres grandes acuerdos nacionales, entre los que destacaba el acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.

Por las circunstancias políticas propias del país después de la elección de 1988, el nuevo presidente señalaba que su gobierno sería de una apertura total a la democracia y en función de ello propuso el acuerdo político para fortalecer la unidad nacional mediante el cual planteaba que se debería de perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Más aún, puntualizaba que la garantía más urgente en el ámbito político era lograr la transparencia de los procesos electorales.

No obstante este reconocimiento de parte del presidente del país en torno a la certeza que deberían tener las elecciones y que pudo haber sido capitalizado de forma coherente por los partidos opositores, las dos principales fuerzas partidistas –FDN y PAN- que habían participado en las elecciones y que calificaron el resultado como fraudulento, tomaron caminos diferentes.

El Frente Democrático Nacional (FDN) con Cuahuactémoc Cárdenas al frente subrayo su compromiso por la lucha democrática, pero por la vía pacífica y legal y con rechazo de la violencia, pero sobre todo con actividades que fueran en busca de la democracia como objetivo último. El PAN por su parte, se comprometió también por la lucha democrática y difundió un documento denominado “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia” firmado por su presidente nacional, Luis H. Álvarez.

Así, aunque con percepciones e ideologías totalmente distintas, en las tres actitudes de las principales organizaciones políticas había una coincidencia de fondo: la necesidad de impulsar la democracia como único mecanismo para transitar hacia un régimen y sistema político más equitativo y justo.

Pero ahora el reclamo tenía un tono diferente y se daba en condiciones también distintas, la oposición contaba con un elemento que no tenía ni en 1982 ni en 1988: su mayor representación política en la nueva composición de la Cámara de Diputados que le daba elementos de peso para exigir determinados cambios electorales a través de un mecanismo institucional que se convertía con el tiempo en el elemento clave de transformación política nacional: la reforma electoral.

La nueva composición de la Cámara era completamente distinta y les favorecía de manera relativa, como se vio en el apartado 2.1 de esta investigación ahora contaba con una cantidad importante de Diputados que impedía al gobierno y al PRI reformar por si solos la Constitución. Es decir, la oposición contaba con una importante influencia para la operación legislativa y para proponer cambios en el aspecto electoral convirtiéndose en un importante factor de cambio democrático. El gobierno seguía siendo un actor protagónico, pero ya no era el único como en otros tiempos y con ello, se complicaba aún más seguir manteniendo el régimen autoritario y hegemónico, la transición democrática seguía avanzando de manera lenta pero constante.

Un hecho se presentaba como relevante para el final de la década de los años ochenta, el cual demostraba que algo estaba cambiando en el país y en el régimen hegemónico y autoritario o en todo caso que este empezaba a perder terreno ante una oposición que ganaba más adeptos, por primera vez en la historia del país un partido diferente al PRI ganaba una elección para gobernador, el PAN resultaba triunfador en el estado de Baja California en el año de 1989 y presagiaba un camino de posteriores triunfos de la oposición en otros estados, y aunque el PRI recuperaba los adeptos perdidos en 1988 en el Distrito Federal en las elecciones de 1991, a este hecho siguieron una serie de procesos electorales en donde el PAN obtuvo una gran cantidad de votos.

En ese contexto político cambiante y complicado, la respuesta inmediata del gobierno y del Presidente Carlos Salinas de Gortari fue tratar de revertir su falta de credibilidad y legitimidad ante el país, especialmente ante la sociedad que dudaba de su legítimo triunfo y la respuesta no podía ser otra que resolver el conflicto político mediante una propuesta política que se concretó en el “Acuerdo Nacional Para la Democracia” cuyos puntos principales eran: a). una política de apertura, b). un compromiso para perfeccionar los procedimientos electorales, c). la garantía de transparencia en las elecciones, d). la actualización del régimen de partidos, y e). la modernización de las prácticas de los actores políticos.

El resultado final de esta situación complicada y adversa al PRI y al régimen autoritario y hegemónico fue el inicio el 9 de enero de 1989 de otra reforma electoral mediante la solicitud del Presidente de la República a la Comisión Federal Electoral para la puesta en marcha de audiencias públicas con la finalidad de analizar el marco normativo electoral. Como en otros tiempos difíciles en el ámbito político, ahora de nueva cuenta una reforma electoral se convertía en el mecanismo utilizado por el gobierno no sólo para solucionar un problema político, sino también para tratar de rescatar la hegemonía de su partido y quizás no tanto para avanzar en el proceso de consolidación de la democracia.

La reforma se realizó en dos tiempos. Por una parte, los cambios aplicados a la Constitución en siete artículos; y por otra, la reforma electoral propiamente dicha, que se dejó en manos de los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados.

Con fecha 6 de abril de 1990 se emitió el Decreto en el Diario Oficial de la Federación mediante el cual se aprobaban, en un Artículo Único, las reformas a los artículos 41, 54, 60 y 73 fracción VI.

3.2.2. Los aportes a la transición democrática.

Pese a la aparente disposición que mostraba el presidente para la apertura democrática, a lo complicado del ambiente político y a lo significativo del avance de la oposición hasta 1989, el reclamo primordial de la oposición para 1989 seguía siendo la necesidad de cambiar la forma de organización de las elecciones, y en ese contexto, se generarían las condiciones necesarias para impulsar la reforma electoral de 1990 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La nueva reforma se encaminó fundamentalmente a modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, a mejorar las reglas de equidad en los procesos electorales y mejorar las prerrogativas de los partidos políticos. Así, interesa sobremanera conocer ¿qué aportó la reforma electoral de 1990 al proceso de transición democrática?, lo cual sólo puede ser contestado mediante el análisis puntual de lo que significó cada aspecto de la misma, reformas que se especifican en el cuadro 3.2

Encontramos que las reformas a los artículos mencionados van a sentar las bases necesarias para lograr una nueva forma de organizar las elecciones y solucionar los conflictos que de ellas emanaran a través de la creación de órganos importantísimos para la celebración de elecciones, las cuales significaron un avance en tanto permitieron avanzar en la destrucción de las bases y formas de control del régimen autoritario mediante el control de los organismos electorales tal y como lo establece Samuel Huntington y Robert Dahl en sus concepciones de la transición democrática.

Por un lado, se creaba el Instituto Federal Electoral (IFE) -que sustituía a la Comisión Federal Electoral- con el que se definía de manera clara la nueva forma de organizar las elecciones mediante la intervención del Estado –a diferencia de la de 1986 que establecía que era una corresponsabilidad del Estado, partidos políticos y ciudadanos- que debería dar a los procesos electorales los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. La creación de este organismo electoral permitió avanzar en la celebración de elecciones libres

en tanto que ya no sería el gobierno el encargado absoluto de organizar las elecciones, sino que dicha función y responsabilidad recaería sobre un organismo autónomo.

Por otro lado, también se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como un órgano jurisdiccional electoral autónomo, fortalecido en su estructura con un Pleno y Salas Regionales, y en sus funciones, en tanto se le dieron más facultades resolutorias y sus fallos solamente podían ser modificados por votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso y bajo ciertos supuestos previstos en la Constitución. Ahora, la participación abierta de los actores políticos quedaba asegurada también con una institución electoral autónoma en la calificación de las elecciones.

Veamos de manera puntual que significaron y de qué manera impactaron las reformas el avance de la transición democrática en el país, pero sobre todo, como contribuyeron a organizar las elecciones de manera más justa, equitativa y transparente.

a). En lo dispuesto en el artículo 41; párrafos primero, segundo y tercero, quedan establecidas las bases para la nueva forma de organización de las elecciones.

En el primer párrafo se plantea de manera puntual que la organización de las elecciones federales será una función estatal que se ejercerá mediante los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley; y puntualiza que dicha función se realizará a través de un órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, el IFE.

Con ello, conforme a lo que señala Nohlen la reforma de 1990 permitía la construcción de un nuevo sistema político en tanto que se estaban creando dos nuevas instituciones de la democracia representativa (IFE y TRIFE) que permitirían avanzar hacia la celebración de elecciones libres y con la participación plural de todos los partidos políticos, iniciando el proceso que permitiría dar mayor certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, principios rectores del nuevo régimen democrático que se estaba empezando a diferenciar del antiguo régimen.

Efectivamente, considero que la creación del IFE viene a dar un giro radical a la organización de las elecciones ya que al convertirse en autoridad en la materia y al ser autónomo en sus decisiones, se avanza hacia uno de los anhelos de todo sistema democrático: la imparcialidad del Estado y del Gobierno en la realización del proceso electoral y en el resultado del mismo, pues además en su estructura se le dotaba de órganos de Dirección, Ejecutivos y Técnicos.

En lo sucesivo el IFE agrupaba las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, computo de votos, otorgamiento de constancias, capacitación electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales. Es decir, por primera vez el gobierno se encontraba separado de la preparación del proceso electoral lo cual hacía más creíble, imparcial y legítimo el proceso electoral. Más aún, la petición de los partidos opositores para que los procesos electorales fueran más justos, transparentes y se organizaran las elecciones de manera distinta se cumplía con la creación del IFE.

b). El artículo 41, en su párrafo quinto le otorga al TRIFE la competencia y organización que determine la Ley y la facultad para funcionar en pleno o salas regionales y resolver en una sola instancia, al tiempo que lo autoriza a realizar sesiones públicas.

Pero sobre todo, me parece que el aspecto que más contribuye a la formación de un régimen político más democrático, justo y transparente, lo constituye la disposición en el sentido de que contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, lo cual considero es un avance de suma importancia pues le quitaba al partido en el gobierno la posibilidad de revertir cualquier resultado que le fuera adverso, como en otros tiempos. En toso caso, su accionar aseguraba la imparcialidad en los procesos electorales y la solución de conflictos posteriores a la elección como sucedió en 1988.

c). El artículo 54, fracciones I, II, III y IV; dispuso que un partido político para acceder al registro de sus listas regionales debería acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa por lo menos en 200 distritos uninominales; debería alcanzar por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales; y como regla constitucional ningún partido podría contar con más de 350 diputados por ambos principios; con lo cual se aseguraba la mayor equidad en la representación partidista.

Estas nuevas disposiciones contenidas en el artículo 54, desde mi punto de vista fueron elementos que contribuyeron a integrar procesos electorales más justos y equitativos, pero sobre todo, permitieron una mayor equidad en la distribución de diputados al interior de la Cámara de Diputados permitiendo la mayor participación partidista en la toma de decisiones, propia de cualquier régimen democrático.

d). El artículo 60, párrafo segundo y tercero, conlleva a la mayor imparcialidad en la calificación de los resultados de los procesos electorales; pues a la creación del TRIFE también se agregó la disposición en el sentido de que cada Cámara debería de calificar a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la

conformidad a la Ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando procediera, la validez de la elección de sus miembros.

Así, se constituían los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, en los cuales recaería la función de calificar las elecciones de sus respectivos miembros. Esto, me parece de trascendental importancia ya que elimina la posibilidad de que el gobierno fuera juez y parte en la calificación de los resultados del proceso electoral avanzándose de forma significativa a un esquema más justo y transparente.

Todas estas nuevas disposiciones contenidas en las reformas a los artículos 41, 54 y 60 vinieron a conformar un escenario y nuevas condiciones para que en el país las elecciones se pudieran efectuar de manera totalmente distinta los procesos electorales ya que la creación del IFE y del TRIFE significaron un giro total a la forma de organizar las elecciones por parte del gobierno; ahora a diferencia de otros tiempos serían dos organismos totalmente autónomos quienes se encargaban de todo el proceso, y con ello, se aseguraban condiciones de imparcialidad auténticas en la competencia electoral, es decir, elecciones más justas, transparentes y equitativas.

Pero no sólo eso, la creación del TRIFE venía a asegurar la imparcialidad en los resultados de los procesos mismos, ya que ahora, este organismo también autónomo se encargaría de emitir los fallos definitivos de los resultados electorales sin la intervención del gobierno y asegurando que sus resoluciones fueran inatacables.

En suma, tal como lo señalan Huntington, Dahl y Nohlen, la reforma de 1990 al crear al IFE y al TRIFE supuso una de las etapas más importantes de cambios en la organización del sistema electoral mexicano en tanto dichas instituciones electorales determinaron nuevas reglas de competencia entre los partidos políticos que significaron un avance en la celebración de elecciones más justas y transparentes, pero sobre todo imparciales hacia todos los partidos políticos, una nueva estructura institucional electoral totalmente diferente a la que existía hasta 1988, que tiene y consagra como rasgo central de los procesos electorales la independencia absoluta de los órganos electorales respecto al control del gobierno, dando lugar a un avance trascendente en la integración del régimen democrático; al tiempo que le resta al régimen autoritario y hegemónico elementos de control a nivel de los procesos electorales.

CUADRO 3.2

Reformas Electorales 1990

Artículo	Reforma
41	<p>La organización de las elecciones federales es función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos [...] esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.</p> <p>El órgano superior directivo se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.</p> <p>Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán de personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán mesas directivas de casillas [...] las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos</p> <p>El Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas [...] contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno [...] para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.</p>
54	En relación a la elección de los 200 DRP quedará sujeta a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley.
54 I	Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.
54 II	Todo partido político que alcance el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos DRP.
54 III	Al partido político que cumpla con lo dispuesto en las dos bases

	anteriores, le serán asignados DRP y la ley establecerá la fórmula para la asignación.
54 IV a).	Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios.
54 IV c).	Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también 2 diputados de RP, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1 por ciento de votación obtenida por encima del 35 por ciento y hasta menos del 60 por ciento.
54 IV d).	El partido político que obtenga entre el 60 por ciento y el 70 por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos de RP hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.
60	El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que le corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Fuente: Elaboración propia en base al Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990.

Sin embargo, el factor negativo de la reforma se introdujo con la disposición en el sentido de que al partido que obtuviera la mayor constancia de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, le sería otorgado constancia de asignación de diputados que le permitiera lograr la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, asignándosele también 2 DRP adicionalmente a la mayoría absoluta por cada 1 por ciento de votación obtenida por arriba de ese 35 por ciento y hasta menos del 75 por ciento –llamado escala móvil- lo que venía a significar la misma cláusula de gobernabilidad de 1986.

Esta disposición prácticamente regresaba a la sobrerrepresentación de los partidos y al mismo tiempo se hacía muy bajo el porcentaje de 1.5 por ciento para obtener más diputados, beneficiando en todo caso al partido que obtuviera más diputados de mayoría relativa –o sea el PRI- que de esta manera aseguraba el control mayoritario de la Cámara de Diputados.

Para el periodo extraordinario que se realizó de abril a julio de 1990, la Cámara de Diputados aprobó el 14 de julio un nuevo ordenamiento legal en materia electoral federal: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que reemplazaba al Código Federal Electoral elaborado con la reforma de 1986 y vigente hasta las elecciones de 1988. Este nuevo documento contenía disposiciones relevantes para la consecución de procesos electorales más justos, transparentes y competitivos:

Sin lugar a dudas, lo más relevante de las nuevas disposiciones era que se sentaban las bases para la corresponsabilidad política entre el gobierno, el PRI y los partidos opositores para la organización y calificación de los procesos electorales, en lo inmediato este aspecto tan importante dejaba ser controlado de manera absoluta por la administración en turno y el PRI, para convertirse en un proceso de corresponsabilidad de todos los partidos y el gobierno.

Sin embargo ¿qué era lo que el nuevo COFIPE aportaba para alcanzar la democracia procedimental y en ese sentido avanzar en la transición a la democracia en el país?

Desde mi punto de vista, esta ley se constituyó en la punta de lanza para transitar de manera decisiva a la democracia. La creación del IFE permitiría en lo sucesivo un avance notable en materia de organización electoral, además, por sus características de ser autónomo, con estructura propia, con financiamiento y personal calificado, este organismo le daría a los procesos electorales el carácter de más justos, transparentes y competitivos; ahora, la oposición podía participar de manera activa en la preparación de las elecciones y la calificación de las mismas ya no pasaba necesariamente por el control absoluto del gobierno y su partido. No perdamos de vista que la integración de su Consejo General por diversos ciudadanos electos ahora por la propia Cámara de Diputados y los partidos políticos –aunque el presidente seguía cargo del Secretario de Gobernación- daba a su actuación un sentido más justo e imparcial.

Otros de los aspectos notables de la nueva reforma fueron sin duda los aspectos relacionados con el financiamiento público y el acceso a los partidos políticos a los tiempos oficiales a la radio y la televisión. Lo considero así, porque ambos aspectos vendrían a influir en una mayor competencia de los partidos políticos al poder acceder a formas gratuitas de promoción de sus candidatos y sus plataformas políticas, pero más importante aún, se daba un paso significativo que le quitaba al gobierno y al PRI el control absoluto de los recursos públicos para financiar tan sólo a sus candidatos y tener el control total de los medios de comunicación, sin importar que la forma de acceder a montos no era necesariamente igual y seguiría favoreciendo al PRI, la nueva disposición vino a

dar un verdadero impulso para alcanzar un sistema electoral cada vez más competitivo.

Por último, las disposiciones para incorporar nuevos partidos políticos a las contiendas electorales a través del registro condicionado y la integración de un Registro Federal de Electorales van a permitir también una mayor transparencia en la competencia entre partidos políticos. El derecho a sufragar de manera universal sin ninguna limitación más que las determinadas por la ley, vino a dar a los procesos electorales una transparencia que condujo a reforzar el esquema competitivo de las elecciones.

3.3. Reforma electoral de 1993.

Concluidas las modificaciones a la ley electoral con la reforma de 1990, los resultados de los procesos electorales a nivel nacional, estatal y municipal siguieron cambiando de forma significativa. Las reformas económicas impulsadas por Carlos Salinas de Gortari –pero ya iniciadas con anteriores gobiernos– permitieron una recuperación económica importante que se tradujo en el control de la inflación, de las finanzas públicas y un mayor crecimiento de la economía (véase apartado 2.1. de este trabajo) lo que le permitió al PRI recuperar parte de los votos perdidos en 1988, sobre todo en las elecciones de 1991, no obstante la oposición continuó su ascenso en cuanto a triunfos electorales se refiere.

Los avances logrados en el país en materia económica en los primeros tres años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y la reforma de 1990 coinciden con una importante recuperación del PRI en las elecciones intermedias de 1991. De acuerdo a las cifras oficiales publicadas sobre los resultados de dichas elecciones se manifiesta una recuperación casi absoluta del PRI que obtuvo una votación total de 14 212 000 que significó el 61.42 por ciento de los votos válidos emitidos a nivel nacional, y que se tradujo en 290 DMR y 30 DRP, para un total de 320 diputados, mientras que en senadores obtuvo 31 SMR y 1 PM; es decir, estos datos nos dicen que el PRI recuperó cerca del 10.32 por ciento de los votos perdidos en las elecciones de 1988.

Si bien es cierto el PRI se recupera de manera importante y obtiene un dominio en 30 entidades del país, destacan dos procesos paralelos a la recuperación priista:

Por un lado la confirmación del ascenso de la oposición en el estado de Baja California donde el PAN siguió teniendo una presencia importante y donde la votación ciudadana fue del 79.9 por ciento, y el Distrito Federal donde el PRD también obtiene una significativa votación, junto a una participación del 77.2 por ciento, o sea, la población inicia un importante y creciente proceso de participación en las elecciones dando su voto cada vez en mayor cantidad a la oposición.

Por otro lado, la aparición de un importante número de partidos políticos que surgen producto de las concesiones de la reforma electoral de 1990 para la obtención de registros y que contienden en las elecciones de 1991, y, aunque tres de ellos no alcanzaron el porcentaje de votos para mantener el registro (PEM, PDM, PRT), los demás (PRD, PFCRN, PARM, PPS) si lo mantienen e iniciarán una lucha importante por avanzar hacia un esquema de partidos más competitivo.

La oposición en su conjunto obtuvo un nada despreciable 38.58 por ciento de la votación total emitida en 1991 y lo más importante, continúa con su dominio en Baja California y el Distrito Federal y un sinnúmero de municipios del país.

Como bien señala Ricardo Becerra et.al⁶⁶, el cambio aparecía en todos los frentes del país, desde el económico, pasando por el social, y el más importante, el político. En este, lo más significativo será la creciente participación ciudadana en las elecciones, pero también el fortalecimiento de los partidos de oposición y la intensificación de la lucha electoral. En adelante, refiere, los desacuerdos y los disidentes en la coalición gobernante ya no encontrarían una vida electoral bloqueada, por el contrario ahora la salida para reciclarse en la vida política era a través de otros partidos y probarse en comicios cada vez más competidos y con mayores oportunidades de triunfo.

3.3.1. Los antecedentes de la reforma.

Este avance de los partidos de oposición en el escenario electoral nacional hizo que el gobierno continuara con modificaciones a la ley electoral y de nueva cuenta como en años anteriores la vía de la reforma electoral se convirtió en el mecanismo predilecto para impulsar cambios en las reglas de los procesos electorales.

Es en este contexto de mayor competencia partidista es que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari va a plantear la necesidad de otra reforma electoral, que de hecho se traducirán en dos (la de 1993 y 1994) y que se van a distinguir de las anteriores por los siguientes aspectos: primero; por darse en un ambiente económico de plena recuperación y por el reconocimiento de la comunidad económica internacional de los avances y cambios logrados por el presidente Carlos Salinas de Gortari, que le condujeron a ganarse la confianza de los organismos internacionales; segundo, por darse en medio de sendas crisis políticas de los tres principales partidos políticos en el país –en el PRI por prestarse a las concertaciones, en el PAN por la escisión del Foro Doctrinario y Democrático y en el PRD por la disputa del Comité Ejecutivo Nacional-; y en tercer lugar, destaca el nuevo papel que se le otorga a la Iglesia en los procesos

⁶⁶ Becerra, Ricardo Et. Al,...Op. Cit. Pag. 284-285.

electorales tras la reforma al artículo 130 constitucional que eliminaba la prohibición de la actividad política a los ministros del culto pertenecientes a la Iglesia.

No obstante los avances logrados a través de las reformas electorales efectuadas, para 1993 algunos partidos políticos plantearon de nueva cuenta como puntos de inconformidad la falta de equidad en los procesos electorales y la parcialidad en el desenvolvimiento de los Colegios Electorales.

Esta problemática motivó de nueva cuenta una reforma constitucional, la de 1993, con la que se buscó satisfacer las demandas más sentidas de los partidos minoritarios e incluso de algunos críticos, por lo cual los aspectos más destacados de la nueva reforma fueron: la desaparición de los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores; el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; una nueva fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y se estableció que ningún partido político podría tener más de 300 diputados electos por ambos principios; la Cámara de Senadores ahora se integraría con 128 senadores electos, tres electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría en cada entidad federativa, regresando a la renovación de la cámara cada seis años; y destaca también los cambios introducidos para establecer reglas para el financiamiento público, topes a los gastos de campaña y acceso a los medios de comunicación social (cuadro 3.3).

3.3.2. Los aportes a la transición democrática.

¿cuáles son entonces los principales cambios a la ley electoral vigente en el país que se introducen con la reforma de 1993? y lo más importante ¿en qué medida contribuyen a lograr la transición a la democracia?, estas preguntas tendrán que resolverse a partir del análisis de lo dispuesto en la reforma electoral de 1993, por ello, a continuación se exponen los principales cambios.

a). La reforma al artículo 41 es de significativa importancia para lograr una mayor equidad en la realización de los procesos electorales.

Al establecer que el financiamiento de los partidos y sus campañas políticas quedarían determinados por la ley, se daba un gran paso al logro de condiciones de mayor equidad, pues como dijimos líneas arriba, con ello se le quitaba el monopolio que sobre el financiamiento habían tenido el gobierno y el PRI durante toda la etapa de partido hegemónico, permitiendo al mismo tiempo transparentar la asignación de recursos públicos, lo cual, condujo sin lugar a dudas a un sistema electoral más justo en el aspecto del financiamiento.

En el mismo sentido, la equidad en los procesos electorales se ve fortalecida cuando se establecen los mecanismos institucionales necesarios para realizar impugnaciones a través de medios dispuestos por la misma ley. Con la nueva disposición se establecía algo importante para la equidad electoral: la definitividad de los procesos electorales mediante la intervención del Tribunal Federal Electoral, quien desde entonces ya asumía el carácter de organismo autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, y con el debido respaldo en su integración de parte de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En otras palabras, lo que la reforma establecía no sólo eran reglas claras en materia de financiamiento, sino sobre todo, la facultad que se le daba al Tribunal Federal Electoral para resolver de manera definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal.

b). Junto a lo anterior, el artículo 54 disponía una nueva asignación de los 200 DRP, la cual determinó que en ningún caso, un partido político podía tener más de 315 diputados por ambos principios. Esto, vino a significar una mayor equidad en la repartición de los diputados ya que en lo sucesivo se aseguraba que todos los partidos políticos tendrían la posibilidad de quedar representados en el Congreso en función de su número de votos obtenidos en la elección respectiva mediante el establecimiento de reglas y fórmulas claras desarrolladas por la ley.

En esta medida, ahora los partidos políticos contaban con elementos claros e institucionales para acceder al Congreso, pero sobre todo, se limitaba al partido en el gobierno obtener una mayoría absoluta que le diera la posibilidad de seguir elaborando y aprobando leyes sin la participación de los demás partidos, lo que me parece fue fundamental para asegurar mejores condiciones de equidad no sólo en los procesos electorales, sino en la integración de la Cámara de Diputados; equidad que se fortalecía con lo dispuesto en el artículo 60 que a la letra señalaba que la validez de las elecciones para diputados y senadores era atribución del Tribunal Federal Electoral, otorgando las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos.

c). Finalmente, el reclamo de la oposición para alcanzar mejores condiciones de equidad en los procesos electorales y que estos fueron cada vez menos parciales al partido en el gobierno, considero, queda plenamente satisfecho con lo dispuesto en el artículo 56 que establecía la asignación de cuatro senadores, en cada estado y el Distrito Federal, para integrar la Cámara de Senadores; tres por el principio de votación mayoritaria relativa y uno por el principio de primera minoría.

Más aún, esta reforma respecto al senado venía a contribuir también a la mayor representación de los partidos opositores en la Cámara de Senadores, pues la

incorporación de los senadores de primera minoría les daba la opción de quedar representados, lo cual no ocurría en el pasado.

En suma, este conjunto de medidas, desde mi punto de vista venían a erosionar otro de los aspectos destacados del régimen autoritario y hegemónico, a saber, la eliminación del monopolio que durante mucho tiempo tuvo el PRI para acceder a los recursos públicos para financiar sus campañas y la de sus candidatos y en detrimento de los partidos y candidatos opositores, volviendo las elecciones en un proceso totalmente inequitativo y desigual para la oposición. Pero al mismo tiempo, hacía los procesos electorales más creíbles y equitativos al permitir la construcción de elecciones más justas y competidas entre los partidos políticos, lo cual, me parece dará los primeros resultados en las elecciones del año de 1997, año en que la competencia partidista condujo a la formación de gobiernos divididos.

.CUADRO 3.3

Reformas Electorales 1993

Artículo	Reforma
41	La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dichos sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de la legalidad. El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.
54	La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases: IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. V. El partido político que haya obtenido más de 60 por ciento de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV. VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

56	Para integrar la Cámara de Senadores, en cada estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.
60	El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de la elección de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de los candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la designación de senadores de primera minoría [...] hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.
74	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

Fuente: Elaboración propia en base al Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

3.4. Reforma electoral de 1994.

Prácticamente al finalizar su periodo como presidente constitucional, Carlos Salinas de Gortari se había ganado el reconocimiento de ciertos sectores de la población mexicana y de los organismos internacionales que elogiaban el desempeño de la economía mexicana. Aciertos en el manejo de las finanzas públicas, en la instrumentación de la política monetaria y financiera y en las acciones de comercio exterior, condujeron al gobierno saliente a un reconocimiento internacional. De un país con crisis económica recurrente y problemas financieros complicados, México pasaba a ser catalogado como un ejemplo de disciplina económica que había logrado una exitosa renegociación de la deuda externa que lo llevo a reducirla del 66 por ciento del PIB en 1988 a 24.8 por ciento para 1994, etapa que concluía con otro éxito importante: la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, con todo y estos avances, el año de 1994 marcará el inicio de un periodo de cambios en los aspectos social y político. En lo social, el día primero de enero de 1994 el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organizó y dio inicio a una guerrilla en contra del gobierno y del Ejército Mexicano que estremecía a la sociedad y al gobierno mismo, haciendo recordar los tiempos de los años setentas cuando la lucha armada se convirtió en el mecanismo elegido por la oposición de izquierda para protestar en contra del gobierno y resolver los problemas políticos. En lo político, se continuaba con el avance de la

Liberalización y se seguían impulsando las condiciones jurídicas y constitucionales necesarias para hacer del sistema electoral mexicano un sistema competitivo y más equilibrado, y en ello, habían jugado un papel central las diferentes reformas, entre ellas la más reciente de 1993.

3.41. Los antecedentes de la reforma.

En este contexto, complicado en lo social y de continuación del cambio en lo político, fue que se acordó realizar un periodo extraordinario de sesiones convocado de manera expresa para responder a las nuevas condiciones de legitimidad que demandaba la sociedad, pero sobre todo, el movimiento armado y los distintos partidos políticos, ya con la proximidad de las elecciones para elegir al nuevo Congreso y al Presidente de la República, el Congreso de la Unión se abocó a realizar la reforma electoral de 1994.

Mediante un escrito dirigido a los secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, los legisladores de los grupos parlamentarios de los partidos PRI, PAN, PRD y PARM, con fundamento en la facultad que les otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, presentaron una iniciativa de decreto para reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando los siguientes puntos⁶⁷:

Primero; que en virtud del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República, se comprometían a promover las reformas legislativas necesarias para garantizar el cumplimiento de los acuerdos en materia de imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia de las elecciones federales de 1994.

Segundo; que para tal efecto se consideraba necesario atender la propuesta de los partidos y de diversos grupos de la sociedad en el sentido de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio de la forma de su integración.

Tercero; se proponía una forma de integración de los órganos de dirección electoral que diera solución al conflicto de que los partidos políticos fueran juez y parte en la contienda electoral; por lo cual, se propuso depositar en manos de los representantes de los Poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad del voto en el máximo órgano de dirección electoral federal. Se proponía que los partidos políticos siguieran

⁶⁷ Al respecto puede verse Pérez, Germán, Et. Al....Op. Cit. Pág. 694-695.

teniendo representación en los órganos electorales sólo con voz y fortalecer la participación de los ciudadanos provenientes de las distintas profesiones para conformar los Consejeros Ciudadanos en lugar de los Consejeros Magistrados.

Cuarto; se proponía que fueran los mismos partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, los que tuvieran el derecho de proponer a candidatos a dichos cargos de Consejeros Ciudadanos, en la forma y términos que disponga la ley reglamentaria.

Así, bajo estas consideraciones se presentó la iniciativa de decreto que reformaba el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo.

3.4.2. Los aportes a la transición democrática.

Cada una de las reformas realizadas hasta 1994 tuvo sin lugar a dudas un papel trascendente en el avance a la transición democrática, sin embargo, esta de 1994 vino a significar un aporte central para alcanzar la transición en función de los siguientes aspectos incorporados a la ley.

a). Quizá producto de las condiciones sociales y políticas complicadas que originó la guerrilla en el estado de Chiapas, y que demandaba, entre otras cosas, mayor legitimidad y transparencia en los procesos electorales, es que la nueva reforma va a centrarse de manera fundamental en los conceptos de certeza, legalidad e imparcialidad de los mismos.

Por lo anterior, el primer punto de la reforma consistió en ratificar la autonomía e independencia del IFE para organizar y celebrar los procesos electorales en donde también concurrían los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Esto, venía a consagrar el principio de imparcialidad por mucho tiempo buscado por los partidos opositores, volviendo más justas las elecciones municipales, estatales y nacionales, pero sobre todo, significaba la tan ansiada separación del gobierno y su partido del control de las elecciones, dando al mismo tiempo certeza a los resultados.

Considero que dicha modificación al párrafo octavo del artículo 41 vino a reforzar la independencia del IFE para convertirse de manera definitiva en el órgano rector y autónomo que requería el régimen político mexicano para alcanzar condiciones de igualdad para todos los partidos políticos participantes en las elecciones, además, en ese mismo sentido, la competencia electoral era otro de los mecanismos que se aseguraban en las contiendas electorales.

Sólo entonces, el gobierno y su partido empezaban a perder el control absoluto de la organización de las elecciones y con ello, perdían esas condiciones de ventaja

que durante mucho tiempo les concedió la ley para imponerse sin mayores problemas a la oposición, se aclaraba entonces el camino a la transición democrática, y son las reformas electorales el conducto privilegiado para alcanzarla.

b). Lo anterior se reforzaba aún más con la modificación del párrafo noveno del mismo artículo 41, pues, dicha modificación disponía de manera central que las elecciones deberían ser organizadas por el IFE con una total autonomía, pero también, con una estructura imparcial y profesional que sólo respondería al mandato de la ley, ya no del gobierno y su partido.

Más aún, en la conformación de la nueva estructura del IFE se destacaba la participación de consejeros y consejeros ciudadanos, pero que ahora serían designados de manera conjunta por los poderes Legislativo, Ejecutivo y por los representantes de los partidos políticos, lo cual, conducía a una mayor imparcialidad de estos en sus funciones. Es decir, mediante este procedimiento de integración se aseguraban condiciones de igualdad en la integración del órgano encargado de organizar y celebrar los procesos electorales.

Esta nueva estructura debe ser vista como una condición necesaria para lograr la celebración de elecciones justas, equitativas e imparciales, condiciones estas, necesarias para llegar a un régimen democrática y erosionar de manera definitiva las estructuras del régimen autoritario y hegemónico que prevalecía en México.

c). Por su parte la modificación del párrafo décimo séptimo aseguraba la imparcialidad y justicia en los fallos sobre los conflictos electorales que se pudieran presentar después de las elecciones.

Con la nueva disposición el TRIFE quedaba integrado con un cuerpo de magistrados y jueces para resolver los conflictos, que en lo sucesivo tenían una característica central. Su total autonomía e independencia respecto del gobierno y del PRI para realizar sus decisiones, lo cual, en los hechos se traducían en mejores condiciones de igualdad para todos los partidos políticos, pero sobre todo, significaba también otra pérdida de control del gobierno con respecto a las elecciones.

Lo anterior, indudablemente que venía a consolidar una estructura administrativa y calificadora totalmente independiente del gobierno, pero sobre todo, venía a dar certeza, independencia e imparcialidad a los procesos electorales y a la solución de los conflictos que de ellas emergieran, asegurando al mismo tiempo, la imparcialidad en las decisiones de los órganos electorales, otra condición importante de una estructura verdaderamente democrática, de la cual adolecía México.

d). Por su parte, la modificación del párrafo décimo octavo del artículo 41 incorporaba un elemento trascendente en la integración de un verdadero régimen político democrático, a saber, la plena incorporación de los ciudadanos como parte central de los procesos electorales.

Es decir, la nueva disposición permitía la ciudadanización del IFE como elemento singular de la estructura del sistema electoral mexicano, con lo cual, el país se acercaba cada vez más a una estructura verdaderamente democrática en la cual participaban todos los actores políticos claves en las elecciones, pero sobre todo, en la cual el gobierno ya no contaba con el control absoluto de la estructura electoral.

En suma, la reforma de 1994 venía prácticamente a definir un sistema electoral justo, equitativo y competitivo; en el cual, el gobierno y su partido ya no tenían el control como en otros tiempos.

CUADRO 3.4

Reforma Electoral de 1994.

Artículo	Reforma
41	Párrafo octavo. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad y la objetividad serán principios rectores.
41	Párrafo noveno. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos [...]
41	Párrafo decimo séptimo. El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley [...]
41	Párrafo decimo octavo. Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la

propia cámara. La ley señalará las reglas y procedimientos correspondientes.
--

Fuente: Elaboración propia con información de Pérez, Germán Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2001*. Tomo I. Ed. H. Cámara de Diputados/H. Cámara de Senadores/ Ed. Porrúa, México, 2009, pág. 695-696.

3.5. Reforma electoral de 1996.

Una vez concluida la reforma electoral de 1993 y 1994 era indudable que se había avanzado en modificaciones a los procedimientos electorales que permitieron una mayor confianza del electorado en la organización y realización de las elecciones. Así, llegada la elección presidencial en 1994 la gente salió a votar por su candidato, se registró una votación de treinta y cinco millones doscientos ochenta y cinco mil doscientos noventa y un voto, que representaba el 77.16 por ciento del padrón electoral, cantidad que significaba una gran votación, pero sobre todo que se había caracterizado por ser limpia en su desarrollo.

La participación ciudadana el día 21 de agosto de 1994 había cumplido con las expectativas electorales y políticas –quizá como un rechazo general a la violencia originada en el estado de Chiapas, quizá como una aprobación de la gente a los cambios democráticos que se venían impulsando- y otorgaban su confianza para dirigir al país al Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el cual –a diferencia de su antecesor- llegaba con un alto grado de legitimidad electoral producto de una votación limpia y con nuevas reglas, la votación se definió a su favor con un 50.13 por ciento de todos los votos emitidos.

La conformación de la Cámara de Diputados y Senadores mostraba resultados que favorecían al PRI. En la primera, el PRI obtuvo un total de 50.20 por ciento de la votación nacional, que le significó 273 DMR y 27 DRP, para obtener la mayoría absoluta con un total de 300 diputados. En la segunda, obtuvo el 50.24 por ciento de la votación nacional, que representó 95 SMR de las 128 en disputa. Estos resultados mostraban, sí, una mayoría del PRI; pero también, que el nivel de competitividad estaba creciendo entre los tres principales partidos.

Las reformas electorales realizadas desde 1986 empezaban a dar como resultado la integración de un sistema electoral que aparecía más equitativo, transparente, imparcial, pero sobre todo, más competitivo.

Estas nuevas características desembocaron en la integración de un Congreso más representativo, como se puede observar en el cuadro 3.5 y 3.6, los cuales nos ejemplifican la creciente participación de los partidos de oposición en ambas Cámaras a través de representantes que habían obtenido su lugar mediante

elecciones que cada vez se acercaban más a la competencia deseada en un país que buscaba desde hacía tiempo las condiciones necesarias para alcanzar condiciones de competencia equilibradas entre los participantes.

En la Cámara de Diputados se observa que el PRI apenas alcanzaba la votación mayoritaria con un 50.20 por ciento (300 diputados) respecto al histórico 49.80 por ciento (200 diputados) obtenido por la oposición; es decir, las nuevas reglas electorales se traducían en una integración más equitativa en la Cámara, dando lugar a la mayor participación de la oposición en la toma de decisiones y la elaboración de las políticas públicas; pero más importante aún, a la necesidad del gobierno de tener que consultar a los partidos opositores para sacar adelante nuevas leyes.

En la Cámara de Senadores se manifiesta la misma tendencia, el PRI obtuvo el 50.24 por ciento (95 senadores) de la votación nacional, con relación a un 49.76 por ciento (33 senadores) del total de votación; o sea, también en esta Cámara se manifestaba un impacto significativo de las nuevas disposiciones electorales, dándose una mayor integración de la oposición a la Cámara.

CUADRO 3.5

Conformación de la Cámara de Diputados, 1994

Partido	% votación nacional	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total de Diputaciones	% de escaños obtenidos
PAN	25.81	20	99	119	23.8
PRI	50.20	273	27	300	60
PRD	16.65	7	64	71	14.2
PT	2.67	0	10	10	2
TOTAL	95.33	300	200	500	100

Fuente: Tomado de Ricardo Becerra, et.al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 359.

CUADRO 3.6

Conformación de la Cámara de Senadores, 1994

Partido	% votación nacional	Mayoría Relativa, 1991-1994	Primera Minoría, 1994	Total de Senadurías
PAN	25.73	1	24	25
PRI	50.24	95	0	95

PRD	16.83	0	8	8
TOTALES	92.80	96	32	128

Fuente: Tomado de Ricardo Becerra, et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 358.

La información presentada nos dice que si bien es cierto el PRI volvía a ganar la mayoría absoluta en ambas cámaras, la oposición ya contaba con una representación importante en las dos, obligando al PRI a tener que buscar acuerdos políticos al menos con un partido de oposición –en la práctica fue el PAN- para seguir avanzando hacia la búsqueda de mejores condiciones de gobernabilidad.

Esto, permitió continuar con el proceso de liberalización política y la transición a la democracia, la cual, seguía el camino de sucesivas reformas electorales que fueron integrando las bases para conformar un sistema electoral equitativo que permitió dispersar el poder hacia los distintos partidos de oposición en estados y municipios que poco a poco fueron optando por otra opción política diferente al PRI.

Este proceso se caracterizó por un crecimiento importante a lo largo de los años de la base electoral de los partidos de oposición, así como mediante la negociación –primero subordinada y luego ganada- de sucesivos cambios institucionales a través de los cuales los partidos opositores arrancaron concesiones que fueron significando la apertura del régimen autoritario e incrementar la representación de los partidos de oposición en los órganos de gobierno⁶⁸.

José Antonio Crespo⁶⁹ realiza una certera interpretación de las condiciones prevalecientes en el país, que dan lugar al triunfo del PRI en las elecciones de 1994 y con ello a la realización de la reforma electoral del año 1996: un voto emitido por el PRI como garante de la institucionalidad y de la paz social ante los sucesos armados en el estado de Chiapas a principios de 1994; el asesinato del candidato del PRI, Luis Donald Colosio Murrieta, en el estado de Baja California –curiosamente el estado donde el PAN había iniciado la etapa de triunfos de la oposición- que creó condiciones de incertidumbre entre los votantes; el fracaso de las pláticas entre el gobierno y la guerrilla chiapaneca; la radicalización del discurso político del candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y su endurecimiento discursivo que amenazaba con generar otro conflicto electoral; y el

⁶⁸ Cfr. Benito, Nacif. *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. Documento de Trabajo Número 158, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, Junio de 2003.

⁶⁹ José Antonio Crespo. “México: el fin de la hegemonía partidista”. Documento de Trabajo Número 161, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, diciembre de 2003, pág. 27-28.

repliegue de la campaña del candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, después de haber despuntado de manera importante al inicio del proceso electoral.

Efectuado el proceso electoral, el PRI ganaba de manera clara las elecciones de 1994 y se convertía en gobierno, sin embargo, el nivel de transformaciones electorales logrado hasta entonces pronto demostraría que la oposición estaba en mejores condiciones de competencia en comparación a tiempos pasados, más aún, los triunfos opositores se siguieron dando en diversos estados y municipios del país provocando una transición desde adentro de los estados, la cual, se volvió imparables para el gobierno y el PRI.

Junto a este escenario de cambios electorales encaminados de manera complicada hacia la consecución de la transición democrática, el inicio del año de 1995 sorprendía al país con otra crisis económica.

La crisis de 1995 fue una crisis financiera y de deuda producto del crecimiento insostenible del riesgo financiero contraído por el gobierno mexicano durante 1994, que vino a afectar al país en el sistema bancario en su conjunto y que estuvo influida por factores diversos, entre los que destacan: el crecimiento de los mercados financieros emergentes en los años noventa, entre 1990 y 1993 México recibió cerca de 90 mil millones de dólares en flujos netos de capital, del cual una gran proporción era capital volátil (especulativo) que fácilmente podía retirarse del país, capitales que llegaron al país gracias al esquema de tipo de cambio adoptado por México que devaluaba (deslizaba) lentamente el valor del peso ante el dólar y tomaban como referencia las diferencias en las tasas de interés entre los títulos mexicanos y las de Estados Unidos, así, cuando las tasas de interés en Estados Unidos comenzaron a subir, la salida de estos capitales en busca de mejores rendimientos a partir de las tasas de interés más altas fue inminente, originando una crisis de endeudamiento e insolvencia⁷⁰.

Las consecuencias fueron inmediatas sobre la economía: crisis financiera del país que se tradujo en un decrecimiento de la actividad económica de -6.22 por ciento; el sector manufacturero, que reportaba el 22 por ciento del PIB y el 21 por ciento de los empleos, cayó un 6.1 por ciento después de haber tenido un crecimiento durante 1994; la tasa de desempleo pasó de 3.2 por ciento en 1994 a 6.6 por ciento en 1995; la tasa de inflación que había sido de 6.97 por ciento en 1994, se incrementó a 34.77 por ciento para 1995; y la tasa de depreciación del salario real continuo con su caída, llegando a 1995 al 38.7 por ciento respecto de 1980⁷¹ ;

⁷⁰ Cfr. Miguel Mancera Aguayo. "Crisis económicas en México, 1976-2008". Revista Este País, Enero 2009, Número 214.

⁷¹ Al respecto puede verse el cuadro 4 y 5 del capítulo II de este trabajo.

todo lo cual, también impactó en un aumento de la cantidad absoluta de pobres en el país.

En suma, la crisis de 1995 –como siempre- terminó por afectar en mayor medida a las clases de menores ingresos y a una parte de los empresarios nacionales que se vieron sobrepasados por la devaluación e inflación, y con ello, perdieron grandes cantidades de capital que los condujeron al cierre de sus empresas.

Estos elementos económicos repercutieron en un rechazo social de la población hacia el gobierno recién iniciado, y lo más importante, los ciudadanos se manifestaron –como en las crisis de 1982 y 1986- en las urnas a través del voto en contra de las nuevas reformas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis financiera que afectaban la condición de vida de la mayoría de las clases sociales de menores ingresos, pero también al PRI, al que consideraban como corresponsable de la crisis y del inicio de otro proceso crítico para la condición de vida de los trabajadores.

Es decir, para 1995 la crítica situación económica condujo a una situación política complicada para el país. El conflicto de Chiapas no había sido resuelto por el gobierno anterior y seguía latente su amenaza; el asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio Murrieta, había generado sospechas sobre la implicación del gobierno en el mismo y condujo a rupturas de ciertos sectores del PRI con sus cúpulas de poder; y aunque el proceso electoral se dio sin mayores problemas, confirmando el triunfo del PRI, un hecho destacaba de dichas elecciones: la votación había sido de las más altas en la historia del país, pues, según la información del IFE cerca del 70 por ciento de los ciudadanos registrados emitió su voto, lo que fue considerado un hecho relevante en contra del abstencionismo registrado en elecciones anteriores, dato significativo ya que habla de una gran participación de la población mexicana, considerada como una condición necesaria para avanzar hacia un verdadero régimen democrático.

Todos estos factores confluyeron para que en el aspecto político se planteara la necesidad de mejorar el sistema político mediante la instauración de un gobierno más democrático; atender los problemas de corrupción del gobierno y establecer un mejor balance de poderes en el país. Por ello, el gobierno mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuso cinco puntos centrales, destacando uno, referido a la situación política:

“Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana”⁷²;

⁷² Véase Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

3.5.1. Los antecedentes de la reforma.

Entre los objetivos declarados del nuevo gobierno se manifestaba uno de suma importancia para el país, por lo menos en lo formal: una retórica democrática, que incluso lo había llevado a señalar en diferentes foros internacionales y parlamentos europeos que México debía entrar en la normalidad democrática; el tiempo le daría la razón, aunque este no fuera necesariamente el objetivo buscado por parte del gobierno y del PRI, pues la realidad que se daría, justamente en las elecciones intermedias del año de 1997, serían: el triunfo de la oposición en dichas elecciones; la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados; la integración de un gobierno dividido; la conformación definitiva de un sistema electoral competitivo y la pérdida de confianza de la población hacia el gobierno y el PRI.

Sin duda, las anteriores reformas electorales habían contribuido para llegar a dicho escenario democrático, que finalmente conduciría a lograr la Transición a la Democracia en el país; sin embargo, los distintos actores políticos –incluido el gobierno- volverían a acordar el inicio de otra reforma electoral (1996) que contribuirá de manera definitiva para lograr el tan ansiado tránsito de un régimen autoritario y hegemónico a otro democrático.

Fue a principios de 1995, cuando el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, ya en pleno proceso para superar la crisis financiera convocó a los tres principales partidos de oposición (PRI, PAN, PRD) a una reunión urgente en los pinos con el objeto de llevar a cabo el Acuerdo Nacional Para la Democracia, con el cual, se buscaba, según lo establecido: lograr la transición definitiva de México a la democracia.

El día 26 de julio de 1996 el Presidente mandaba la exposición de motivos para la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, en ella, los Coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, sometieron a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, a través de esa Cámara de Diputados las iniciativas de reforma y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷³.

Probablemente, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León nunca imaginó que dicho acuerdo, su impulso y posterior elaboración de la reforma electoral de 1996,

⁷³ Cfr. Pérez, Germán, Et. Al...Op. Cit. Pag. 700.

conducirían efectivamente al tránsito a un régimen democrático y a la eliminación del régimen autoritario y hegemónico.

Así, se sentaron las bases para la democracia y la reforma electoral de 1996, fue la última reforma del lapso de tiempo estudiado que condujo a ello, por lo cual, se hace indispensable preguntarnos ¿de qué manera y en qué medida esta reforma electoral contribuyó al tránsito definitivo a la democracia en el país?, ¿de qué manera los cambios normativos en su orden constitucional vinieron a cambiar la naturaleza y funcionamiento de las instituciones político-electorales? y sobre todo ¿cómo esos cambios fortalecieron y consolidaron la vida democrática del país, la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de las elecciones y la solución de controversias?

3.5.2. Los aportes a la transición democrática.

De las interpretaciones conceptuales realizadas por Huntington, Dahl y Nohlen queda claro que la transición democrática sólo se alcanza a partir de un proceso que supone cambios en el sistema electoral vigente en cada país, el cual determina las reglas de competencia electoral y que cubre un conjunto de elementos procedimentales y electorales encaminados a crear las condiciones necesarias para llegar a la competitividad electoral entre los partidos participantes, destacando sobremanera el elemento referente a la garantía en la eliminación gradual del gobierno en el control de las elecciones, es decir, elecciones libres y plurales.

Bajo estas apreciaciones en torno a lo que debe incluir la transición democrática, la reforma electoral de 1996 debe ser considerada como la reforma fundacional de la democracia y la transición democrática en el país precisamente porque mediante su realización se pudo concluir de manera definitiva el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, de tal manera que el Secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía a este, en lo sucesivo ya no participaba más en él, es decir, la reforma electoral de 1996 otorgó por primera vez de manera clara la plena autonomía a las autoridades electorales y ello consagraba la realización de elecciones plenamente libres y equitativas, condición indispensable para la transición democrática; más aún, los representantes del Poder Legislativo ya no tenían voto, aunque estaban representados todos los partidos políticos que contaban con legisladores en alguna de las cámaras.

Producto de estas modificaciones que separaban al gobierno del control definitivo de las elecciones y del máximo órgano electoral, el PRI pierde en las elecciones

de 1997 la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados –pilar de su larga hegemonía- y posteriormente en las elecciones presidenciales del 2000 también perdía la presidencia de la República, se abrió de esta manera en forma definitiva y clara el sistema electoral para convertirlo en uno verdaderamente competitivo y característico de los países verdaderamente democráticos, veamos a detalle la reforma y sus cambios para entender cabalmente sus aportes a la transición democrática, tal y como se muestra en el cuadro 3.5 de este apartado.

a). En primer lugar, la reforma al artículo 41, apartado I, ratificaba el sentido de participación en todos los procesos electorales, pues ahora, los partidos políticos eran vistos como organizaciones de interés público que tienen como principal objetivo promover la participación ciudadana, tan indispensable en un país que busca consolidar procesos auténticamente democráticos, pero sobre todo, que incidan de manera favorable para que los ciudadanos tengan acceso al ejercicio del poder público.

Es decir, a la figura de los Consejeros Ciudadanos creados con la reforma de 1994 y que permitió la integración de estos en la elaboración de los procesos electorales a través del IFE, ahora, se agregaba el hecho de que los partidos políticos fueran el conducto para que estos mismos se integraran de manera definitiva a la vida democrática nacional y al ejercicio del poder público.

b). En segundo lugar, la reforma al artículo 41, apartado II, daba mejores condiciones de igualdad en los procesos electorales a todos los partidos políticos ya que la nueva disposición daba de manera constitucional la misma posibilidad a todos los partidos para acceder a los medios de comunicación social de acuerdo a las normas y procedimientos que estableciera la ley en cuanto a reglas de financiamiento de los partidos.

En el mismo sentido, quedaba consagrado de manera definitiva el acceso de los partidos políticos al financiamiento público, también de acuerdo a las reglas que se marcaran por parte de la ley; sin embargo, lo trascendente de la disposición es que convertía en más equitativa la participación de la oposición respecto al PRI, el cual había tenido el monopolio del financiamiento público durante muchos años.

Nada más cercano a la creación de un sistema electoral equitativo y participativo, por lo cual, el país se acercaba cada vez más por la vía de las reformas electorales a la construcción definitiva de un sistema electoral verdaderamente equitativo y transparente que conducía a elecciones competitivas, rasgos indispensables en el tránsito a la democracia en cualquier país.

c). En tercer lugar, la reforma al artículo 41, apartado II, considero que consagra las características centrales de un verdadero sistema electoral democrático y crea

al mismo tiempo las condiciones suficientes para la realización de elecciones verdaderamente competidas y democráticas, pues, con ella, se concluye de manera definitiva la separación de la representación que hasta entonces tenía el Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, demanda clave por parte de los partidos políticos opositores.

Como señalamos líneas arriba, con la nueva disposición el Secretario de Gobernación que de manera tradicional presidía el máximo organismo electoral, en lo sucesivo ya no participaría en él, más aún, los representantes del Poder Legislativo ya no tendrían voto. Ambas disposiciones deben considerarse como el paso definitivo para integrar un sistema electoral verdaderamente imparcial, justo y equitativo.

También en el apartado III del artículo se introducía una novedad en la estructura del IFE, se creaba la figura del Secretario Ejecutivo, quien sería nombrado por las dos terceras partes del Consejo a propuesta del Consejero Presidente, el cual concentraría las atribuciones que el COFIPE anterior reservaba al director general y al secretario general.

Con dicha reforma no sólo se le otorga autoridad electoral única y suprema al IFE, sino también una verdadera *autonomía* respecto del gobierno, en lo sucesivo sería este organismo el verdaderamente encargado de todos los procesos electorales, guardando siempre su personalidad jurídica, su patrimonio propio, su estructura independiente, y sobre todo, privando en su accionar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en su desempeño; rasgos que habían estado ausentes durante toda la etapa de 'partido hegemónico y autoritario.

d). En cuarto lugar, la reforma al artículo 54, apartados II y IV, definían otro rasgo central para la transición democrática definitiva del país, ya que de manera constitucional se aceptó limitar el nivel de sobrerrepresentación al que tenía derecho el partido mayoritario. También ahora, en el apartado II se establecía la nueva disposición de elevar de 1.5 a 2 por ciento el porcentaje requerido para que un partido político pudiera conservar su registro y sus prerrogativas, lo cual, de entrada significó que varios partidos políticos perdieran su registro.

Conforme a lo dispuesto en el apartado IV ningún partido político podría contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, se eliminaba la sobrerrepresentación partidista que hacía al sistema electoral inequitativo, en lo sucesivo se buscaba que el tope de sobrerrepresentación se fijara en 8 por ciento de la votación global obtenida por el partido mayoritario, lo cual significaba que para obtener una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados se requería

obtener el 42.2 por ciento de la votación total válida y no menos de 165 diputados de mayoría relativa. En caso de no lograrse una de estas condiciones, ningún partido –sobre todo el PRI- podría mantener la mayoría absoluta.

CUADRO 3.7

Reforma Electoral de 1996

Artículo	Reforma
41	<p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases siguientes: I). Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público; II). Los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan, además de que la ley señalará las reglas a que se sujeta el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados. Se estableció que el financiamiento público quedará sujeto a lo que dispusiera la ley, es decir: a). el 30 por ciento se repartirá en una proporción igualitaria entre los partidos políticos y el 70 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votos que se hubiera obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; 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 cuyo ejercicio se impondrá la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, como principios rectores.</p> <p>En cuanto al Instituto Federal Electoral, el artículo dispuso lo siguiente: será autoridad en la materia e independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño, contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, siendo la ley la que determine las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos; el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General serán elegidos sucesivamente</p>

	por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios; el Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente. Finalmente se señala que el IFE tendrá a su cargo las actividades de capacitación y educación cívica geográfica electoral, el padrón y la lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos de votos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de senadores, diputados y computo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
54 II	Todo partido político que alcance por lo menos el 2 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional.
IV	Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
56	La cámara de senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, 2 serán elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y 1 será asignado a la primera minoría [...] los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Jueves 22 de agosto de 1996.

3.6. El resultado de las reformas.

Después de una década de reformas electorales (1986-1996) en el país, debemos señalar que el principal resultado de todas ellas se encontraba en la integración de un sistema electoral diferente, ahora, este, mostraba una estructura totalmente distinta a la existente en 1982, para las elecciones de 1997 ya se contaba con un nuevo organismo totalmente autónomo del gobierno (IFE) que aseguraba que la realización de los procesos electorales se daría de manera equitativa, transparente, imparcial y de manera competitiva; estas condiciones permiten concluir que efectivamente la reforma electoral de 1996 contribuyó de manera destacada a la formación de una verdadera estructura institucional democrática, sobre todo en consideración a que el principal organismo electoral había obtenido la independencia absoluta del gobierno.

Por lo anterior, a partir del año de 1997 en que se realizaron elecciones intermedias, federales y locales, para definir la nueva integración de la Cámara de Diputados, la nueva estructura electoral debería demostrar que efectivamente

estaban dadas las condiciones institucionales y electorales necesarias y suficientes para que estas se realizaran de manera distinta a las anteriores, es decir, las nuevas condiciones deberían traducirse en una jornada electoral ejemplar y sin conflictos poselectorales dadas las nuevas reglas y la nueva conformación del principal organismo electoral.

Los resultados de las elecciones intermedias de 1997 arrojaron entonces, resultados totalmente distintos a los obtenidos bajo la estructura electoral hegemónica y autoritaria que había dominado al país durante más de cinco décadas.

Por primera ocasión en la historia electoral del país, en la votación para elegir diputados federales y definir la nueva estructura de la Cámara de Diputados, el PRI sólo obtenía el 39.1 por ciento de la votación total (11 427 548 votos), porcentaje menor al 42.2 por ciento requerido por un partido político para tener la mayoría absoluta en la Cámara según lo dispuesto por la reforma al artículo 54, apartado IV, de la reforma electoral de 1996, lo que se traducía, también por primera ocasión en la vida política nacional en la no existencia de una mayoría absoluta en la Cámara.

En términos teóricos, el resultado expresaba la condición necesaria para que el PRI deje de ser un partido hegemónico en toda la expresión del término, y en lo sucesivo, se convirtiera tan sólo en un partido participante más de los procesos electorales. Ahora bien, si a este resultado agregamos que había dejado de controlar la autoridad electoral y no podía –como en otros tiempos- revertir el resultado de manera ilícita, es claro, que el PRI ya no podía considerarse como un partido hegemónico, y por lo tanto, difícilmente podía ya imponer su autoridad, con lo cual debemos decir que la etapa del partido hegemónico y autoritario llegaba a fin con las elecciones federales de 1997.

La reforma electoral de 1996 –y las anteriores a ella- había contribuido entonces, con todas las modificaciones constitucionales incorporadas, a la eliminación del régimen autoritario y hegemónico al momento de quitarle al PRI todas las prerrogativas y ventajas que anteriormente tenía en el sistema electoral, entre ellas: el acceso privilegiado al financiamiento público, el monopolio al acceso a los medios de comunicación, la integración del Secretario de Gobernación en la estructura del IFE y la posibilidad que tenía de revertir los resultados a su antojo, condición que pierde cuando el TRIFE se constituye como el único organismo con capacidad de resolver los conflictos poselectorales.

Capítulo 4
La transición democrática

Manuel Alcántara Sáenz siguiendo el análisis teórico que sobre la transición democrática realiza Robert Dahl en su libro de *La Poliarquía* considera que la transición política es un periodo concreto en el que se llevan a cabo diferentes procesos que tienen por objetivo final instaurar una poliarquía, para lo cual, se ponen en marcha y se deben de cumplir una serie de reglas de juego que tendrán que ser aceptadas de manera mayoritaria por todos los ciudadanos, siendo entonces cuando el nuevo régimen político democrático comienza a funcionar respondiendo a las demandas de estos últimos; y refiere, que sólo cuando tales reglas son concebidas como las únicas posibles por los ciudadanos, se habrá consolidado el nuevo régimen⁷⁴.

Partiendo de lo señalado por Alcántara, podemos decir, como hemos señalado a lo largo del capítulo tres de este trabajo, que el país tuvo un recorrido de por lo menos 15 años (1982-1997) en el cual se realizó un lento y complicado proceso de transformación de un régimen autoritario y hegemónico a otro con rasgos democráticos, lo cual, fue resultado de diferentes reformas electorales que permitieron la creación de nuevas instituciones electorales y la incorporación de nuevos procedimientos electorales que dieron origen a nuevas reglas de competencia entre los partidos políticos y a un funcionamiento más justo del sistema electoral mexicano que condujeron a una competencia electoral más imparcial, transparente y equitativa, y un incremento de la competitividad electoral entre partidos políticos.

Las diferentes reformas electorales realizadas en el país a partir de la de 1986 y hasta la de 1996, vinieron a modificar las reglas electorales de competencia partidista y fueron él mecanismo directo para terminar de manera gradual con la inequidad y parcialidad del sistema electoral, así, aunque los procesos electorales se realizaron de manera permanente desde 1940, en realidad nunca fueron competitivos, por el contrario, su rasgo central fue la parcialidad a favor del partido gobernante y la hegemonía política del mismo⁷⁵.

En efecto, de 1982 a 1996 se realizaron en él país un total de cinco reformas electorales (1986, 1990, 1993, 1994 y 1996) que incorporaron nuevas instituciones electorales, así como diferentes procedimientos electorales que permiten el desarrollo de mejores condiciones de competencia a través del sistema electoral donde lo más relevante de los cambios fue la limitación al gobierno del control que tenía sobre los procesos electorales, siendo efecto de ello la pérdida de la mayoría

⁷⁴ Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Ed. FCE, México, 2004, pág. 216.

⁷⁵ La celebración de estos comicios inequitativos, pero permanentes, en realidad cumplieron la tarea de legitimar al régimen dominante, al tiempo que producían el aparente sentido democrático del mismo.

en la Cámara de Diputados en las elecciones federales intermedias del año de 1997.

La aprobación gradual por parte de todos los partidos políticos de reglas electorales más justas y equitativas, convirtió a la democracia en la aspiración más sentida de todos los partidos políticos de oposición que durante más de cinco décadas participaron en las elecciones bajo reglas institucionales desfavorables, pero que fueron eliminando mediante las reformas electorales hasta alcanzar un sistema electoral justo, transparente y equitativo.

Entre 1988 y 1997, producto de las diferentes reformas electorales se realiza una profunda transformación del sistema de partidos en el país que en la práctica condujo al fortalecimiento de los principales partidos de oposición (PAN y PRD) y a la incorporación de otros que fueron obteniendo su registro institucional gracias a las concesiones que el gobierno fue otorgando para favorecer la competencia opositora –aunque guardando siempre mecanismos que le aseguraran obtener la mayoría en el Congreso- mediante el registro de partidos opositores, favoreciendo el paulatino desgaste del régimen de partido hegemónico⁷⁶.

Estas nuevas condiciones de competencia electoral y del propio sistema electoral, sólo pueden entenderse desde la óptica de las distintas reformas electorales realizadas desde el año de 1977, convirtiéndose en el mecanismo institucional privilegiado por el gobierno y los partidos políticos de oposición para ir determinando y alcanzando triunfos en distintos municipios, distritos, estados y el país, que a la postre concluiría con la alternancia de gobierno en las elecciones del año 2000.

El gobierno y su partido vieron en las reformas electorales el mecanismo institucional de salida a las presiones económicas, políticas y sociales que se fueron presentando a partir de la crisis económica de 1982 y que impactaron negativamente las condiciones de vida de la población, pero que también desestabilizaron al sistema político mexicano. Por ello, vio en estas el mecanismo para ir acabando con las tensiones hacia el gobierno e integrar a los partidos opositores a las diferentes cámaras y evitar de esa manera un impacto mayor.

Por su parte, los partidos políticos de oposición, encontraron en las distintas reformas electorales la vía institucional que les permitía ir ganando pequeños

⁷⁶ Antes de la reforma electoral de 1977 los principales partidos opositores al régimen fueron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular (PP) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); y con la reforma de 1977 se agregan el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialdemócrata (PSD), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); entre otros.

espacios concedidos por el gobierno vía la Liberalización del sistema político para acceder a la representación en las cámaras, así como la búsqueda de condiciones institucionales de mayor competencia electoral mediante una lucha constante que los fue convirtiendo en una verdadera oposición.

El objetivo de este capítulo es analizar y precisar cómo se realizó la transición a la democracia en México mediante el estudio teórico y empírico de las nuevas instituciones electorales y de los procedimientos institucionales que fueron incorporados a través de las distintas reformas electorales, y mediante el análisis de la información estadística referida a los resultados de las elecciones de los años de 1997 y 2000.

Para alcanzar el objetivo realizó un estudio y análisis puntual de las nuevas instituciones electorales y la manera en que favorecieron la transición, así como de los principales cambios incorporados mediante los nuevos procedimientos electorales que condujeron a la erosión definitiva del régimen autoritario y hegemónico, así como también la manera en que dichos procedimientos dieron por resultado la transición democrática en México a partir del año de 1997, concluyendo así la etapa de partido hegemónico nacional y comenzando la celebración de elecciones competidas.

El capítulo se divide en dos partes; en la primera, se presentan y analizan las instituciones y los procedimientos electorales e institucionales concretos surgidos de las distintas reformas electorales y la manera en que condujeron a la erosión de los rasgos centrales del régimen autoritario y hegemónico para dar lugar a la formación de aquellos que son característicos de un régimen democrático; mientras que en la segunda, se exponen resultados sobre elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República a partir de 1997 que evidencian de manera empírica el proceso de transición democrática en México y su culminación con las elecciones federales de 1997 y las presidenciales del año 2000.

4.1. Nuevas instituciones y mecanismos electorales.

Desde 1940 y hasta 1982 las elecciones celebradas en el país se caracterizaron por el evidente dominio que el gobierno y el PRI ejercieron sobre las mismas, se trataba de elecciones sin opción y sin competencia opositora real donde las reglas electorales favorecían al partido hegemónico y se traducían en la celebración de elecciones controladas, injustas e imparciales⁷⁷.

⁷⁷ Según información de José Antonio Crespo, Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político. Documento de Trabajo Número 53, CIDE, 1997, pág. 3; de 1940 a 1976, el candidato oficial triunfó

Fue a partir de los años ochenta cuando los partidos de oposición encabezados por el PAN empiezan a obtener triunfos en diferentes elecciones, destacando las victorias en los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua en el año de 1983; el triunfo del candidato del PAN en el estado de Baja California Norte en 1989; y los resultados favorables para toda la oposición en las elecciones federales del año 1988, en las cuales obtuvieron un número importante de DRP que les permitió acceder al Congreso de forma destacada.

Estas victorias fueron posible gracias a la apertura gradual del régimen político lograda a través de las reformas electorales de 1977 y 1986 y a los cambios graduales que ellas significaron sobre el sistema electoral mexicano, las reformas se convirtieron en el mecanismo central a través del que se fue creando un sistema electoral más justo, transparente e imparcial; pero también, permitieron incorporar nuevas instituciones y procedimientos electorales que fueron haciendo más equitativa y cerrada la competencia entre los partidos políticos, lo que a la postre condujo a que el partido hegemónico fuera perdiendo distintos espacios de control político que le habían permitido permanecer como un partido autoritario y hegemónico.

Entre los cambios más importantes provocados por las sucesivas reformas electorales que influyeron para terminar con el régimen autoritario y hegemónico, se encuentran: el aumento de la representación de los diferentes partidos políticos de oposición en el Congreso con la reforma de 1986; la creación de nuevas instituciones electorales que vinieron a dar certeza, transparencia y equidad a los distintos procesos electorales con la reforma de 1990; y la creación de nuevas disposiciones legales y electorales que hicieron de las elecciones un fenómeno verdaderamente competitivo entre partidos con las reformas de 1993, 1994 y 1996.

En su conjunto, estos cambios incorporados por las reformas electorales favorecieron el aumento de la rivalidad de los partidos políticos opositores con relación al partido gobernante que terminan generando condiciones de mayor competencia en las elecciones, para concluir en la integración de un sistema electoral más justo y equitativo.

Mientras que en la Legislatura de la Cámara de Diputados que va de 1982 a 1985 el PRI obtuvo 299 diputados que significaron el 74.8 por ciento del total de la misma, la oposición en su conjunto sólo obtuvo 101 diputados que significaron únicamente el 25.2 por ciento de la Cámara; por el contrario, en la Legislatura que va de 1997 a 2000 el PRI tan sólo pudo obtener 239 diputados que significaron el

con más del 85 por ciento de los votos, salvo los casos de 1946 y 1952; mientras que en 1976 el candidato oficial no tuvo opositor, acercando al PRI a convertirse en un partido único.

47.8 por ciento del total, mientras que los partidos opositores alcanzaron 261 diputados que representaron el 52.2 por ciento de la composición de la Cámara; es decir, la importancia de la oposición creció de forma radical a partir de las reformas, al punto que el PRI perdió la mayoría⁷⁸.

Por su parte, en la Cámara de Senadores se manifiesta un comportamiento similar en la competencia entre partidos, ya que en la Legislatura 1988-1991 el PRI estaba representado por 60 senadores por tan sólo 4 del PRD; pero ya para la Legislatura de 1997 a 2000 el PRI contaba con 77 senadores por 51 de los partidos opositores; es decir, la competencia y la representación de los partidos de oposición aumentó significativamente con las distintas reformas electorales impulsadas a partir de 1986⁷⁹.

Habrá que preguntarnos y respondernos entonces ¿Cómo las reformas electorales condujeron a crear las condiciones institucionales y electorales necesarias para transitar a un sistema político democrático y terminar con el régimen autoritario?

4.1.1. Reformas electorales e incremento de la representación partidista.

Para Robert Dahl una de las condiciones esenciales que permite el tránsito de un régimen autoritario y hegemónico a otro democrático es la capacidad del gobierno para permitir a la oposición participar en el debate público y la lucha política, lo cual, se expresa en el número de personas facultadas para participar en un escenario de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno, es decir, la capacidad que tiene el gobierno de permitir la representación opositora en los espacios de decisión convirtiéndose el régimen en más representativo⁸⁰.

En México, fueron las diferentes reformas electorales las que fueron creando las condiciones necesarias para favorecer la mayor representación de los distintos partidos políticos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, al tiempo que se favorecía una mayor discusión política, pero sobre todo, fue sentando las bases de un régimen más representativo y competitivo.

Aunque en sus inicios las reformas electorales se convirtieron en un mecanismo que permitía manipular los procesos electorales y los requisitos a los partidos políticos con derecho a participar en las elecciones, prueba de ello fueron las

⁷⁸ En la Legislatura 1982-1985 la Cámara de Diputados se integraba con 400 diputados, mientras que en la de 1997-2000 las reformas electorales habían dispuesto su aumento a 500 diputados con la finalidad de promover la mayor representación de la oposición.

⁷⁹ Recordemos que para el caso del primer periodo la Cámara de Senadores se integraba tan sólo por 64 senadores, mientras que para el segundo periodo las reformas electorales habían incrementado a 128 el número de integrantes de la Cámara.

⁸⁰ Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Red Editorial Iberoamericana, México, 1993, pág. 15.

clausulas de gobernabilidad introducidas con las reformas de 1986 y 1990, que posteriormente desaparecieron; lo cierto es que fue con la reforma electoral de 1986 que el gobierno permite una mayor representación de los candidatos opositores en el Congreso mexicano.

Para 1986 la normatividad electoral pasó a ser el tema central en el debate político mexicano en virtud de los reiterados conflictos provocados por los diferentes procesos electorales realizados en el país, sobre todo los de 1983 y 1985, que junto a la problemática económica y social generada por las crisis económica de 1982 y 1986, hicieron que la oposición (PAN, PSUM, PPS y PRT) reclamara una mayor participación en los espacios de decisión política nacional y en un contexto de mayor pluralidad en la Cámara de Diputados, pero sobre todo, volvieron suya la idea de alcanzar una representación estrictamente proporcional a su votación total, lo cual contrastaba con la del partido gobernante (PRI), que buscaba reducir al máximo la representación proporcional.

En lo que hace a la conformación de la Cámara de Senadores, el debate se encontraba en la fórmula para integrar el Senado; el Partido Popular Socialista planteaba la desaparición de dicho órgano por considerarlo inútil; mientras que el Partido Socialista Unificado de México, reclamaba una mayor pluralidad del mismo, incrementando su número en cada estado a cinco y eligiéndolos por la vía de la representación proporcional.

Después de estas discusiones en la sesión del día jueves 27 y viernes 28 de noviembre de 1986, y de las sesiones de mero trámite en el Senado, la reforma electoral de 1986 aprobó la modificación de los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, incluyendo los congresos locales.

La reforma mantuvo el sistema mixto de representación con dominio del esquema de mayoría relativa. Sin embargo, la reforma al artículo 52 optó por aumentar el número de diputados por la vía plurinominal de 100 a 200, lo cual acercó a ambos el número de las dos opciones existentes; mientras que la reforma al artículo 53 disponía que los 200 diputados se erigirían por un sistema de listas regionales y mediante la creación de cinco circunscripciones electorales plurinominales; por su parte, la modificación al artículo 54, apartado II, disponía que para acceder a los diputados por la vía plurinominal se requería de alcanzar por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en las listas regionales de las cinco circunscripciones.

Sin duda, la reforma electoral de 1986 sentaba las bases elementales para favorecer la mayor representación de los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados, mecanismo que permitió también a los opositores al

régimen hegemónico luchar desde adentro de las instancias de control y decisión, facilitando de esta manera a los partidos opositores nuevas condiciones de lucha institucional y legal, lo cual, me parece fue aprovechado perfectamente por la oposición, la cual en los comicios federales de 1988 conquistó una gran cantidad de DRP y aumentaron su capacidad de representación y debate en el Congreso.

La mayor representación de los partidos opositores en la Cámara de Senadores llegó con la reforma electoral de 1996. La modificación al artículo 56 constitucional dispuso que esta quedaría integrada por ciento veinte ocho senadores, de los cuales, en cada estado y el Distrito Federal dos serían elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría, mientras que los treinta y dos restantes serían electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una solo circunscripción plurinominal nacional; estableciéndose además que la Cámara se renovarían en su totalidad cada seis años.

Esta nueva disposición dio la oportunidad a los partidos políticos contrarios al gobierno de aumentar su representación en dicha Cámara, pues de sesenta y ocho senadores se pasaba a ciento veinte ocho, traduciéndose; primero, en la posibilidad real de un número mayor de representantes opositores al gobierno; y segundo, en la certeza de que la oposición podría acceder a una mayor capacidad de interlocución con respecto al gobierno; pero sobre todo, permitía ampliar la capacidad de discusión de la oposición en los problemas nacionales.

Con las reformas a los artículos mencionados se permitió una nueva integración tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, después de ambas reformas, las dos cámaras tenían como característica central la mayor representación y pluralidad, que en todo caso, condujo a un mayor debate político de los problemas nacionales entre todos los partidos políticos y la búsqueda de consensos en la aplicación de las políticas públicas que anteriormente respondían tan sólo a los intereses del gobierno y su partido.

Sin embargo, lo más importante del aumento numérico de la composición de ambas cámaras no estaba únicamente en la posibilidad real de que la oposición aumentara su número de diputados y senadores, sino sobre todo, en la capacidad y el derecho constitucional que se le daba a los partidos opositores de crear nuevos mecanismos electorales que fueran haciendo de las elecciones un proceso verdaderamente democrático, hasta alcanzar las condiciones necesarias para la celebración de elecciones verdaderamente libres e imparciales.

En todo caso, como establece el mismo Robert Dahl⁸¹, el aumento en el número de representantes ciudadanos en ambas cámaras, en cualquier país, sienta las bases para que haya una mayor oportunidad de expresar, organizar y representar las preferencias políticas y con ello, se vuelve mayor el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidad de estar presentes en la vida política de un país.

Y fue eso, justamente, lo que ocurrió en México a partir de las reformas electorales realizadas, cada una dio lugar a la mayor representación de los partidos políticos en las cámaras y permitió acrecentar el número y variedad de preferencias e intereses representados en los procesos políticos electorales, con ello, el régimen hegemónico fue perdiendo de manera paulatina sus rasgos dominantes hasta convertir al partido hegemónico en un participante más de las elecciones, con las mismas posibilidades de ganar y de perder.

4.1.2. Reformas electorales e instituciones democráticas.

Alfred Stepan⁸² señala que existen ocho caminos a la redemocratización totalmente diferenciables entre sí, que conducen a un régimen autoritario a iniciar dicho proceso, sin embargo, destaca dos categorías, en una de las cuales se pone término al régimen autoritario y se pasa a la redemocratización por parte de los mismos que detentan el poder autoritario, quienes, procuran aliviar las presiones que se ejercen sobre ellos, preservando a la vez la mayor cantidad posible de sus intereses, mediante una redemocratización iniciada en el seno del propio régimen autoritario.

De acuerdo a Germán Pérez Fernández Et. Al.⁸³ los procesos de cambio político importantes se presentan cuando existe un movimiento violento en una sociedad o cuando se logra una transición pacífica a través de reformas consensuadas de las instituciones y prácticas democráticas.

Partiendo de estas apreciaciones, podemos señalar que en México la redemocratización no fue producto de un movimiento violento, sino que se inició justamente desde la óptica del grupo autoritario dominante en el gobierno, siendo un rasgo central del proceso la creación consensada de diferentes instituciones democráticas que vinieron a darle certeza y legitimidad a la realización de los

⁸¹ Ibid. Pág. 33.

⁸² Stepan, Alfred. "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos". En O Donnell, Guillermo Et. Al. *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas*. Ed. Paidós, Barcelona, pág. 107.

⁸³ Pérez, Germán Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2000: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo I. Ed. H. Cámara de Diputados/H. Cámara de Senadores/ Ed. Porrúa, México, 2009, pág. 5.

procesos electorales en sus diferentes etapas, pero que al mismo tiempo permitieron quitarle al gobierno el control que tenía en la preparación del proceso electoral, en la designación de funcionarios electorales, en la calificación de las elecciones y en la modificación de resultados electorales.

La reforma electoral de 1990 dio paso a la creación de instituciones importantes en materia electoral en el país, las cuales, vendrían a darle un giro a la preparación, organización y celebración de las elecciones en el país: en primer lugar, se creó el IFE quien sería en lo sucesivo el órgano autónomo encargado de organizar las elecciones con independencia del gobierno y con una estructura propia; en segundo lugar, con dicha reforma también se creaba el TRIFE al que se le asignó la competencia de resolver en una sola instancia las controversias electorales de manera definitiva e inapelable; por su parte la reforma electoral de 1996 dio paso a la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quien se le asignó entre otras cosas, la tarea de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

Con la creación de estas instituciones se daba un paso importante para la conformación de los rasgos democráticos en el país, pues, desde entonces el gobierno fue gradualmente separado de la organización y control de todos los procesos electorales.

Recordemos que hasta el año de 1987 la institución encargada y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral fue la Comisión Federal Electoral (CFE), dentro de la cual, al presidente como parte de la misma se le asignaron las funciones del nombramiento de los principales puestos al interior de la Comisión.

Esta estructura administrativa de la CFE era evidentemente parcial hacia el gobierno y su partido ya que en ella el cargo de presidente de la Comisión recaía en el Secretario de Gobernación, el cual tenía la facultad de convocar a reuniones y en los casos de votación, cuando existía empate en las resoluciones, el presidente tenía el voto de calidad.

En la práctica, era evidente que dicha estructura administrativa se caracterizaba por la parcialidad de las decisiones de la misma Comisión y que era el gobierno el que tenía el control absoluto, ello, evidentemente, hacía inequitativos los procesos electorales y las resoluciones de las controversias que se suscitaban al final de las elecciones, ya que era el mismo presidente quien nombraba a los funcionarios y quien contaba con el voto de calidad para resolver los problemas suscitados.

Una estructura de este tipo, no podía menos que despertar suspicacias en torno a la confiabilidad de los mismos procesos electorales, pero al mismo tiempo, de la resolución de los problemas presentados ya que el gobierno era al mismo tiempo juez y parte medular de la Comisión. Se requería pues, para darle transparencia a los procesos electorales de una institución desvinculada al gobierno y con la suficiente autonomía para preparar las elecciones y resolver los conflictos poselectorales⁸⁴.

¿De qué manera la creación de estas instituciones electorales significaron un avance en el proceso de transición en el país? y sobre todo ¿Qué aportaron a los procesos electorales para que se convirtieran en plenamente democráticos?

a). La creación del IFE.

Después de las conflictivas elecciones del año de 1988, los modos, los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales, resultaban poco creíbles y sostenibles, sobre todo, un aspecto resultó claramente controversial para todos los partidos políticos y ciudadanos: la actuación de la autoridad electoral que arrojaba una enorme duda e inconformidad en torno al triunfo que había otorgado al candidato ganador, Carlos Salinas de Gortari⁸⁵.

En su momento, los diferentes candidatos opositores que habían participado en tan controversial elección se manifestaron públicamente en contra de los resultados que favorecieron al candidato del PRI.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Frente Democrático Nacional (FDN), Manuel J. Clouthier del Partido Acción Nacional (PAN) y Rosario Ibarra de la Piedra del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), emitieron de manera conjunta, el día 6 de julio de 1988, un llamado a la legalidad de la jornada electoral, en donde destacaban entre otras cosas lo siguiente⁸⁶:

“ [...] Ha sido evidente la voluntad ciudadana para establecer un régimen democrático y abolir el autoritarismo imperante. La respuesta del gobierno y de los agentes del partido oficial ha sido contraria a esta abrumadora demanda ciudadana.”

“Numerosas violaciones cometidas hasta ahora en perjuicio de todas nuestras organizaciones y partidos políticos, como la ausencia deliberada de autoridades electorales, la eliminación selectiva

⁸⁴ Al respecto puede consultarse el capítulo VI del libro de Pérez, Germán Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo II. Ed. H. Cámara de Diputados/H. Cámara de Senadores/ Porrúa, pág. 231-252.

⁸⁵ Cfr. Becerra, Ricardo Et. Al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008.

⁸⁶ Los siguientes párrafos son tomadas de manera textual de Pérez, Germán. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo III. Ed. H. Cámara de Diputados/ H. Cámara de Senadores/ Ed. Porrúa, México, 2009, pág. 5.

de ciudadanos del padrón electoral, la privación masiva de credenciales a servidores públicos, sindicalistas y a concesionarios de mercados, las brigadas de votantes, colonos, empleados civiles y militares, el acarreo de campesinos, la inexistencia o ineficiencia de la tinta indeleble, los intentos de voto múltiples por un solo sector electoral, la admisión de votantes en proporción superior al diez por ciento para efectos de anulación, el relleno de ánforas y otras muchas irregularidades afectan gravemente la limpieza de los comicios del día de hoy y podrían determinar su nulidad, en caso de no ser satisfactoriamente reparadas”.

Una cosa era clara del manifiesto, la oposición reclamaba mejores condiciones de transparencia, equidad y justicia de los procesos electorales, demandas que se tradujeron justamente en la principal aportación de la reforma electoral de 1990, la cual va a crear el IFE y al TRIFE como organismo encargado de darle a la organización de las elecciones federales, certeza, legalidad, transparencia y equidad.

La respuesta del gobierno a dicha situación de reclamo fue dada el día 6 de abril de 1990, con tal motivo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se proponía la reforma a los artículos 5º, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción IV, base tercera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sentido era claro, conformar las bases para un nuevo régimen electoral aplicable a las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante el decreto publicado, el PAN, el PRI, el PARM, el PFCRN y un Grupo Parlamentario Independiente, establecieron distintas iniciativas en torno a las características que debería tener el nuevo régimen electoral, mismas que fueron analizadas por una subcomisión especial que buscaría los puntos de consenso entre las propuestas de los distintos partidos políticos.

De las deliberaciones realizadas surgió la base del nuevo texto del artículo 41 Constitucional, el que en lo sucesivo estableció la función estatal de organizar las elecciones por conducto de un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, que sería autoridad en la materia, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y regido por los principios de certeza, objetividad, legalidad, imparcialidad y profesionalismo.

Surgía entonces el IFE que tendría como rasgo particular –en tanto organismo rector de los procesos electorales- la construcción de un vigoroso sistema de partidos, la implantación de la organización electoral de forma profesional e imparcial, la celebración de comicios sujetos en todas sus fases y etapas a la legalidad, y la creación de normas claras para la regulación de las elecciones, todo lo cual presuponía un apego total a las bases que en materia electoral establecía la Constitución.

Conforme al Decreto, el artículo primero aprobaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, contenía en su artículo (68.1) la creación del Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones; es decir, ya no era el gobierno el encargado de organizar y realizar las elecciones, lo cual, se traducía en una de las condiciones esenciales para avanzar hacia la plena democratización del sistema electoral y conducir a la transición democrática.

A partir de entonces, el régimen político caracterizado por su hegemonía y autoritarismo, empieza a perder de manera paulatina dichos rasgos, y la creación del IFE, sería el vehículo adecuado para iniciar elecciones libres y justas para todos los partidos políticos, el gobierno empieza a perder el control de las elecciones, el cual es tomado por el IFE como órgano autónomo y completamente independiente del mismo, el cual establece una nueva organización de los procesos electorales.

A partir de entonces el IFE jugó un papel destacado en la transición a la democracia ya que se convirtió en el órgano que en lo sucesivo garantizaba la transparencia de los procesos electorales, el establecimiento de reglas claras para la realización de las elecciones y que estas se convirtieran en justas, un esquema de financiamiento claro y de acuerdo a la capacidad de los partidos políticos para obtener votos, la capacitación electoral ciudadana indispensable para la organización y realización de los comicios independientemente del gobierno; pero sobre todo, el IFE se encargaría de crear condiciones jurídicas y de competencia equitativas para los partidos políticos; todo lo cual, condujo a incrementar la competencia partidista.

Con el nuevo órgano institucional el país definía un nuevo perfil de la autoridad electoral, por lo menos sin la participación directa del gobierno en la conformación de su estructura. Por el contrario, ahora participaban en su integración los diferentes poderes de la Unión, lo cual aseguraba un equilibrio y equidad en su funcionamiento, y creaba condiciones para que cumpliera con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, indispensables en la construcción de un nuevo sistema electoral.

En el mismo sentido, su estructura de funcionamiento había quedado integrada por un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral desconcentrado, que también aseguraba la imparcialidad en la organización y preparación de las elecciones, así como la transparencia y competencia de sus integrantes.

En suma, el IFE vino a ser la institución electoral que faltaba en un sistema de competencia que se había caracterizado por su parcialidad a favor del gobierno y su partido, desde entonces, las elecciones se fueron convirtiendo en un proceso verdaderamente democrático.

No obstante, aún quedaba un resquicio para que el gobierno siguiera teniendo injerencia en el proceso de organización electoral. En la integración del Consejo General, quien quedó como órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, seguía siendo el Secretario de Gobernación, quien fungía como Consejero del Poder Ejecutivo y como Presidente del Consejo General y tenía la atribución de proponer al Director General del IFE y proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario General, situación que aún podía derivar en cierta falta de credibilidad del Instituto.

Así, aunque desde las elecciones de 1988 los resultados habían mostrado una mayor competencia entre los partidos políticos, será con la creación del IFE cuando verdaderamente se incrementa la competencia entre partidos, esto, en función de las nuevas reglas de competencia establecidas por esta institución que enfatizaban la creación de condiciones más equitativas para la competencia electoral, todo lo cual derivó en elecciones más competitivas que condujeron a que los partidos políticos se convirtieran en parte central de los nuevos cambios institucionales a partir de su mayor capacidad de representación en las distintas cámaras.

b). La creación del TRIFE.

A partir de los procesos electorales conflictivos de los años de 1983, 1986 y 1988, no sólo era evidente que las elecciones eran controladas por el gobierno y su partido, sino también, que el árbitro electoral que resolvía las controversias de los comicios era juez y parte al mismo tiempo, lo que le permitía manipular los resultados electorales de acuerdo a su conveniencia.

Conscientes de que dicha situación impedía la celebración de comicios transparentes y equitativos, en julio de 1990, diferentes partidos políticos y grupos independientes realizaron propuestas particulares encaminadas a crear un nuevo organismo encargado de realizar las calificaciones de las elecciones, pero de manera imparcial, a través de la creación del Tribunal Federal Electoral.

En este ámbito, diferentes partidos políticos (PRI, PARM, PFCRN y Grupos Parlamentarios Independientes) deliberaron la posibilidad de aprobar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el cual, en el artículo 264, se decretaba la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como

órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, el cual tendría a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de sanciones.

Después de diversas deliberaciones, se decretó en el artículo primero la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y en el artículo 264 del mismo, se creaba el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral con la función de resolver los recursos de apelación y de inconformidad que garantizaría que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, más aún, contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, es decir, quedaba como una institución que vendría a garantizar la legalidad de los propios resultados de los procesos electorales.

Este, fue sin lugar a dudas uno de los organismos electorales que contribuyó a la transición democrática en el país, ya que vino a darle transparencia a la organización y calificación electoral, procesos que habían sido seriamente cuestionados por la oposición en las elecciones de 1988. Sin embargo, más importante aún, fue el hecho de que el PRI fue capaz de sumar los esfuerzos de los partidos políticos de oposición para sacar adelante el nuevo marco legal electoral que regiría las siguientes elecciones en el país.

Debemos señalar, que la aprobación del COFIPE y del TRIFE, vinieron a demostrar que la transición política del país no sólo era posible realizarse, sino que continuaba por la ruta de acuerdos institucionales entre el gobierno y los diferentes partidos políticos opositores.

A partir de la creación del COFIPE y del TRIFE, se abonaba otro aspecto relevante de la democracia electoral en México y se continuaba hacia la transición política. Después del año de 1990, la calificación de los procesos electorales dejaba de ser un monopolio del gobierno y su partido, y se involucraba de manera significativa a los diversos partidos opositores; es decir, se daba paso a la celebración de reformas de manera bilateral.

Con la creación del TRIFE se mejoró de manera sustancial la legalidad de las elecciones, tan cuestionada durante los años ochenta, ahora, la naturaleza del órgano pasaba de ser de carácter administrativo a tener un sentido jurisdiccional, lo cual, confirmaba la creación de un verdadero sistema de justicia electoral; pues, debemos de anotar que la estructura del TRIFE se fortaleció a raíz de su conformación mediante una sala central en el Distrito Federal y su

descentralización con diferentes salas regionales que operarían en las circunscripciones electorales⁸⁷.

Se delineaba de esta manera una nueva estructura de los órganos electorales encargados de impartir la justicia electoral, pero sobre todo, se aseguraba la independencia –aunque se parcial- de dichos órganos respecto al gobierno.

En consideración a los nuevos organismos electorales y su nueva estructuración, la transición democrática en el país volvió a dar un paso adelante para su culminación; en adelante, los tradicionales conflictos y debates poselectorales relacionados con la organización, transparencia, limpieza y resultados de las elecciones empezaron a quedar relegados a un segundo plano, más aún, las negociaciones –llámese concertaciones- pasaron a realizarse de manera institucional en el terreno de las reformas electorales.

Lo que siguió después de 1990 con la nueva estructura electoral que se fue conformando a raíz de los cambios incorporados con las diversas reformas electorales, ya no fue el conflicto político sin sentido y sin futuro para la oposición política en consideración a que el gobierno tenía el control sobre tales instituciones, por el contrario, el TRIFE junto con el IFE al convertirse en instituciones autónomas, vinieron a darle transparencia y certidumbre a la organización de las elecciones y legitimidad a los resultados, ahora lo característico serán las elecciones competidas entre partidos políticos y los resultados cerrados para la obtención de la presidencia, las gubernaturas, los municipios, los senadores y los diputados.

Como señala Luis Salazar⁸⁸ ahora el sufragio cautivo e inercial, aunque sin desaparecer, empezaba a dejar de ser mayoritario frente al voto libre e incluso volátil, el nuevo electorado ante la nueva estructura electoral empezaba a ser capaz de utilizar sus derechos políticos para sancionar o premiar el comportamiento del gobierno; más aún, refiere el mismo Salazar, por primera vez se crearon condiciones de verdadera incertidumbre, ya no en torno a la organización de los comicios, sino en relación a los resultados de los mismos.

Para esta nueva situación electoral y contexto político en el país a partir de los años noventa, considero que la creación del TRIFE como institución autónoma y

⁸⁷ Para un análisis más completo y pormenorizado de las funciones y estructura del TRIFE, consúltese el capítulo VII del libro de Pérez, Germán, Et. Alt. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo II. Ed. H. Cámara de Diputados/ H. Cámara der Senadores/ Porrúa, México, 2009, pág. 389-435, en el cual se abordan los diferentes cambios en materia de justicia electoral en México durante el periodo de la transición en el país

⁸⁸ Salazar, Luis (Coordinador). *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. Ed. Cal y Arena, México, 1999, pág. 17.

jurisdiccional contribuyó de manera significativa, el ciudadano tenía la certeza de que podría participar libremente en las elecciones por el candidato de su preferencia, pero sobre todo, tenía la seguridad de que su voto sería contado de manera correcta, y que en caso contrario, existía un organismo autónomo al cual podía recurrir el partido político afectado sin necesidad de que el gobierno manipulara su actuación.

En suma, la creación del TRIFE vino a darle a la transición política mexicana el elemento de certidumbre electoral tan necesario en un país que se presume democrático, y México, empezaba a serlo por la vía institucional.

c). La creación del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación.

Con la creación del IFE y del TRIFE como instituciones electorales autónomas se avanzó de forma significativa en la transición a la democracia, ambas, vinieron a darle transparencia, certeza y legalidad a los procesos electorales en la medida que se constituyeron en instituciones con independencia del gobierno en cuanto a su estructura de operación; condiciones que propiciaron la participación abierta de los ciudadanos y la mayor competencia entre partidos políticos.

Así, el objetivo de crear y consolidar un esquema electoral confiable, objetivo y sobre todo imparcial, a todos los participantes en las elecciones, se empezaba a consolidar con la creación de ambas instituciones. Sin embargo, será la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la reforma electoral de 1996 el avance más trascendente para consolidar la transición política, al incorporarse el TRIFE a ese poder y dejar de ser en ese sentido autónomo, pasaba a formar parte de uno de los poderes públicos, como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

La creación del TEPJF conforme al artículo 99 lo convertía pues, en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y en órgano especializado del poder Judicial de la Federación, con una estructura propia compuesta por una Sala Superior (integrada por siete magistrados electorales) y Salas Regionales, contando además con personal jurídico y administrativo.

Su importancia como órgano electoral radica justamente en su atribución para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, declarando al mismo tiempo la validez de la elección y la de Presidente Electo, así como todas aquellas impugnaciones de actos o resoluciones realizadas por las autoridades electorales, entre las más importantes.

Particularmente considero que la creación del TEPJF fue un elemento clave para terminar con el carácter autoritario y hegemónico del sistema político mexicano, la manipulación electoral característica hasta el año de 1988 por parte del gobierno y su partido encuentran un límite a su intervención en los resultados electorales con la creación de esta institución; las nuevas reglas electorales surgidas y puestas en marcha impidieron en lo sucesivo la manipulación de los procesos electorales y sus resultados.

México transitaba entonces a la democracia mediante una evolución gradual e institucional que incorporó como rasgo relevante la creación de nuevas instituciones electorales que vinieron a darle legitimidad al sistema electoral mexicano a través de la incorporación de nuevas reglas de juego que eran más claras y justas para todos los participantes.

El TEPJF vino a dar un mayor grado de certeza y justicia a las reglas electorales que ya estaban en funcionamiento en términos de la justicia electoral, pues, como hemos venido señalando, la reforma electoral de 1996 marcó el principio de la independencia total de los órganos electorales respecto del gobierno, y más aún, vino a significar el mejoramiento de las condiciones de competencia.

Debemos señalar entonces, que la creación del TEPJF representó la posibilidad real de terminar con el control gubernamental sobre la organización y calificación de los procesos electorales, dando al mismo tiempo una mayor justeza en sus diferentes normas de operación, pero sólo, después de un largo y complicado camino que siguió la vía institucional.

4.1.3. Reformas electorales y nuevos procedimientos electorales.

El cauce electoral se convirtió en un espacio privilegiado para contraponer los distintos intereses políticos de los muy diversos actores participantes en la vida política del país, desde la reforma de 1977, pero sobre todo, desde los primeros años de la década de los ochenta, el país comenzó a instalar una nueva mecánica electoral que se tradujo de manera paulatina en un cambio radical de sus procedimientos electorales a través de la realización de reformas electorales que condujeron a crear las nuevas condiciones de país democrático⁸⁹.

Con cada una de las reformas electorales se fueron creando nuevos mecanismos y procedimientos electorales que tuvieron por objetivo central cambiar las condiciones de dominio y hegemonía que habían caracterizado al régimen político mexicano desde el año de 1940, cada nuevo procedimiento vino a contribuir a la erosión de la naturaleza autoritaria del sistema.

⁸⁹ Cfr. Becerra, Ricardo Et. Al...Op. Cit Pág. 164-165.

Los años ochenta marcaron el inicio de una serie de conflictos políticos que tenían su origen en la marcada desigualdad y parcialidad tanto de las instituciones electorales como de los mismos procedimientos que se utilizaban para resolverlos, al mismo tiempo, la disputa central se empezó a centrar en la revisión de la normatividad electoral, y será justamente esa normatividad la que empezará a ser modificada mediante la lucha permanente de la oposición a través de exigir cambios mediante la vía electoral.

Las propuestas de los distintos partidos políticos se fueron sucediendo a lo largo de los años, abarcando temas muy variados de la competencia política y electoral, que generalmente se caracterizaron por polarizar el ambiente político con relación al gobierno y su partido, de ellas, se detectó que sus intereses y ámbitos eran en ocasiones abismales; se debatían la integración de los órganos electorales, el acceso a los medios de comunicación, los órganos y procesos electorales, la calificación de las elecciones, el padrón electoral, entre los aspectos más relevantes del tema electoral.

Sin embargo, considero que por su importancia hubo tres nuevos procedimientos electorales que fueron los destacados para avanzar hacia la transición democrática del país, ello, en consideración a sus impactos sobre la organización y calificación de las elecciones; a saber: los cambios en la integración de las cámaras de diputados y senadores; la calificación de las elecciones por parte de los órganos electorales y la participación del gobierno en los órganos de control y calificación de los comicios.

Así pues, para conocer de manera puntual el proceso que condujo al tránsito democrático nacional debemos especificar también, la manera y los impactos que los nuevos procedimientos electorales acarrearón para terminar de manera definitiva la estructura autoritaria conformada después de más de 40 años de hegemonía del gobierno y su partido, veamos.

a). La nueva integración de las cámaras.

Hasta la reforma electoral de 1986 las cámaras de diputados y senadores se integraban de manera mayoritaria por diputados y senadores del PRI, los cuales, aprobaban sin objeción alguna tanto las reformas presentadas por el Ejecutivo como cualquier iniciativa realizada por el mismo, sin la menor posibilidad de que la oposición impidiera la aprobación de las mismas en razón de la mayoría calificada que el partido gobernante poseía.

La abrumadora mayoría en ambas cámaras del Congreso, significó la formación y existencia de un gobierno unificado que no sólo aprobaba las iniciativas gubernamentales, sino que también podía rechazar aquellas emanadas de la

oposición que afectaran los intereses del partido y del propio gobierno; así, en más de una ocasión esa mayoría priista se utilizó para tomar decisiones independientemente de que estas contravinieran las leyes vigentes o incluso la Constitución, con la evidente imposibilidad de la oposición de contrarrestar tales determinaciones, a lo más, se conformaban con protestar públicamente las condiciones de inequidad existentes.

No obstante la anterior situación de franca desventaja ante el partido hegemónico, la oposición luchó de manera permanente por alcanzar una nueva integración del Congreso a través de una mayor representación de los partidos opositores en ambas cámaras e iniciar desde ellas la lucha por terminar con las condiciones hegemónicas del PRI.

Aunque desde la reforma electoral de 1977 se había dado paso a la creación de los Diputados de Representación Proporcional, será con la reforma de 1986 cuando se establece su incremento a 200, efectivamente, después de 1986 los diputados de mayoría relativa se mantuvieron en 300 y los de representación proporcional llegaron a 200, electos de manera invariable en cinco circunscripciones y sin la intervención de la Comisión Federal Electoral.

Además, con la reforma electoral de 1989 y la reforma al artículo 54, se daba marcha atrás en el efecto correctivo a la sobre y la subrepresentación, de acuerdo a la nueva forma de integración dispuesta para la asignación de DRP se necesitaba contender por lo menos con 200 candidatos uninominales y obtener el 1.5 por ciento de la votación nacional, además de que ningún partido político podía obtener más de 350 diputados en total.

Posteriormente, con la reforma electoral de 1993 se introdujo una nueva fórmula para la asignación de diputados por el principio de RP y se estableció que ningún partido político podría tener más de 300 diputados electos por ambos principios, modificaciones importantes para avanzar a la transición ya que el nuevo procedimiento impedía una sobrerrepresentación del partido en el gobierno, haciendo más equitativo el reparto de diputaciones y acotando al mismo la posibilidad de continuar con la hegemonía absoluta lograda mediante el mecanismo de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Este nuevo procedimiento electoral que ampliaba la posibilidad de mayor representación en la Cámara de Diputados, dio su primer gran resultado para la oposición en las elecciones federales de 1988 y desde ahí se inició una lucha constante por avanzar hacia la democracia.

En las elecciones presidenciales de 1988, el PRI obtuvo un total de 260 diputados por ambos principios, mientras que la oposición en su conjunto 240 diputados, es

decir, una diferencia mínima en medio de una controversia sobre la legalidad de los resultados. No obstante que el PRI obtuvo la mayoría en la Cámara y la Presidencia de la República, la oposición demostró su capacidad de convocatoria ante la presencia de nuevas reglas electorales y confirmó que a través de la modificación de los procesos electorales era posible avanzar hacia el tránsito a la democracia.

En el mismo sentido, la Cámara de Senadores compuesta hasta 1986 por 64 senadores –dos representantes por cada estado- permitió el control casi monopólico del PRI en la Cámara; por ello, la oposición peleó por aumentar también la representación en dicha Cámara.

La reforma electoral de 1993 introdujo una nueva reforma de gran trascendencia, se acordó que la Cámara se integraría con 128 Senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría, para cada entidad federativa; ya la reforma electoral de 1996 se introdujera la figura de “senador de lista” o de representación proporcional, aumentando con ello la posibilidad de que los demás partidos también accedieran al Senado.

En suma, los nuevos procedimientos para integrar la Cámara de Diputados y Senadores mediante la incorporación de más miembros por la vía de la representación proporcional incidió de manera favorable para que la oposición al conquistar más escaños en ambas cámaras, encontrara condiciones de mayor competencia, desde donde siguieron luchando por terminar con las condiciones de hegemonía del PRI; sólo desde ahí, desde la vía institucional, electoral y de mayor representación es que se fueron sentando las bases de la erosión del régimen autoritario y hegemónico; después de esto, la competencia se intensificó y se volvió más complicado seguir manteniendo el control de las decisiones a partir del control de las Cámaras, como había sucedido durante más de 40 años.

b). La calificación de las elecciones.

La construcción de la democracia no sólo fue un proceso largo y complicado que tuvo que pasar por el cambio de un conjunto de procedimientos electorales que fueron haciendo más competitiva la lucha electoral, también presentó como característica importante la lucha opositora por hacer de la calificación de las elecciones un proceso transparente e imparcial.

Recordemos que hasta la reforma electoral de 1986, el artículo 60 establecía que cada Cámara calificara las elecciones de sus miembros y resolviera las dudas que se presentasen sobre los resultados; es decir, se formaban Colegios Electorales integrados por todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, mientras que en la Cámara de

Senadores el Colegio Electoral quedaba integrado por los Senadores que hubiesen obtenido la declaración de la Legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de las Unión.

En los hechos, este proceso legitimaba de manera absoluta la designación de Diputados y Senadores, pues, al ser el PRI el que hasta 1988 obtenía las mayorías en ambas Cámaras, también validaba la calificación de las elecciones a partir de la integración de los Colegios Electorales en ambas Cámaras con mayoría de miembros que formaban parte del mismo PRI; o sea, el procedimiento marcaba una clara condición de inequidad y parcialidad a favor del gobierno y su partido al momento de la calificación de las elecciones, prestándose al mismo tiempo a la modificación de aquellos resultados que no fueran favorables al partido oficial, insisto, se trataba de un esquema electoral donde el PRI se convertía en juez y parte del mismo proceso.

Si a lo anterior agregamos que el mismo artículo 60, en su párrafo cuatro, daba al Gobierno Federal la atribución de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales mediante organismos designados para tal fin, era claro entonces que existía un esquema electoral totalmente parcial hacia el partido oficial, y en esas condiciones no podía existir un verdadero proceso democrático. Este procedimiento se mantuvo igual con la Reforma Electoral de 1990 y en el mismo artículo 60 y sólo se mantenían en duda en caso de que se presentaran hechos supervenientes que obligasen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Sin embargo, la limitación a este procedimiento se dará con la reforma electoral de 1993, la principal crítica y petición de los partidos opositores fue en el sentido de aumentar la equidad partidista y terminar con la parcialidad en el funcionamiento de dichos Colegios Electorales, que a la postre realmente estaban controlados por el gobierno y su partido.

La reforma electoral de 1993 incorporó un nuevo procedimiento electoral: la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, y por consecuencia el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Por su parte, la Reforma Electoral de 1996, en el mismo artículo 60, cancelaba ya la posibilidad de conformación de Colegios Electorales independientes para realizar la validez de las elecciones. La modificación del procedimiento electoral consistió –tal y como se señala en el primer párrafo del artículo- en que en lo sucesivo las determinaciones sobre la validez, otorgamiento de constancias y asignación de Diputados o Senadores, podían ser impugnadas ante las Salas

Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos que señalara la Ley al respecto.

Pero lo más importante de la modificación del procedimiento consistía -párrafo dos del artículo- en que las resoluciones sólo podrían ser revisadas de manera exclusiva por la Sala Superior del Tribunal a través del medio de impugnación que los partidos políticos pudieran interponer únicamente cuando tales agravios señalados se pudiera modificar el resultado de la elección, además, los fallos de la Sala serían inatacables y definitivos.

El nuevo procedimiento marcaba un avance significativo en la construcción del régimen democrático, pues, en los hechos, se sacaba al gobierno de la posibilidad de calificar y validar los resultados de las elecciones, separación que a la postre venía a significar la construcción de un sistema electoral de justicia imparcial y más creíble y equitativo que el anterior procedimiento.

Con este nuevo esquema de calificación de las elecciones mediante la eliminación de los Colegios Electorales se creaba un sistema electoral más justo, transparente y equitativo, pues, se le quitaba al gobierno el control que había tenido sobre el mismo desde la Reforma Electoral de 1977 y que lo hizo un partido prácticamente invencible a partir de la construcción de un Sistema Electoral inequitativo y parcial hacia el gobierno y su partido.

El resultado inmediato de esta modificación se va a presentar justamente en las elecciones intermedias del año de 1997, en ellas, el partido oficial perdía por primera vez en su historia la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, lo cual, sentaba las bases definitivas para la finalización de la transición democrática en el país.

4.2. Las evidencias empíricas de la transición.

Después de tres reformas electorales que la precedieron, la de 1996 incorporó un conjunto de modificaciones trascendentes que permitieron dar el paso definitivo a la construcción de nuevas reglas y procedimientos electorales que darán punto final a la transición democrática.

Con la reforma de 1996 se aprobaron modificaciones a la Constitución, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Reglamentaria del

artículo 105 constitucional, a la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Código Penal y nuevas disposiciones en materia de impugnación electoral⁹⁰.

El punto más destacado que vino a modificar la Reforma de 1996 fue el retiro definitivo de la representación del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE, y con ello, se retira de manera definitiva la posibilidad de que el Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación que era el que presidía dicho organismo electoral, pudiera participar en él, y por consecuencia, el gobierno perdía el control que había tenido en las elecciones.

De acuerdo al artículo 41, apartado III, el Consejo General quedaba integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, los cuales serían elegidos de manera sucesiva por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios⁹¹.

Con esta modificación el Poder Ejecutivo perdía de manera definitiva, no sólo la posibilidad de nombrar al Consejero Presidente -generalmente el Secretario de Gobernación-, sino más importante aún, se le quitaba el control sobre el máximo órgano electoral que durante muchos años le permitió organizar las elecciones a su conveniencia y manejar los resultados electorales en función de sus intereses y necesidades políticas, lo que en la práctica se convirtió en el mecanismo clave para consolidar el régimen autoritario.

Aunado a lo anterior, en el ámbito de la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este quedó constituido como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, incluyendo la elección para Presidente de la República, que hasta la reforma de 1994 todavía era mantenida por la Cámara de Diputados; en lo sucesivo, con la reforma, la última decisión ya no correspondía a la Cámara de Diputados, sino que ahora correspondía de manera plena al Tribunal integrado por una sala superior y salas regionales⁹².

¿De qué manera esta modificación electoral permitió avanzar hacia la transición democrática? y ¿Qué efectos provocó en términos de las elecciones competidas?

Con la incorporación, mediante la reforma electoral de 1996, de los nuevos procedimientos electorales y las modificaciones a diferentes artículos constitucionales, quedaba marcado un evento considerado como central para

⁹⁰ Al respecto puede verse el Decreto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión presentado en el Diario Oficial de la Federación del día jueves 22 de agosto del año 1996, en el cual se exponen de manera detallada las principales reformas realizadas con motivo de la Reforma Electoral de 1996.

⁹¹ Véase lo dispuesto en el artículo 41 del Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, pág.3.

⁹² Véase lo dispuesto en el artículo 99 del Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, pág. 5.

hablar del tránsito definitivo del autoritarismo a la democracia: la celebración de elecciones con condiciones plenamente competitivas, ya que por fin el gobierno no intervendría en la organización de las elecciones, y lo más importante, había dejado de ser parte del IFE.

La reforma de 1996 aportó dos puntos centrales a la democracia mexicana:

Primero; el Secretario de Gobernación ya no formaba parte de la estructura del IFE, lo cual, establecía condiciones plenamente libres y competitivas en la realización de las elecciones, la autoridad electoral ya no sería controlada ni presidida por el gobierno y con ello, el partido oficial ya no tendría acceso a imponer sus condiciones dentro del mismo; así pues, la celebración de las elecciones de 1997 y los resultados adversos al gobierno y su partido, deben considerarse como el punto de llegada de la transición a la democracia en el país después de un largo proceso de reformas electorales que habían permitido llegar a establecer las condiciones necesarias para la celebración de elecciones competitivas.

Segundo; tal y como se especifica en el Decreto del Diario Oficial de la Federación del día 22 de agosto de 1996, la fórmula para integrar a la Cámara de Diputados reducía de manera significativa la posibilidad de que el PRI –como antes sucedía– quedara sobre representado, y con ello, la posibilidad de mantener por la vía de los hechos la mayoría absoluta quedaba seriamente limitada, pues, ahora, el partido mayoritario tenía derecho tan sólo a ocho por ciento de sobre representación.

De acuerdo a esta investigación los resultados que se presentan en las elecciones federales y locales en el año de 1997 y que condujeron a la transición definitiva hacia la democracia, fueron posible gracias al conjunto de modificaciones electorales que se realizaron en el país desde el año de 1986; sin embargo, las modificaciones con la reforma de 1996 fueron determinantes para terminar definitivamente con el régimen autoritario y dar paso a la integración de un sistema electoral más competitivo, transparente, justo e imparcial.

Así pues, los nuevos elementos y disposiciones incorporadas con las reformas electorales de 1986, 1990, 1993, 1994 y sobre todo con la de 1996, contribuyeron de manera primordial a establecer un conjunto de reglas más equitativas para todos los partidos políticos participantes, lo cual, abrió la posibilidad para que cualquiera de ellos tuviera la posibilidad de ganar, y en esa medida, los resultados fueran justos y creíbles.

Las elecciones de 1997 se realizaron en un contexto también complicado en todos los aspectos; en lo económico el país empezaba la recuperación de la crisis

financiera de 1995; en lo político, las presiones de los diversos partidos políticos se expresaban en una lucha institucional para alcanzar la verdadera democracia; y en lo social, el movimiento del Ejército de Liberación Nacional significaba antes que nada un cuestionamiento al sistema económico y al régimen político; pero sobre todo, por primera vez, unas elecciones se realizarían sobre la base de nuevas reglas en las cuales el gobierno ya no era el protagonista principal ya que se le había otorgado plena autonomía a las autoridades electorales.

El proceso de organización, celebración y vigilancia de las elecciones se realizó por primera ocasión sobre nuevas bases institucionales, aunque todavía era un esquema perfectible, el nuevo sistema electoral otorgó mejores condiciones de competencia en medio de las obvias inequidades propias de un régimen que venía de más de 50 años de ser hegemónico y autoritario; entre ellas, las más importantes fueron: derivado de la reforma de 1996 los partidos políticos tendrían acceso al financiamiento público de acuerdo a sus propios resultados electorales; podrían acceder de manera equitativa a los medios masivos de comunicación para difundir sus plataformas políticas y contaban con mejores condiciones de participación política; todo esto, volvió los comicios más competidos y los resultados no se hicieron esperar; la transición democrática por fin llegaba a su punto final⁹³.

4.2.1. Los resultados electorales de la transición democrática.

En medio de un ambiente caracterizado por los cambios en los procedimientos y organización de las elecciones generados por las reformas electorales, las elecciones federales de 1997 y las presidenciales del 2000, crearon expectativas en todos los partidos políticos de que era posible ganar y terminar por fin con la hegemonía del PRI y con ello alcanzar el tan ansiado proceso de transición democrática; y efectivamente, en 1997, el PRI perdía la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 dejaba la presidencia del país a manos del PAN.

Pero también, las nuevas condiciones de competencia terminaron por integrar de manera definitiva los gobiernos divididos como rasgo central del nuevo sistema político mexicano. En 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y mantuvo la mayoría en la Cámara de Senadores; mientras que en el 2000, el PAN ganaba la presidencia de la República y no obtenía la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores; al mismo tiempo, varias gubernaturas fueron ganadas por partidos políticos distintos al PRI; es decir, conformación de gobiernos divididos producto de la mayor competencia partidista.

⁹³ Cfr. Becerra, Javier. "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia". En Cansino, César (Coordinador). *Después del PRI: las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998.

Para las elecciones del año 2000 las nuevas instituciones electorales ya habían demostrado su eficiencia en la organización, celebración y calificación de las elecciones; mientras que los nuevos procedimientos electorales habían conducido a la conformación de un sistema electoral más justo, equitativo y transparente; pero sobre todo, el gobierno mostraba una voluntad no observada en tiempos anteriores, donde la apertura se había vuelto una realidad a fuerza de la lucha partidista.

a). Las elecciones federales de 1997.

Después de una larga hegemonía en los resultados de las elecciones en la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y las gubernaturas de los estados, los partidos opositores fueron paulatinamente accediendo a la representación en ambas cámaras, a ganar distintas gubernaturas, hasta llegar a ganar lo impensado durante muchos años, el triunfo en la elección presidencial.

Entre 1985 y 1994 el PRI mantuvo su hegemonía en la Cámara de Diputados, sin embargo, su margen de triunfo se fue haciendo cada vez más reducido. Mientras que en 1985 obtuvo el 68.1 por ciento del total de votos emitidos, para 1994 su porcentaje se redujo al 50.2 por ciento; es decir, apenas el mínimo requerido para mantener la mayoría calificada; por el contrario, la oposición en su conjunto aumentó su margen de votación de 31.9 por ciento en 1985 a 49.8 por ciento para 1994; lo cual indica que el nivel de competitividad de los partidos opositores se fue acrecentando de la mano de las distintas reformas electorales que se fueron realizando, y que fueron generando condiciones más justas y equitativas de competencia.

Esta tendencia a una mayor competitividad de los partidos opositores se concretará en el año de 1997. De acuerdo a los resultados de las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en el año de 1997, por primera ocasión el PRI obtenía tan sólo el 39.1 por ciento de la votación total, porcentaje insuficiente para obtener la mayoría calificada; el PAN obtuvo el 26.6 por ciento de la votación y el PRD obtenía el 25.7 por ciento; mientras que los partidos restantes lograron obtener un 8.6 por ciento del total de votos, véase el cuadro 4.1.

Estos resultados tuvieron como efecto principal la negociación: en lo sucesivo el Presidente de la República y su partido tendrían que acercarse a negociar con los distintos partidos políticos, sin los cuales, ahora, las iniciativas presidenciales no pasarían; es decir, el esquema político se volvía más democrático al no contar el PRI con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

CUADRO 4.1

Elecciones federales de Diputados, 1985-1997: votos y porcentajes.

Partido	1985	1988	1991	1994	1997
PAN	2769545 (16.3 %)	3244887 (18.0%)	4071100 (17.7%)	8664384 (25.8 %)	7775618 (26.6%)
PRI	11565722 (68.1%)	9227008 (51.1%)	14119361 (61.5%)	16851082 (50.2%)	11427548 (39.1%)
FDN/PRD		5252649 (29.1%)	1895133 (8.3%)	5590391 (16.7%)	7516456 (25.7%)
OTROS	2648159 (15.4%)	330077 (1.8%)	2897957 (12.5%)	2460053 (7.3%)	2507687 (8.6%)
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Tomado de César, Cansino. "Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1985-1997". En Cansino, César (Coordinador). *Después del PRI: las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998, pág.65.

Los resultados eran claros, después de un largo proceso de reformas electorales se habían establecido nuevas condiciones electorales y de competencia que hicieron más justa y equitativa la contienda electoral y que arrojaban como resultado fundamental la pérdida del control absoluto de la Cámara de Diputados y la imposibilidad de emprender reformas constitucionales por sí sólo, obligándolo a realizar acciones inclusivas y concurrentes con los demás partidos; los resultados obligaban a legislar entre todos y ese sería el nuevo rasgo del régimen político mexicano: un proceso legislativo democrático como resultado de unas elecciones democráticas.

Como se puede observar en el cuadro 4.2; los signos de la democracia se hacían presentes en la estructura electoral mexicana a raíz de las modificaciones en las instituciones y procedimientos electorales.

Los resultados eran claros y contundentes; el PRI, sólo obtuvo en 1997 un total de 165 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 74 por el principio de representación proporcional; por su parte, los partidos opositores obtuvieron en su conjunto 135 diputados de mayoría relativa y 126 diputados de representación proporcional; cifras que de acuerdo a las nuevas disposiciones electorales impedían al PRI alcanzar la mayoría y tener sobre representación en la Cámara, ello anunciaban que la nueva integración del Congreso sería dividida, incluyente y democrática, es decir, un rasgo elemental de los países que se consideran verdaderamente democráticos, el país entraba de lleno a la democracia y sólo faltaba la alternancia de gobierno en el Poder Ejecutivo.

CUADRO 4.2

Diputados de MR y de RP en las elecciones de 1997

Partido político	Diputados de MR	Diputados de RP	Total Diputados
PAN	64	57	121
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PT	1	6	7
PVEM	0	8	8
Totales	300	200	500

Fuente: Becerra, Ricardo Et. Al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 474.

La nueva integración de la Cámara de Diputados daba como resultado –a diferencia de los tiempos de la hegemonía y del autoritarismo- un verdadero equilibrio de poderes, en el cual, ya el Ejecutivo no llevaría más la voz cantante en la Cámara; pero sobre todo, ya no tenía posibilidad de imponer sus decisiones o establecer modificaciones a los resultados electorales; ahora, la nueva característica marcaba la necesidad de ser incluyente en las decisiones, el Poder Legislativo jugaría su papel protagónico y el Poder Ejecutivo asumiría un nuevo rol que nada tenía que ver con la hegemonía, el autoritarismo y la imposición, nuevos rasgos y aires democráticos llegaban al país a partir de 1997, y en ello, las reformas electorales habían jugado un papel decisivo.

Como señalamos anteriormente, de acuerdo a las nuevas condiciones marcadas por las distintas reformas electorales, el PRI ya no pudo obtener un porcentaje de votos superior al 42 por ciento a nivel nacional, los comicios de 1997 que renovarían el Congreso arrojaron como ya vimos sólo un 39.1 por ciento de la votación total, perdía por primera vez la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

Por el contrario, la oposición –fundamentalmente el PAN y el PRD- eran capaces de obtener de manera conjunta el 52.3 por ciento de la votación total; es decir, tan sólo entre ambos contaban con la mayoría necesaria para aprobar o rechazar cualquier iniciativa presidencial. Las condiciones cambiaron, a partir de 1997 y bajo nuevas reglas de competencia, la oposición fue capaz de desplazar al PRI de la hegemonía mostrada durante varias décadas, ahora el partido oficial perdía su sentido hegemónico y se convertía tan sólo en un partido más.

Becerra et. Al.⁹⁴ señala que las elecciones de 1997 confirmaron un fenómeno que venía a significar un cambio importante en el comportamiento electoral de las

⁹⁴ Becerra, Ricardo, et. Al....Op cit, pág. 472-477.

zonas rurales del país: la pérdida de votos por parte del PRI en estas zonas, y estima un descenso de su votación en cerca de un millón 314 mil sufragios en los ochenta distritos rurales, es decir, perdía uno de sus bastiones claves que le habían asegurado triunfos electorales en distinta elecciones.

En el mismo sentido; la integración de la Cámara de Senadores, con las nuevas disposiciones electorales, arrojaba resultados que confirmaban una integración verdaderamente plural a partir de 1997; pues, de los 128 senadores a elegir el PAN obtenía 33 senadores, el PRD 16, el PT 1 y el PVEM 1; mientras que el PRI alcanzaba un total de 77.

Podemos asegurar entonces que merced a la nueva fórmula electoral que introdujo la representación proporcional al Senado, la oposición también alcanzaba resultados favorables en dicha Cámara y el reparto del poder en la misma también se hacía presente, véase cuadro 4.3.

CUADRO 4.3

Integración de la Cámara de Senadores 1994-1997.

Partido Político	Senadores de Mayoría Relativa	Senadores de primera minoría (1994)	Senadores de Representación Proporcional (1997)	Total de Senadores
PAN	0	24	9	33
PRI	64	0	13	77
PRD	0	8	8	16
PT	0	0	1	1
PVEM	0	0	1	1
Totales	64	32	32	128

Fuente: Tomado de Becerra, Ricardo, et. Al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008, pág. 475.

b). Las elecciones presidenciales del año 2000.

Al contexto democrático surgido en las elecciones federales de 1997 se agregarían los resultados de la elección presidencial del año 2000. De acuerdo a la información presentada por el IFE después del conteo de las elecciones, los resultados eran, por decir lo menos, sorprendentes: el PRI perdía la presidencia de la República y el candidato del PAN, Vicente Fox Quezada se alzaba con el triunfo de manera clara.

El nuevo partido ganador de la elección presidencial se adjudicaba un total de (15 988 172 votos) que representaba un 43.5 por ciento de la votación total; por su parte el PRI sólo obtenía un total de (13 575 291 votos) que ascendía a un 36.9

por ciento de la votación nacional; mientras que el PRD mantenía su importancia a nivel nacional con un total de (6 257 353 votos) para alcanzar un 17.0 por ciento de la votación total emitida, véase cuadro 4.4.

CUADRO 4.4

Resultados de la elección presidencial del 2000

Partido	PAN	PRI	PRD	OTROS	TOTAL
Total votos	15 988 172	13 575 291	6 257 353	957 456	36 778 272
Porcentaje	43.50	36.90	17.00	2.60	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral.

Las elecciones arrojaban un resultado sino sorprendente, si poco esperado, sin embargo, en ello habían influido un conjunto de factores institucionales internos que se habían ido acumulando durante más de 20 años, a saber: la creación de nuevas instituciones electorales que fueron absorbiendo funciones electorales que en años pasados eran función exclusiva del gobierno; la conformación de nuevas reglas y procedimientos electorales que hicieron de la competencia electoral un fenómeno más justo, transparente y equitativo; pero sobre todo, la conciencia de partidos políticos y la mayoría de los votantes de que bajo las nuevas condiciones electorales era posible acceder al gobierno mediante un proceso verdaderamente democrático; y así sucedió, en medio de elecciones verdaderamente democráticas se concretaba la transición democrática nacional.

A partir del año 2000; el PRI había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados, la presidencia de la República y las gubernaturas de Zacatecas, Baja California Sur, Aguascalientes y Tlaxcala; condiciones que marcaban la entrada del país a la era democrática de la mano de los procesos electorales competidos emanados de los cambios en las distintas reformas electorales.

Para esta investigación las nuevas reglas constitucionales creadas con las distintas reformas electorales y un contexto cambiante desde los años ochenta, habían dado una nueva fisonomía al sistema electoral mexicano, convirtiéndolo en más justo, equitativo y transparente, y serán justamente esas nuevas características las que permitieron el tránsito a la democracia en el país.

A diferencia del anterior sistema político caracterizado por su hegemonía y autoritarismo, sustentado en el claro dominio y control del gobierno y su partido sobre la organización de las elecciones y de las instituciones electorales; el nuevo sistema político se caracterizaba por su estructura independiente al gobierno y por la autonomía de las instituciones electorales, todo ello, permitió, sin duda, la

creación de condiciones electorales más competidas entre partidos políticos, y ello condujo a la transición democrática.

Ahora el país contaba con un sistema político incluyente y conciliador, rasgos que se crearon a partir de la lucha permanente de los distintos actores políticos y que permitieron ir conformando una estructura electoral justa y transparente, en la cual el gobierno ya no tenía el control, este había pasado a manos de todos los actores y entre todos definían un esquema competido entre partidos políticos.

Conclusiones

De lo planteado a lo largo de esta investigación podemos concluir que la transición a la democracia en México no fue el resultado de un sólo elemento, de una sola elección o de una única reforma electoral, sino que esta fue el producto de un largo y complicado proceso que incluyó a varios elementos de carácter contextual, pero sobre todo, que se definió a partir de la realización de distintas reformas electorales que fueron aportando, cada una, distintos elementos de carácter electoral que condujeron a la integración de un sistema electoral independiente, justo, equitativo y transparente que dio como resultado último (elecciones de 1997) la celebración de elecciones verdaderamente competitivas mediante las cuales se terminó con la hegemonía de un régimen político creado desde el año de 1929, con la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados y con el control sobre la presidencia de la República.

La transición democrática del régimen político mexicano fue el resultado de sucesivas reformas electorales (1986, 1990, 1993, 1994 y 1996) realizadas en un contexto económico y político cambiante que fueron fortaleciendo a los partidos políticos y permitieron integrar un sistema electoral con rasgos más democráticos, que a su vez, dieron origen a una mayor competencia entre los distintos partidos políticos; así, dadas las nuevas condiciones de competencia y de procedimientos electorales, se logró la incorporación y representación de los partidos políticos opositores en la Cámara de Diputados y Senadores, y desde ahí, su acceso a las gubernaturas de los estados y la presidencia de la República.

Las reformas electorales permitieron incrementar la representación y participación de los partidos políticos opositores en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Congreso; condujeron reforma tras reforma a generar mayores condiciones de apertura del gobierno y del sistema político que vino a favorecer el proceso de liberalización del régimen autoritario y hegemónico, condición necesaria para avanzar a la democratización; coadyuvaron a fortalecer la participación partidista y electoral mediante el acceso a condiciones más justas y transparentes en la asignación del financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación, permitiendo un mayor conocimiento de las plataformas electorales y programas de los partidos políticos de parte de los ciudadanos; y crearon un conjunto de instituciones electorales (IFE, TRIFE) con carácter autónomo que propiciaron la separación definitiva del gobierno y del PRI del principal órgano electoral y terminaron por crear las bases de un sistema electoral totalmente autónomo del gobierno.

De la revisión de los Diarios Oficiales de la Federación se desprende que cada reforma electoral vino a significar una actualización permanente de los procedimientos electorales en función de las condiciones cambiantes en el país.

La reforma de 1986 al aumentar de 400 a 500 el número de diputados electos significó el aumento de la participación de los distintos partidos políticos en los procesos electorales y con ello se favorecía la representatividad y la liberalización del régimen político mexicano, condición indispensable para llegar a la plena democratización de cualquier régimen político, bajo esta nueva disposición los partidos opositores ganaron más del 40 por ciento de las diputaciones federales en la elección federal de 1988, al tiempo que la reforma permitía la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral que significó un avance en términos de la transparencia en los procesos de impugnación.

La reforma de 1990 fue sin lugar a dudas una de las más trascendentes para lograr la transición democrática, con ella se creó el IFE como órgano autónomo encargado de la organización total de las elecciones y el COFIPE como órgano sancionador de las mismas, ambos, significaron un avance en la integración de un sistema electoral confiable e imparcial, pero sobre todo, significaban en su momento la creación –como señala Nohlen- de las instituciones de la democracia representativa tan necesarias en un país que había carecido justamente de instituciones confiables e imparciales.

La reforma de 1993 significó el avance de la transición democrática en tanto que aportó al desarrollo de elecciones libres y plurales –como puntualiza el mismo Nohlen- con la desaparición de los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores y el fortalecimiento del TRIFE como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; y más importante aún, se definió un tope en la representación de los partidos políticos que a la postre significó la eliminación de la sobrerrepresentación al no poder obtener ningún partido político más de 300 diputados por ambos principios.

La reforma de 1994 significaba otro avance en el logro de la confiabilidad en la organización de las elecciones en tanto se logró sustituir la figura de los consejeros magistrados del Consejo General por la de los consejeros ciudadanos, esto permitió darle todavía más transparencia a los procesos electorales ya que la participación ciudadana al interior del órgano electoral más importante daba entrada a ciudadanos sin intereses partidistas totalmente independientes y no profesionales como se había establecido como principio rector de la función electoral.

Pero sin lugar a dudas fue la reforma electoral de 1996 la que permite el verdadero proceso de transición a la democracia en el país, con ella, se logra lo establecido por Huntington, Dahl y Nohlen en el sentido de que ella permitió avanzar al final del régimen no democrático e inaugurar el principio de uno verdaderamente democrático, para 1996 no sólo se habían construido las instituciones de la democracia representativa, la reforma significó la celebración de elecciones verdaderamente libres y de competencia plural, pues con ella se derogó la función que tenía asignada la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República que ahora tocaría al TRIFE, y más importante, se daba autonomía absoluta al IFE para que realizara todo el proceso, separando de manera definitiva al gobierno de la organización y control de las elecciones, pues otorgaba por primera vez de manera clara una plena autonomía a las autoridades electorales respecto del gobierno, constituyéndose en la reforma fundacional de la democracia.

Todas estas modificaciones generadas a partir de la realización de distintas reformas electorales dieron como resultado la formación de un régimen verdaderamente democrático entre los años que abarcan las reformas de 1986 y 1996, permitiendo la total autonomía de las autoridades electorales respecto del gobierno, a partir de la celebración de elecciones verdaderamente libres y equitativas en el año de 1997, el régimen autoritario y hegemónico ya no pudo mantener los pilares que le habían permitido contar con el control absoluto sobre la realización de los procesos electorales y sus resultados, el desenlace de la reforma de 1996 fue la creación de condiciones de equidad e independencia que concluyeron en la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados y de ahí la llegada del PAN a la presidencia del país.

El proceso de transición democrática visto como el punto de llegada de esta investigación fue sin lugar a dudas un proceso largo y complicado que tuvo como rasgo central la negociación permanente entre los distintos actores políticos, pues, a diferencia de otros países donde también se realizó un proceso similar, en México, como se estableció a lo largo de los capítulos la transición fue efectuada en el terreno electoral y a través del dialogo constante y complicado entre el gobierno que representaba el régimen autoritario y los partidos políticos opositores que buscaron cambiar ese régimen por otro caracterizado por la democracia.

Las nuevas reglas y procedimientos electorales establecidos de manera gradual con las distintas reformas cambiaron radicalmente la realidad política de México y los rasgos del régimen político, a partir del año de 1997 con las elecciones federales de ese año la oposición política alcanzó una votación histórica quitándole al PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con ello, se eliminaba uno de los pilares de la hegemonía priista que tradicionalmente se había

traducido en el control del gobierno y del PRI de la Cámara de Diputados que a través de ella le había permitido organizar y controlar las elecciones, por ello, la reforma de 1996 rompe con ese control y se da lugar a la celebración de procesos electorales verdaderamente libres y competitivos.

Las reformas electorales concedidas primero por el gobierno (1986, 1990, 1993 y 1994) para encontrar válvulas de escape a la complicada situación económica y política que vivía el país desde el año de 1982 y que dieron lugar a la liberalización del régimen político, se transformaron en verdaderas reformas democratizadoras (1996) que dieron por resultado no sólo el fortalecimiento de los partidos opositores, sino también –y eso es lo más importante- la formación de un sistema electoral verdaderamente equitativo, justo y transparente que dio como resultado inmediato la celebración de elecciones verdaderamente competitivas, en las cuales, el gobierno y el PRI ya no pudieron mantener el control de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y tampoco la presidencia del país, estas nuevas reglas de competencia fueron pues el escenario elegido para concretar la transición democrática nacional.

Como se expuso a lo largo del capítulo tres y cuatro de esta investigación, cada reforma fue modificando ciertos procedimientos y aspectos del sistema electoral que eran considerados como inequitativos o poco transparentes y que ocasionaban una competencia injusta para los partidos políticos de oposición, que a la postre determinaban una lucha inequitativa; sin duda, cada reforma fue sentando las bases para terminar con esas condiciones inequitativas del sistema electoral hasta llegar a conformar un sistema electoral más equitativo, y fue justamente en ese terreno, que la oposición pudo alcanzar la erosión paulatina de los rasgos autoritarios del régimen hasta concluir en la transición democrática del año de 1997 y la alternancia de gobierno en el año 2000.

Podemos concluir entonces que fueron las reformas electorales el mecanismo central que determinó en su totalidad el proceso de transición a la democracia en el país de 1982 al 2000; sin ellas, no se hubieran creado los nuevos procedimientos, las nuevas instituciones y los nuevos esquemas de competencia electoral, y más aún, fue a través de ellas que ciudadanos, partidos políticos y gobiernos, pudieron establecer un diálogo institucional marcado por los consensos y disensos en torno a los aspectos que debería integrar cada reforma, pero que al final de cuentas permitió avanzar en la conformación del nuevo régimen electoral democrático y sustituir el autoritario.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Ed. FCE, México, 2004.

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo. *Transición: conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*. Ed. Grijalbo, México, 2009.

Aspe, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Ed. FCE, México, 2005.

Banco de Datos.

Banco de México, (BM).

Becerra, Ricardo, Et. Al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México, 2008.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ed. FCE, México, 2008.

Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global*. Ed. Plaza y Janes, México, 2001.

Cansino, César (Coordinador). *Después del PRI: las elecciones de 1997 y los escenarios de la Transición en México*. Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C, México, 1998.

Cansino, César. Modelos de transición: una aproximación conceptual. Documento de Trabajo Número 26, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2001.

Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM, Iztapalapa.

CEPAL. *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Ed. Alfaomega, Colombia, 2001.

CIDE. Revista Política y Gobierno. Volumen X, Número 1, Primer Semestre de 2003.

Crespo, José Antonio. Los estudios electorales en México en el contexto de cambio político. Documento de Trabajo Número 53, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1997.

Crespo, José Antonio. México: el fin de la hegemonía partidista. Documento de Trabajo Número 161, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2003.

Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Red Editorial Iberoamericana, S.A, México, 1993.

Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990.

García, Miguel y Agudelo, Ma. Mercedes. *Ajuste estructural y pobreza: la transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. Ed. ITESM/FCE, México, 1997.

Gutiérrez, Esthela. *El debate nacional: escenarios de la de la democratización*. Ed. UNAM/DIANA, México, 1998.

Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1994.

Instituto Federal Electoral, (IFE).

Krauze, Enrique. *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*. Ed. Tusquets, México, 2005.

Loeza, Soledad. *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*. Ed. Planeta Mexicana, México, 2008.

Medina, Luis. *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*. Ed. FCE, México, 2006.

Medina, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*. Ed. El Colegio de México, México, 2002.

Medina, Luis. *Invenición del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. Ed. FCE, México, 2007.

Merino, Mauricio. "Un federalismo sin proyecto". En Revista Nexos, Número 371, Noviembre 2008, Volumen XXX.

Merino, Mauricio. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ed. FCE, México, 2003.

Nacif, Benito. "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México". En *Política y Gobierno*, Volumen XI, Número 1, México, 2004.

Nacif, Benito. *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. Documento de Trabajo Número 158, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2003.

Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: teorías, métodos y conceptos*. Dos tomos. Ed. Porrúa/Colegio de Veracruz, México, 2006.

O'Donnell, Guillermo, Et. Al. *Transiciones desde un gobierno autoritario 3: perspectivas comparadas*. Ed. Paidós, Barcelona.

Pérez, Germán, Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo I. Ed. Cámara de Diputados/ Cámara de Senadores/E. Porrúa, México, 2009.

Pérez, Germán, Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo II. Ed. LX Legislatura H. Cámara de Diputados/ LX Legislatura H. Cámara de Senadores/ Ed. Porrúa, México, 2009.

Pérez, Germán, Et. Al. *Memoria histórica de la transición democrática en México: documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo III. Ed. LX Legislatura H. Cámara de Diputados/ LX Legislatura H. Cámara de Senadores/ Ed. Porrúa, México, 2009.

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

Revista Este País, Número 214, enero 2009.

Revista Este País, Número 214, Enero, 2007.

Revista Expansión, Noviembre 2000, Número 803, año XXI.

Rubio, Luis. "El sistema político mexicano: ¿cambio y evolución?". En Rubio, Luis y Fernández, Arturo. *México a la hora del cambio*. Ed. Cal y Arena, México, 1995.

Salazar, Luis (coordinador). *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. Ed. Cal y Arena, México, 1999.

Salazar, Pedro. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. Ed. FCE/UNAM, México, 2006.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Ed. FCE, México, 2008.

Sartori, *Giovanni*. *Ingeniería constitucional comparada: la transición de México, ¿hacia dónde?* Ed. FCE, México, 2003.

Silva, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta/Joaquín Mortiz, México, 1999.