

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA**

✓ CSH

LIC.

✓ **CIENCIA POLÍTICA
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN III**

TESINA QUE PRESENTA:

✓ **ORDOÑEZ ALVAREZ HECTOR
88359844**

✓ **“POLÍTICAS PÚBLICAS
Y
LEYES ELECTORALES 1988-1994”**

**ASESOR: MTRO JAVIER SANTIAGO
CASTILLO**

28 DE ABRIL DE 1997

Agradecimientos:

a mis padres y amigos;

Quisiera agradecer a mis padres hermanos y amigos el apoyo que siempre tuve para poder lograr terminar mis estudios universitarios, de la cual esta tesina representa la culminación.

Mis padres:

Víctor Ordoñez León
Sara Alvarez Tavera

mis hermanos:

Fidel Ordoñez Alvarez
Sara Eugenia Ordoñez Alvarez
Lidia Victoria Ordoñez Alvarez
Víctor Ordoñez Alvarez
Guadalupe Ordoñez Alvarez
Laura Ordoñez Alvarez

mis amigos:

Caritina Rea Cruz
Jaime Milán Rea
Hector Milán Rea

a todos ellos muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS	3
1.1 PRIORIDADES Y NECESIDADES	3
1.2 TOMA DE DECISIONES	6
1.3 IMPLEMENTACION DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS	8
1.4 PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS Y PRESIÓN	9
1.5 EL CONFLICTO POLÍTICO Y CORRELACIÓN DE FUERZAS	14
CAPITULO II	
LAS POLÍTICAS PUBLICAS Y LAS INICIATIVAS DE LEYES ELECTORALES	17
2.1 EL CONFLICTO POLÍTICO Y LA CORRELACIÓN DE FUERZAS DENTRO DEL ESTADO	17
2.2 INICIATIVA DE LEYES ELECTORALES	22
2.3 PROPUESTAS PARA LA REFORMA	24
2.4 LAS LEYES ELECTORALES	27
2.5 LA NECESIDAD DE REFORMAR ¿PARA QUE?	29
CAPITULO III	
LAS REFORMAS ELECTORALES Y LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 Y 1994	33
3.1 LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES ELECTORALES	33
3.2 EL AMBIENTE PREELECTORAL DE 1991	35
3.3 LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1991	37
3.4 LAS LEYES ELECTORALES DESPUES DE 1991	43
3.5 LAS ELECCIONES Y LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1994	47
3.6 EL PADRÓN ELECTORAL	52

CAPITULO IV

¿EL ESTADO REFORMADO?	57
4.1 LAS LEYES ELECTORALES	57
4.2 LA FUNCIÓN DEL IFE	59
4.5 LA AGENDA POLÍTICA	61

CONCLUSIONES	64
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	67
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Los cambios políticos en materia electoral son el resultado de la aprobación de nuevas leyes y cambios en los códigos electorales establecidos y que son aprobados como lo son todas las leyes por el poder legislativo, estos cambios obedecen a una serie de iniciativas de Ley que son propuestas en algunos casos por el Ejecutivo y otras por los legisladores. Estas propuestas son el resultado de una respuesta a una nueva correlación de fuerzas que se está dando al interior del Estado.

Una nueva relación política y una nueva forma de organización social que surgen de los resultados electorales de 1988, donde por primera vez en la historia electoral del país se ve el surgimiento de una fuerza opositora real que pudiera equilibrar el peso de los poderes, una fuerza opositora en donde aparte de los actores institucionales como lo son los Diputados, (locales y Federales) Senadores, Gobernadores, y Presidentes Municipales, existen nuevos actores políticos y sociales individuales y colectivos, que buscan nuevas formas de participación en la vida política y tener un espacio de comunicación y poder influir de forma directa en la toma de decisiones. Sucesos políticos y sociales como los ocurridos en el sureste mexicano (el EZLN) dan un nuevo giro en la posición gubernamental de ver los problemas políticos y que ponen en duda la legitimación del poder.

Este nuevo equilibrio de fuerzas y de actores necesariamente crean un nuevo tipo de organización social y una nueva relación entre Gobierno y gobernados, esta nueva relación surge como respuesta a una serie de demandas concretas en donde las anteriores formas de relación ya no funcionan de manera adecuada y por lo tanto se ve alterada la estabilidad relativa con la que se tenía controlado el conflicto dentro de unos límites permisibles que pudieran mantener al Estado cohesionado.

La respuesta a este tipo de demandas en materia electoral son las reformas a las leyes electorales, en esta tesina pretendo dejar un punto de análisis para futura investigación en cuanto a la elaboración de políticas públicas ya que las reformas

electorales fueron tratadas de manera como se tratan las políticas públicas y llevaron un camino similar en cuanto a metodología se trata.

Esto se entiende gracias a que en el periodo de estudio de esta tesina que es todo el sexenio de Salinas, nos encontramos con una gran cantidad de elementos metidos en ámbitos de dirección gubernamental de alto nivel como lo son las Secretarías de Estado, a los llamados "tecnócratas".

Estos nuevos elementos que incursionan en la vida política del país son el resultado de la pretensión del Gobierno de CSG de continuar el proyecto neoliberal iniciado en el sexenio anterior, por lo tanto no es casual que se le de un tratamiento de políticas públicas a casi todas las acciones de gobierno, si bien en la realidad no se llevaron a cabo como debe de ser si lo fue en la forma de presentarlas con el estilo "solidaresco" de CSG y de todo su grupo político.

CAPITULO I

LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS

1.1. PRIORIDADES Y NECESIDADES

Dentro del Estado surgen un sin número de situaciones que requieren una acción propia, problemas que afectan a la población en diferente medida, en diferentes situaciones y a diferentes grupos, y de alguna manera estos problemas requieren que se les dé atención y en su caso una solución, este gran número de situaciones tienen que ser atendidas por los organismos gubernamentales específicos para cada problema, es decir el Gobierno es el encargado de darles solución, pero no todas las demandas y problemas tienen el mismo tamaño y peso, y por lo tanto su prioridad quedará jerarquizada.

El Gobierno tiene que establecer una lista de demandas y problemas que deben de atenderse -como ya dije anteriormente- con una jerarquización para darle mayor rapidez a lo más prioritario, y es cuando se decide que es lo que se atenderá primero.

Para esto el Gobierno crea la agenda de políticas públicas, que se podría decir que es el conjunto de problemas y demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como sujetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben de actuar o han considerado que tienen que actuar.

(1)

Solamente después de haber sido analizada la demanda o del problema se le dará un lugar en la agenda pública, para ser atendida de acuerdo a su prioridad, y será analizado, y evaluado.

Así las demandas y problema analizados, evaluados, y jerarquizados, que llamen más la atención del Gobierno sería parte de asuntos gubernamentales dentro de las políticas públicas.

1). Aguilar villanueva, Luis F. LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LA AGENDA DE GOBIERNO PP 24

Este proceso es muy importante ya que no todas las demandas y problemas pueden ser atendidas por el Gobierno, dicho de otra manera la capacidad de los gobiernos es limitada, por eso se tienen muchos problemas no prioritarios y son asuntos por definir.

Es necesario que las necesidades y problemas tengan cabida dentro de la agenda pública, dos aspectos: primero que sea una demanda de mucho alcance o que tengan muchos demandantes, o que el público considere que se deba atender; segundo, que se tenga por parte de la comunidad la visión de que el problema o demanda pueda ser solucionado por alguna instancia gubernamental.

De aquí surge el grado de consenso y la división en dos tipos de agendas:

- 1) La agenda institucional, que son asuntos de estricta competencia gubernamental y necesarios para el mantenimiento del Estado.
- 2) La agenda coyuntural, que son asuntos que sin ser propios de la competencia gubernamental, el público cree que es necesaria la intervención de éste.

El camino por el que pasa una política pública es en realidad una confrontación de decisiones en donde la sociedad y el Gobierno tienen que actuar.

Existen varios puntos en donde coinciden la sociedad y el Estado, lo que fundamenta su relación, donde los actores políticos coinciden, es precisamente donde conceptos como:

a) Necesidades: Es el conjunto de elementos que el ser humano requiere, tanto a nivel individual como social, para la reproducción de la fuerza de trabajo en un primer momento, y para su bienestar en un sentido más amplio, atendiendo tanto el Estado social, biológico y psicológico que permite el desarrollo de sus facultades vinculado a su medio ambiente y determinantes culturales. (2).

2). Nicolas Pérez, Hugo. *EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PP. 94*

Por lo tanto es necesario determinar las necesidades para garantizar el bienestar del público, necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud, etc.

b) Demandas: Se identifican con las peticiones propiamente dichas que se expresan generalmente a través de manifestaciones concretas y en cuestiones puntuales. Una forma de demanda clásica son las movilizaciones.

De acuerdo con la teoría económica, la demanda es el deseo, habilidad y disposición de un individuo para adquirir un bien o un servicio. El deseo no es por si mismo equivalente a la demanda, el consumidor debe tener los elementos de la habilidad para obtener dichos elementos que los posibiliten a convertir el deseo en demanda.

Podía verse una vinculación entre demanda y necesidad, solamente se diferencian en que la demanda es una necesidad explícita.

Una vez hecha demanda la necesidad, es canalizada de una manera directa y evidente y que permite ser tomada en cuenta.

c) Problemas: Estos son de carácter artificial en tanto que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas deben ser definidos y estructurados, y después se procede a clasificarlos y evaluarlos.

En el momento en que definimos el problema, este a pesar de ser una visión artificial, no se encuentra en interrelación con otros problemas de diferente naturaleza y dentro de una relación compleja.

No todos los problemas son iguales y pueden estar relacionados y existir varias definiciones para un mismo problema y por otra parte pueden existir muchas soluciones para un mismo problema.

Se le considera a un problema dentro del ámbito público sólo cuando es asumido por la sociedad, así un grupo determinado determina y decide que un determinado problema requiere ser atendido por una instancia gubernamental.

Se dan casos en que los problemas expuestos no tienen la debida atención por parte del gobierno y por lo tanto no tienen respuesta, y cuando es demasiado grande, este se vuelve crisis y es un problema político, este se vuelve prioridad y no puede ser evadido o ignorado y puede causar problemas dentro del Gobierno.

Algunos problemas entre particulares se vuelven políticos, cuando sus organizaciones se vuelven incapaces de solucionarlos y son de tal magnitud que afectan la vida política.

La solución de este tipo de problemas políticos es muy delicada ya que sus orígenes y demandas van cambiando en cuanto crece el problema.

También debe de tomarse en cuenta la ya definida poca capacidad del Gobierno para solucionarlos, y también son limitados los recursos con los que se cuenta.

Es necesario que el Gobierno o la instancia gubernamental atienda rápidamente y con eficiencia los problemas que la sociedad reclama y que beneficiará a la mayoría de esta.

1. 2. TOMA DE DECISIONES.

El análisis de las políticas públicas es un proceso largo y en ocasiones lento, y se requiere de una gran cantidad de información acerca del problema, se crean alternativas, para facilitar la decisión.

Esto es indispensable para que la decisión que se tome realmente lleve a la solución del problema o demanda y que libere al sector gubernamental de esa carga y poder dejar espacio para otras demandas.

Se han establecido ciertos pasos para la toma de decisiones:

1) Definición del problema: Esta consiste en la identificación de las características de la cuestión socialmente problematizada, sus causas y complicaciones.

2) Especificación de criterios de evaluación: A partir de la definición del problema se hacen explícitas las metas, los objetivos derivados de las metas y los criterios de evaluación.

Los criterios son todas las reglas, medidas y atributos de las alternativas que habrán de guiar la toma de decisiones en la selección entre políticas, ya que miden el grado en que cada una de ellas cumple con los objetivos planteados.

3) Formulación de alternativas de acción: Las alternativas son todas las acciones públicas que se formulen para aliviar el problema, de tal manera que sea resuelto, al menos en una parte.

4) Evaluación de políticas alternativas: El objeto de este paso es crucial; proyectar, auxiliándose de modelos de evaluación, los resultados, impactos o consecuencias de las acciones propuestas bajo distintos escenarios.

5) Selección de alternativas: En este paso se presentan y se analizan las formas en que las alternativas planteadas cumplen con cada una de los objetivos planteados, medio esto a través del respectivo resultado para cada uno de los criterios.

Este proceso no es único y puede variar de acuerdo con los actores que participen en la decisión y también depende de la naturaleza de la misma, así el que decide se encontrará así como en el medio del conflicto y por una parte se atiende una demanda y se atiende a un grupo, por otra parte están los que soportan el peso de la decisión que presentan una resistencia.

La toma de decisión pública es un proceso en donde existen instrumentos interrelacionados y que pueden determinar la decisión, son el poder político y la decisión pública. La decisión no es de una sola persona ya que se encuentran diferentes actores.

La decisión esta compuesta por diferentes actores, grupos, todos ellos con diferentes poderes y recursos y de acuerdo con esto podrá ser mayor o menor su influencia en la decisión.

El resultado final es el resultado de cuatro situaciones diferenciadas de una manera lógica y dinámica:

- 1) Los problemas
- 2) Las soluciones
- 3) Los actores principales
- 4) Las oportunidades de elección.

1.3. IMPLEMENTACION DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS

La implementación es la aplicación de la decisión y recursos para lograr los objetivos pretendidos, en donde intervienen los individuos y/o grupos públicos y/o privados.

La implementación comienza después de que la decisión ha decidido objetivos y metas, cuando se hace Ley y se asignan recursos, así los factores que contribuyen a que se realice la implementación pueden determinar el impacto de la misma.

Cada política pública tiene sus características particulares, y por eso es característica, los actores, los grupos, recursos, estructuras, relaciones en cada una de ellas, tiene su propia ejecución y realización.

Existe una relación entre una política pública y su anterior -si es que la había- y es que debe de diferir de esta, también los cambios deben de ser de tipo marginal y se tenga un alto consenso en cuanto a los objetivos.

Se puede correr el riesgo de tener resultados muy pobres cuando las políticas proponen grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso.

Es necesario una comprensión y aceptación total entre los actores y/o grupos que se beneficiarán con la nueva política pública para que sea coherente la acción gubernamental y estos, y a la vez para que participen y la apoyen.

Los mecanismos institucionales son gran parte del éxito en la implementación de las políticas públicas, para que la institución gubernamental encargada de la implementación tenga toda la facilidad legal, económica, etc. para llevar a cabo su propósito.

Otro punto es también la capacidad de la instancia encargada de implementar la política pública que puede verse entorpecida por cuestiones como la sobredemanda, la sobrecarga de trabajo, burocratismo, incapacidad, falta de recursos, cuestión de tiempo y lo más importante, la voluntad política de grupos y de actores para llevarla a cabo.

La implementación pasa por tres etapas:

1) La elaboración de lineamientos. Debe de existir una congruencia entre los lineamientos y la legislación, buscando una neutralidad.

2) La distribución de recursos. Es donde se negocia las cantidades de recursos, desde la disponibilidad, asignación y el desembolso total.

3) El proceso de supervisión. Se contemplan tres vertientes dentro de este punto; inspección, donde el gobierno tiene procedimientos para hacer seguimientos; la auditoría para registrar los recursos financieros; la evaluación, se encarga de valorar el desarrollo de la implementación.

Es de suma importancia al ejecutar la política pública que no se haga al margen de la sociedad, para que sea aceptada y no sea rechazada por el grupo al que va dirigida aunque este bien hecho, y bien dirigida.

1.4 PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS Y DE PRESIÓN

El partido político solo es un actor colectivo de los muchos que actúan e interactúan en el desarrollo político del país desde el punto de vista de Duverger. En nuestro sistema político la única manera de acceder a ocupar un lugar dentro de una parte del poder político o del poder institucionalizado - me refiero a los cargos de elección popular - como lo son los cargos federales, que es por medio de unas elecciones y la manera de postular candidatos

en estas contiendas es solamente por medio de los partidos políticos. Estos actores colectivos son la parte que por medio de las elecciones se hacen del poder y se legitiman por medio del consenso, así el partido político tiene que ser una organización parte de la sociedad que se organiza para poder ejercer el Gobierno.

El partido político desde el punto de vista de Duverger es "una parte de la sociedad que se organiza para participar en las decisiones y ligadas a la democracia (3), "...el nacimiento de los partidos políticos esta vinculado con el problema de la participación" (4) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Los partidos políticos son entidades de interés publico; la ley determinará las formas especificas de su intervención en el proceso electoral. 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 publico, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, y directo" # art. 41, pero para constituirse como partido político de forma legal deben de reunir una serie de requisitos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente o lo que es lo mismo acatar las disposiciones juridico-legales que se requiera y que están establecidos en el Libro segundo y titulo primero articulo 22 Y 23 hasta el 40 del COFIPE. Este código es la piedra angular de este trabajo ya que es la Ley que rige los procesos electorales y que es la que ha sido modificada, reformada, o adicionada para un diferente marco jurídico a los procesos electorales y que de alguna manera esta Ley es manejada con los mismos criterios de las políticas publicas y que al igual que estas tienen como fin ultimo el bienestar del pueblo, y hablo de bienestar en un sentido amplio y no solamente en el sentido material y economico ya que una contienda electoral que tenga un gran sustento de legitimidad y que no deje grandes vacíos y dudas del proceso, traerá un bienestar en la vida política y social del pais, por lo tanto deberá tener al igual que las políticas

4 Bobbio, Norberto. "Diccionario de política" p 1184

publicas un proceso similar y con la riqueza que representa el que sea discutida por los interesados de manera directa como es el caso de los partidos políticos que forman parte de la iniciativa y de su aprobación o rechazo por lo tanto es una política publica con un carácter mas democrático- sino que la única- que las políticas publicas unilaterales del los Gobiernos Ejecutivos, Federal, Estatal y Municipal.

El partido político se enfrenta en la arena política con otros partidos políticos directamente e indirectamente con grupos de interés y de presión, para ofrecer su proyecto y buscar consenso entre los electores su aprobación por medio del voto y por lo regular lo hace por medio de campañas y propagandas políticas y últimamente se esta dando también el caso de los *cabilderos*.

En el mundo democrático occidental en el que vivimos, el ejercicio del voto y de la representación democrática es por medio del sufragio, en nuestro sistema político el sufragio se encuentra desde el siglo pasado, pero no era como el de hoy en día, y ha habido muchas diferencias cuantitativas y cualitativas.

El caso de los partidos políticos en México también data del siglo pasado, pero es hasta en este siglo cuando se consolidan como partidos en el sentido moderno. A lo largo de la historia de México han existido muchos partidos, cada uno de ellos atendiendo a su devenir histórico y cada uno actuando de acuerdo a su razón de ser, el presente trabajo tiene como espacio temporal de 1988 a 1994, por lo tanto solo me referiré a los partidos que se encuentran en contienda electoral en los procesos electorales federales de este periodo, que son partidos ya perfectamente estructurados con miembros en sus filas con amplia experiencia de militancia partidista. tenemos al mas representativo de los partidos en México el mas grande, el mas antiguo y el que ha sido gobierno durante mas años -desde su fundación en 1929- el **PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL "PRI"**. un partido hegemónico y de Estado. El siguiente partido en importancia por su tiempo de fundación, y por el tiempo que tiene de ser oposición del partido oficial es el **PARTIDO ACCIÓN**

NACIONAL "PAN" que es un partido fundado en 1939. El otro gran partido es el **PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRÁTICA "PRD"**. no son los únicos partidos que existen pero si los mas grandes y representativos, ya que en el proceso electoral federal de 1988 los partidos contendientes aparte de los ya mencionados estaba el **PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO "PDM"** y el **PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES "PRT"** estos últimos partidos solo obtuvieron el 0.99 y el 0.40 del total de la votación no alcanzando ni el 1% por ese motivo solamente me referiré a los primeros tres partidos.⁽⁵⁾

Hasta antes de las elecciones del 88 el sistema de participación de los partidos de oposición era muy pequeña y el peso del partido hegemónico muy grande y fue con el resultado de la elección que dio como resultado una confrontación mas equitativa para el candidato del PRI 49.94%. el FDN con el 31.76% y el PAN con el 16.91%. ⁽⁶⁾

Los grupos de interés y de presión son organizaciones que basándose en una o varias actitudes compartidas llevan a cabo ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas ⁽⁷⁾ Estos grupos tienen como principal característica el de obtener un beneficio propio, tratando de integrar a otros grupos a su causa o interés, entre estos grupos podemos señalar organizaciones como la COPARMEX, CONCANACO, CANACINTRA, CCE, entre otros, un grupo de interés y de presión por excelencia y que es muy importante en el país es la Iglesia, este grupo es uno de los más poderosos y que influye en las decisiones políticas.

Los grupos de presión son aquellas organizaciones que organizadas se oponen o apoyan -según sea el caso- o proponen ciertas directrices para que el gobierno actúe de cierta

5 Información del CEDE de La UAM-I

6 Idem.

7 Bobbio, Norberto. op. cit.

manera o en sentido contrario, una situación que caracteriza a estos grupos -a diferencia del partido político- es que estos no pretenden el poder institucionalizado o pretenden ser gobierno. Estos grupos por su carácter y su razón de ser no pretenden ser gobierno, pero no por eso no deja de tener una gran importancia, en ocasiones tampoco son tan pequeños, inclusive unos son pequeños en tamaño físicamente o con pocos miembros pero su peso específico por la naturaleza de sus integrantes es muy grande.

En los últimos años han surgido una gran cantidad de organizaciones y una mayor participación de la ciudadanía o de la llamada sociedad civil, por eso ahora existe todo tipo de organizaciones y su manifestación y presión física es evidente. Otro tipo de grupos se hacen evidentes por medio de declaraciones concretas y directas utilizando para ellos el poder de los medio masivos de comunicación. Algunos grupos utilizan la manifestación física y el plantón para exigir demandas hasta lograr que sean atendidas por los altos funcionarios encargados, e incluso por el Presidente de la República.

Un aspecto importante es de que el gobierno tiene grupos de interés que dirigirán los medios con que cuentan para tener y mantener el poder político de su parte, los recursos con los que cuenta este grupo importante es el de que cuentan con una gran cantidad de recursos económicos, materiales y humanos, y los ejercitan y los hacen realidad por su posición privilegiada dentro del gobierno y utilizan la dirección de las políticas públicas para hacerlos realidad y que sirven para mantener el conflicto político dentro de los límites tolerables y con la finalidad de mantener el *statu quo* del Estado y dar fuerza a su grupo de interés.

El 1 de enero de 1994 fue el día en que entraría en vigor el TLC, el TLC forma parte de un grupo importantísimo de interés ya que si bien cuenta con aliados en los 3 países integrantes, también encuentra opositores. El TLC fue la tónica económica del sexenio de Carlos Salinas en donde se darían todo los cambios necesarios para llevar a cabo este

proyecto pero en el aspecto económico no hubo cambio de dirección, todo ello hacia el proyecto neoliberal. Los cambios en la vida política y social de México se llevaron a cabo por una serie de políticas públicas que garantizaran la viabilidad del nuevo proyecto económico.

El mismo 1° de enero de 1994 se dio uno de los movimientos socio-políticos más importante de los últimos años, me refiero al levantamiento armado en Chiapas, este grupo armado que se denominó EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y que tiene como portavoz al “sub comandante Marcos”. Este movimiento que dio un sobresalto a la estabilidad política del país y si en algún momento a este grupo se le trató de minimizar sin duda alguno es el reflejo de una realidad que se vive en el país y representa de alguna manera a una gran parte de la población de este país, mexicanos que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Este grupo que lo podemos catalogar como un grupo de presión ha sido uno de los factores más importantes en el cambio de la reforma política del Estado y de que estos cambios han hecho cambiar también la elaboración y aplicación de políticas públicas ya que en Chiapas ha demostrado su ineficacia y que denotan que son políticas hechas en el escritorio sin el más mínimo de conocimiento de los problemas de fondo y de la realidad que vive el país y de las necesidades reales de la población, que día con día reclama mayor participación en las decisiones políticas y económicas de este país.

1.5. EL CONFLICTO POLÍTICO Y CORRELACIÓN DE FUERZAS.

Se dice conflicto político porque es una lucha entre actores, tanto individuales como colectivos, en la cual cada uno de ellos pretende dar una dirección que beneficie o que garantice la permanencia de su grupo, no todos los actores pueden estar de acuerdo con las posturas de los demás, por lo tanto cuando se dan cambios pueden beneficiar a unos y perjudicar a otros, o perjudicar a muchos.

La lucha de intereses es la realidad de la política, de la sociedad y del hambre, ya que cada uno tiene una visión diferente sobre cada concepción de la realidad y de como

debería de ser. El conflicto político y la correlación de fuerzas están estrechamente ligados ya que en el conflicto están en juego las fuerzas de cada actor y de como interactúan las fuerzas de uno y las debilidades de otros, y un punto importante es la potencialidad de algunos actores ya que un grupo con una fuerza pequeña evidente, en un momento dado podría contar con una gran fuerza potencial que podrían convertirse en fuerza real.

Otro aspecto es el de las alianzas, estas se dan en momentos específicos coyunturales en donde algunos actores que no eran partidarios de la misma postura podrían encontrarse y luchar en contra de un adversario común, por otra parte estas alianzas podrían terminar o atraer otros actores.

Fuera cual fuera estas alianzas y correlaciones de fuerzas pueden darse en el caso de actores de naturaleza diferente como sería en el caso de un partido político y un grupo de presión o de interés, partido-partido o grupo-grupo, y no sería muy raro ver conflictos entre aliados y alianzas entre contrarios.

El conflicto político ha sido llevado a la arena de lo electoral en donde pareciera que la instancia electoral será el campo privilegiado de la política y donde toda la correlación de fuerzas sólo tiene como finalidad el acceder al poder.

El papel de las políticas públicas como un aspecto de controlar el conflicto político o una manera de mantenerlo dentro de límites permisibles o no peligrosos que pudieran poner en peligro la estabilidad del Estado.

También pueden ser utilizadas para modificar la correlación de fuerzas y el de poder hacer alianzas estratégicas, ya que como dije cuentan con todos los recursos necesarios para hacerlo posible.

La correlación de fuerzas no sólo se den por los actores políticos nacionales, existen también actores que intervengan indirectamente como grupo de interés y de presión y me refiero a los grupos de EUA relacionados con el TLC y en México, grupos de congresistas entre otros.

Con la inminente firma y puesta en operación del TLC se empezó a cambiar la correlación de fuerzas en donde los grupos internos se acomodan para poder mantener sus intereses, inclusive grupos nacionales buscan aliados en EUA ya sea a favor o en contra, y de acuerdo con esto afectaran la correlación de fuerzas.

Dentro del Gobierno se dan una gran cantidad de correlaciones, ya que no es un bloque homogéneo y en los diferentes escalafones de la burocracia, los funcionarios pertenecen a diferentes grupos.

En los partidos políticos existe la correlación de fuerzas en el interior, si bien un partido es una parte de la correlación de fuerzas, al interior de este también se dan, ya sea por sectores por funciones, por camarillas u otro tipo de organizaciones que se dan de acuerdo con la estructura propia de cada partido.

CAPITULO II

LAS POLÍTICAS PUBLICAS Y LAS INICIATIVAS DE LEYES ELECTORALES

2.1 EL CONFLICTO POLÍTICO Y LA CORRELACIÓN DE FUERZAS DENTRO DEL ESTADO

Las elecciones federales de 1988 son sin duda las elecciones más polémicas de los últimos años, en esos días electorales después del 6 de Julio se comenzó a especular demasiado llegando a declaraciones contradictorias, y con una parte importante de la sociedad civil a la expectativa y una fuerte pugna entre los candidatos presidenciales y partidos políticos.

Los acontecimientos de la calificación del proceso electoral cayeron en sospecha de estar viciados y llenos de irregularidades, y quedó la sensación de que no existía información creíble para poder explicar todo esto.

Pero, ¿qué fue lo que pasó? se dijo que se cayó el sistema de cómputo de conteo de votos y que cuando se reanudó resultó con una inclinación del voto en favor del PRI -CSG; lo que sí quedó físicamente fueron las actas, en Septiembre de 1988 se iniciaron los trabajos del Colegio electoral, y se integró un expediente con todas las actas de más de 55 mil casillas y con esto se dedicaron a calificar la elección, la de Diputados y la del presidente, cuando terminaran de calificarse y de calificar la Presidencia se conservaran las actas en la bóveda del archivo de la Cámara de Diputados. Lo que pasó con las actas tuvo que esperar tres años cuando se instaló la siguiente legislatura. El 20 de diciembre de 1991 fue aprobada la destrucción de los paquetes electorales, esta propuesta promovida por el PRI fue apoyada por el PAN y el PFCRN, y fue el coordinador de la fracción parlamentaria del PAN Diego Fernández de Ceballos quién dijo que nadie se beneficiaría con contar otra vez, pero el deshacerse de estas actas, tuvieron posiciones en contra por parte de PRD, PPS y

PARM, se destruyeron las boletas pero se conservó las copias de las actas de escrutinio, y se creó una base de datos electrónica.

Fue en 1977 cuando anunció la Secretaría de Gobernación dejó claro que se llevarían a cabo consultas para realizar una reforma política que estuviera más acorde en el país y crear instituciones electorales nuevas, estas leyes y cambios electorales nuevas, estas leyes y cambios electorales, ocurre algo de que a cada reforma ha surgido una nueva agenda de cambios basada en los cambios logrados y que puntualiza asuntos en el marco jurídico electoral. La ley electoral y el contexto jurídico de las elecciones del 88 ya era un reflejo de la correlación de fuerzas que prevalecía entre los partidos y las dificultades para lograr el consenso sobre reformas más profundas en la vida electoral.

Los cambios producidos por esas nuevas leyes rebasaron los causes institucionales con los que se tenía y aunado eso se sumaban todos los actores políticos que estaban en contra y por lo tanto tratarían de frenar las reformas, además de tener que invertir en gasto público para poder llevar a cabo estas reformas, dentro de un esquema de crisis económica.

La crisis como un punto álgido y de alguna manera decisivo en el proceso electoral así el llamado voto de castigo no es tan mecánico como parece, los ciudadanos que votan conscientemente esperan de alguna manera un cambio en sus condiciones de vida política del país y también en el aspecto social y económico, así un contexto de crisis no se puede acabar con una serie de políticas electoreras encaminadas a ganar votos, estos deberían de ser asegurados por medio de una serie de instancias que les diera la seguridad jurídica, y de legitimación total, y esto se lograría por medio de las reformas en el aspecto electoral, a donde se ha llevado el conflicto político, como si el aspecto electoral fuera el único escenario de lucha política, si bien no lo es si es en donde se legitima el poder político electoral.

Esta crisis recurrente que se venía arrastrando desde el '76, y con la crisis inflacionaria de 1985-1988, elevaron los precios en forma alarmante restándole credibilidad y legitimidad al sistema político, y se mantenía el rumbo de lo económico hacía un proyecto

Neoliberal en donde el rumbo económico era y es "incuestionable", se puede cambiar todo menos en lo económico.

Para salir de la crisis en el sexenio de De la Madrid se recurrieron a varios instrumentos, como los pactos, como el "Plan inmediato de Reordenación Económica" en 1983, que no tuvo un buen final y que fue severamente afectado por la excesiva carga de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo en 1985, la apertura comercial que se pensaba traería gran cantidad de divisas, pero agravó más la situación con la quiebra de la pequeña y mediana industria que es la que más mano de obra demanda, dejando un gran número de desempleados y un debilitamiento del mercado interno.

Otro programa fue el Programa de Aliento y Crecimiento en 1986 que entre otras cosas se redujo el gasto público y se orientaron recursos en contra de la inflación y también para el problema de baja en la capitación de divisas por concepto de la baja del petróleo, pero aún así el peso seguía devaluándose y las tasas de interés se incrementaban, y fue en 1987 cuando el capital especulativo hizo "crac", cayó el índice de precios y cotizaciones y los niveles de inflación se dispararon, se entro como en un estado de desilusión, el Pacto de Solidaridad Económica que fue presentado el 15 de diciembre del '87 surgió como una respuesta económica al verse fracasados los planes anteriores, pero en este caso las elecciones ya estaban en la puerta las movilizaciones electorales eran ya incontrolables en especial la de oposición que apuntaba a aprovechar la coyuntura, así este nuevo pacto fue visto como una política electorera, encaminada a garantizar al triunfo electoral del PRI.

La situación económica dio un escenario muy particular a las elecciones del '88 y se veía un ambiente electoral de alguna manera competitivas, como consecuencia de que las pugnas internas del PRI lo tenían en crisis y por otra parte la crisis le permitiría a la oposición poder ofrecer una alternativa viable de gobierno, ya que estas crisis del PRI terminó con la salida de Cuauhtemoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, que fueron los más representativos ya que en un momento eran varios los priistas que pretendían abandonar el PRI. En el '88 Cárdenas obtuvo la candidatura presidencial con la coalición de partidos

PARM, PPS, PFCRN y el PMS así como de una gran cantidad de miembros de expartidos comunistas y grupos de izquierda, así Cuauhtemoc Cárdenas surgió como el candidato de los grupos más golpeados por la crisis económica y por el gobierno dándoles más expectativas de cambio, y de poder regresar aquellos ayeres de Estado benefactor y el hijo del general Cárdenas era de alguna manera una garantía.

Por otra parte teníamos al PAN un partido ya consolidado y con larga experiencia en campañas electorales y como partido de oposición que le daban una gran fortaleza opositora, y en los últimos años habían cambiado sus estrategias para la defensa del voto en caso de un supuesto fraude, como es el caso de la elección para gobernador de Chihuahua en el '86, donde hubo gran cantidad de actos de resistencia civil, a partir de esto el PAN acrecentó sus vínculos con cúpulas empresariales interesados en un nuevo modelo de gobierno, estas nuevas alianzas culminaron en la candidatura de Manual Clouthier, ampliamente apoyada por las bases panistas.

El candidato del PRI fue el resultado de un desgastante debate ante -según ellos- los mejores hombres con los que cuenta el partido, donde se vio la lucha interna entre "políticos y tecnócratas" y que sus posturas en cuanto a su forma de gobernar eran opuestos, cabezas de grupos en pugna como Carlos Salinas de Gortari, Manuel Barlet Díaz y Alfredo del Mazo, concluyendo con la candidatura de CSG, quién en sus primeros discursos aclaraba que el debate entre "políticos y tecnócratas" no era excluyente.

Todo este contexto creaba la necesidad de tener un marco jurídico de acorde a la nueva realidad política de México se requería de un órgano jurisdiccional de pleno derecho, con magistrados nombrados por el consenso de todos los partidos y con un aparato legal que contara con los recursos suficientes para prever y dirimir una gran cantidad de conflictos post electorales, o lo que es lo mismo se requería de una política pública que garantizara el bienestar de la sociedad y que otorgara una credibilidad al proceso electoral y de que serie en beneficio del pueblo de México. Otra solución sería un acuerdo político que estableciera reglas y compromisos claros entre los partidos que no hubo, así se dio el proceso electoral

dentro de las estructuras jurídicas establecidas y dentro de este marco y se permitió su legitimación jurídica, pero esto no detuvo la gran movilización de protestas y de declaraciones de líderes políticos en el zócalo y en medios de comunicación.

Este marco jurídico de la elección del '88 fue la ley electoral que es el resultado de una reforma más a la legislación de 1986 en donde se aumentó a 500 el tamaño de la Cámara y se amplió el acceso a los partidos minoritarios a la representación proporcional, pero también se introdujo la "cláusula de gobernabilidad" que garantiza al partido mayoritario el control de la cámara, esta ley también modificó el criterio de representación de los partidos en los órganos electorales de acuerdo al porcentaje de la última votación el padrón también fue cuestionado por los partidos de oposición ya que según ellos no tenían el suficiente acceso a la información para ejercer una vigilancia en la elaboración de los listados, después de la elección del '88 se empezó un nuevo padrón y con un nuevo formato de credencial.

La democracia es una forma de organización política, y por lo tanto cada democracia debe de llevar apellidos, y en una democracia electoral el proceso está lleno de incertidumbres y de expectativas de quién ejercerá el gobierno y también los procesos electorales son de alguna manera el indicador político de la fuerza de los partidos y de la sociedad civil, en las elecciones del '88 se había dicho que se podrían tener resultados preliminares el día de la elección -eso era una parte de las reformas electorales-, esto estaba en la mente de los votantes que tenían como postura electoral la cultura del fraude y cada momento que pasaba este fantasma se hacía más evidente, y la evidencia de que se estaba gestando un fraude comenzó con los analistas y observadores ya que esa noche se anunció "la caída del sistema" y los resultados de los conteos no apareció en las pantallas de las computadoras instaladas en la CFE donde estaban los representantes de los partidos políticos y demás interesados acreditados.

El resultado final fue el de un gran descontento y de una deslegitimación del ganador CSG, ya que existen evidencias claras de irregularidades en el proceso electoral del '88,

Cuauhtemoc Cárdenas no tenía los documentos ni las pruebas suficientemente consistentes para demostrar el fraude ya que toda la información y la documentación estaban en manos del CFE, por su parte el PAN comenzó una serie de diálogos para modificar la ley electoral, ya que tampoco podría demostrar el supuesto fraude.

Esto nos lleva al cuestionamiento de la función del encargado de las elecciones en el país "CFE" y de que las leyes electorales no corresponde a los requerimientos de la vida política del país, leyes que no garantizan la competencia pacífica por el Poder y de que no controlan el conflicto dentro de los niveles permisibles del Estado para mantener el Estado como tal.

2.2 INICIATIVA DE LEYES ELECTORALES.

Las leyes electorales son el resultado de las iniciativas de ley y de su aprobación, que después serán el código vigente que regirá los procesos electorales.

Estas leyes electorales dieron un camino y un proceso por el cuál deben pasar, y de conformidad con el artículo 71 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República
- II. A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentasen los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.⁽⁸⁾

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. art. 71

Y el artículo 72 en todas sus fracciones a, b, c, d, e, f, g, h, i, y j.⁽⁹⁾

Asistimos a la elección Federal de 1988 bajo un marco Jurídico que reglamenta todo el proceso, el **CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL** de 1988, este código como los anteriores es

el resultado de una legislación federal y por lo tanto tuvo que sujetarse a todos los pasos por los que se tiene que pasar un código de estas características, y es el resultado de la iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 60, 77, y 18 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República Lic., Miguel de la Madrid Hurtado el día 3 de noviembre de 1986 y publicada para su ejecución el día 12 de febrero de 1987 con la adición del libro noveno y las reformas a los artículos 7 y 9 fracciones II y XI y 346, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1988 ⁽¹⁰⁾.

Este código resulto ser muy parcial y no supero la prueba de unas elecciones claras y transparentes que dejaran a los contendientes (partidos políticos) con la seguridad de unas elecciones donde realmente se respetara la decisión ciudadana, por el contrario en las elecciones federales de 1988 donde se disputaron la Presidencia de la República, y el Pleno de las cámaras (Senadores y Diputados Federales) quedo la incertidumbre de si hubo o no el fraude electoral.

En el congreso se vio por primera vez un gran numero de Diputados de oposición quedando conformado por 302 del PRI, 119 del FDN, y 89 del PAN. de un total de 300 Diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. En el Senado se conformo con 60 del PRI, 4 del FDN, y 0 del PAN para un total de 64 Senadores.

Por primera vez se abrió un debate plural en el congreso en donde se apelaba al

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 72

¹⁰ Código Federal Electoral de 1988.

fraude electoral y en donde por primera vez se le cuestionaba la legitimidad del Presidente de la República y desde la toma de protesta como tal y hasta el final de su gestión fue cuestionado.

Esta incertidumbre creó un ambiente de ingobernabilidad en donde el FDN encabezado por el excandidato a la presidencia, Cuauhtemoc Cárdenas se proclamaba como presidente y en contra de un golpe de "Estado Técnico", y grandes sectores de la población lo consideraban así, muchos grupos organizados le reiteraban su apoyo, era necesario por lo tanto la creación de un nuevo orden o pacto entre las fuerzas políticas del Estado para así legitimar el poder político, y desde la toma de protesta como Presidente Carlos Salinas de Gortari dejó dicho la necesidad de reformar asumiéndolo como un compromiso, y así todas las nuevas iniciativas de Ley fueron propuestas por el Ejecutivo y todas ellas pasaron por un proceso de Políticas Públicas, ya que el tratamiento con la que fueron creadas es el mismo que establezco en el primer capítulo de esta tesis, y las leyes electorales después de 1988 (que es el tiempo de esta tesis) recibieron la misma directriz de las políticas públicas atendiendo a la metodología especificada en el primer capítulo, fue jerarquizada y por lo tanto tuvo un lugar en la agenda para su análisis y ser ubicada en la agenda institucional para evaluar los puntos de análisis como son: necesidades, demandas, y problemas, para poder haber tomado una decisión y poder implementar una política pública llamada CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, más adelante especificaré el tratamiento de políticas públicas en las nuevas leyes electorales (de 1991 a 1994).

2.3 PROPUESTAS PARA LA REFORMA

La reforma es el resultado de una iniciativa de ley iniciada por el Ejecutivo como una necesidad de legitimación y de una demanda general, en un ambiente de ingobernabilidad y un sentimiento de un supuesto fraude.

Esta reforma al CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1988 comienza con el primer discurso de Carlos Salinas de Gortari el día primero de diciembre de 1988 en su toma de protesta como presidente de la República "...propongo un nuevo acuerdo político que

fortalezca nuestra unidad y de cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el regimen de partidos y modernice las practicas de los actores públicos, comenzando por el propio Gobierno....”(11). en esta parte del discurso se nota la preocupación de tener un reglamento jurídico electoral que no deje dudas en los comicios, se habla de modernidad y de una participación social.

Para este propósito el Ejecutivo por medio del Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios, fungiendo como presidente de la COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL en la cesión del día nueve de enero de 1989 en el segundo punto del día se da lectura a una solicitud del Presidente de la República “Solicitud del C. Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari para que se realicen audiencias publicas sobre reforma electoral. El día primero de diciembre exprese ante la nación mi compromiso de convocar a la revisión del marco jurídico que norma los procesos electorales desde la concurrencia de preocupaciones de las fuerzas políticas del pais para dar mayor transparencia de los mismos.

En virtud de lo anterior y para corresponsabilidad que a todos nos toca en este proceso, sírvase usted comunicar a la Comisión Federal Electoral mi atenta y respetuosa solicitud para que en su seno se realicen audiencias y consultas publica, en los que se recoja las distintas opiniones de los mexicanos en la materia. La revisión del marco jurídico electoral será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar.

Estoy seguro de que esto será para bien de nuestra vida democrática.” (12).

De conformidad a esta solicitud expresa del Ejecutivo se instala la “comisión especial para consulta publica sobre reforma electoral”, y la concertacion de partidos políticos nacionales el día 17 de enero de 1989, y ese mismo día se lanza la convocatoria para las audiencias publicas.

11 Parte del discurso de toma de posesión como Presidente de la República del C. Carlos Salinas de Gortari 1 de diciembre de

12 Libro del CEDE *Propuestas para la reforma electoral P 67*

Estas audiencias publicas comienzan el día primero de febrero de 1989 donde Manlio Fabio Beltrones Secretario de la Comisión Federal Electoral declara "...hoy primero de febrero de 1989 iniciamos formalmente las audiencias publicas de la comisión especial para la reforma electoral..."⁽¹³⁾. Esta primera audiencia publica tuvo 10 ponencias principales, las 6 primeras de los representantes de los diferentes partidos legalmente inscritos y las restantes por parte de prominentes y reconocidos ciudadanos conocedores del tema.

"Las audiencias fueron 12 y se llevaron a cabo del día 1 de febrero de 1989 al 26 de abril de 1989, y los temas fueron; *Derechos políticos y representación nacional, Regímenes de partidos y asociaciones políticas nacionales, Política y medios de comunicación social, registro nacional de electores, organismos procesos y contencioso electoral, instituciones políticas del Distrito Federal.*"¹⁴

Los estudios fueron remitidos a la comisión especial para la consulta publica sobre la reforma electoral en al sección del día 30 de junio de 1989.

Esta propuesta par la reforma tuvo que pasar por una serie pasos en donde cada uno tenia sus puntos a favor, otros en contra y otros mas se mantenían un tanto a favor en unas y en contra en otras.

Esta necesidad de reformar fue el resultado de una mayor participación de la ciudadanía y de muchos grupos y sectores de la población que se organizan al margen del Gobierno para reclamar espacios de participación, en donde reclaman sean escuchados y en su caso les sean satisfechas o por lo menos se busque los canales de solución de sus necesidades. Es importante recordar que gracias al apoyo de actores políticos interesados en la cuestión electoral es como se da el cambio y, y de como el Gobierno ya no puede callarlos o hacer caso omiso de estas demandas, y por lo tanto tienen que entrar por un proceso de demandas y respuestas por parte del pueblo y del Gobierno y este ultimo tiene

13 Libro del CEDE *Propuestas para la reforma electoral p67*

14 Idem. p 595

que dar respuesta, en este caso como se trata de una demanda de tipo legislativa en donde se quiere reformar la ley vigente para poder realizar comicios mas equitativos y transparentes donde la participación de los actores políticos es determinante y de donde surgirán los acuerdos, consensados para la lucha pacifica por el poder.

Estas demandas fueron canalizadas y se les dio un trato de Política Publica, en donde el Gobierno utilizo los recursos necesarios para la elaboración de las mismas, midiendo a su vez las alternativas y los alcances de las mismas, así como de valorar los beneficios directos e indirectos que podría acarrearles estas reformas a las leyes electorales y poder mantener el control de las decisiones mas importantes del Gobierno o el de mantenerse con un buen margen de acción en el que se pudiera mediar el conflicto político y en donde la correlación de fuerzas se mantuviera inclinada a favor del grupo dominante y así poder llevar acabo su proyecto de Gobierno y también mantener el control de los procesos electorales y de controlar a los actores políticos.

2.4 LAS LEYES ELECTORALES

Estas propuestas son parte de una realidad social por parte de la población que demandaba una mayor participación, ya que era una demanda de mucho alcance y debería de ser solucionada por el Gobierno, y también contaba con la característica de pertenecer a la agenda institucional y a la coyuntural.

También era una necesidad ya no solo de los ciudadanos sino de todo el pais, el de tener un reglamento que garantice plenamente el ejercicio democrático de las elecciones.

Es una demanda porque el reclamo de forma explícita y concreta por parte de la manifestaciones tanto en foros gubernamentales (en las mismas audiencias publicas y en las cámaras de Diputados y de Senadores) como en la gran movilización a nivel nacional de una gran cantidad de sectores de diferente índole que se unían en un solo fin el respeto a la

DEMOCRACIA, esta demanda debió de ser canalizada por los canales correspondientes y fue tomada en cuenta.

1. Era un problema claro, preciso y conciso que fue clasificado

2. se evaluó y se le busco una posible solución dada la magnitud del mismo, y como es un problema en el que deben de concurrir todos los actores interesados porque es de índole democrático se tuvo que recurrir a la concertacion, y que al darle respuesta se beneficiaria un gran porcentaje de la población.

3. Para la toma de la decisión (que se tomo con cierto consenso de los interesados) se recurrió a la información y a los elementos que aportaron los interesados en la consulta de las audiencias publicas, y también se le dio el mismo tratamiento que se especifica en la metodología del capítulo primero 1.2.

4. Se definió el problema como algo latente y que crecía y también se establecieron criterios de evaluación para crear objetivos y metas de actuación. Por consiguiente se buscaron las alternativas mas viables para poder acordar con las posiciones que no estaban de acuerdo sobre el mismo tema, en este caso con los actores votantes en el congreso de la unión, ya que son los encargados de votar una Ley de carácter Federal.

5. Las alternativas se dieron en el contexto de la discusión y propuestas de los interesados y que en este caso podían influir en la toma de la decisión y el resultado de todo esto fue la elaboración de un nuevo marco jurídico que regularía la vida electoral del país, se trata del **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES (COFIPE) DE 1990**. Que fue decretado el 14 de agosto de 1990 y fue implementado para regir los siguientes procesos electorales del país ya que de este COFIPE se derivan algunos procedimientos electorales Estatales. O lo que es lo mismo estas iniciativas y propuestas se hicieron LEY.

Por lo tanto una vez hecho Ley se le dieron los recursos necesarios al encargado de llevarlo a cabo (en esta caso al IFE) así como del sustento legal para su fin utilizando las estructuras anteriores y experiencias anteriores.

Por lo anterior el COFIPE fue el resultado de una política pública y que su elaboración se llevo a cabo con la metodología de las políticas públicas, que tienen que ser respetadas por su carácter jurídico y en caso contrario se procedería en cuanto a derecho, ya que existe un tribunal electoral para todos los efectos de interpretación y controversia de dicha Ley electoral.

2.5 LA NECESIDAD DE REFORMAR ¿PARA QUE?

El sistema electoral en México se había caracterizado por ser un sistema no competitivo y con un gran centralismo y presidencialismo en donde los partidos de oposición no tenían cabida en las decisiones gubernamentales y no contaban con una competitividad, el partido en el poder surge desde el poder mismo por lo tanto nunca tuvo que competir por el, y por lo tanto todos los elementos que intervenían en los procesos democrático-electorales estaban encaminados a garantizar el triunfo del PRI y por lo tanto era un proceso no democrático y parte del sistema político mexicano.

Acontecimientos muy importantes en la vida política y social del país como son los del 68 y las guerrillas de los 70 obligan al grupo gobernante a crear mecanismos para aligerar las presiones pero manteniendo el control de los procesos electorales y creando una serie de reformas graduales encaminadas a poder mantener el poder político, estas reformas que comenzaron en 1977 desataron una serie de reformas encaminadas a dicho fin, y fue en el periodo que estudiamos que es el sexenio de CSG donde lleva a cabo tres reformas electorales que estas si cambiaron algunos aspectos sobre la participación real de los partidos de oposición en las elecciones y por lo tanto en las decisiones políticas del país. 15.

Esto nos lleva a pensar que la finalidad de las reformas es en última instancia el de tratar de mantener el poder político y electoral de los procesos electorales y el de buscar una salida a las tensiones que se están dando al interior del Estado tratar de ser mas

acordes a la realidad política del país y de dar más espacios a los partidos de oposición pero sin dejar de

15 Becerra Chavez, Pablo Javier. "Entre el autoritarismo y la democracia. las reformas electorales del sexenio de Salinas" p 140

tener el control de los procesos electorales. Cabe señalar que esta demanda de participación

no solo es el reclamo de los partidos políticos sino que es una situación de carácter social y político en donde la participación de nuevos actores políticos también reclaman el cambio y la apertura democrática.

Estas reformas comienzan en 1977 cuando el gobierno comienza con una reforma y una apertura democrática controlada y gradual que fue la respuesta a los movimientos sociales que ya no podía contener como en el caso de la represión estudiantil del 68 y 71, las represiones al sindicalismo y el surgimiento de guerrilla en el campo y la ciudad, se requería de mantener a los partidos políticos dentro del juego electoral para poder legitimar el poder.

Por eso los cambios establecidos en la reforma electoral del 77 se forman en grupos generales:

- a. organismos electorales
- b. regulación de partidos
- c. aspectos relacionados con la jornada electoral
- d. calificación de los comicios
- e. sistemas de representación.

Esta reforma abrió la ampliación de representación de los partidos de oposición, pero sin poner en riesgo el control gubernamental sobre la organización de los comicios. 16. Cuando esta reforma creó una oposición real y puso en riesgo el sistema político, se crea otra reforma para frenar esta tendencia, y fue cristalizada en la reforma electoral del 86 que

trato de cerrar la ampliación del sistemas de partido, garantizar el control gubernamental de la CFE y mantener el acceso a los diputados de representación, los principales cambios de esta ley son los siguientes:

“a) La representación proporcional en las comisiones locales y distritales de la CFE donde el PRI se constituía en mayoría automática, teniendo 16 de 31 votos.

16 op. cit. p, 143

b) Se cancelaron los registros condicionados y solamente se mantenían los partidos con registro definitivo, para impedir la ampliación del sistema de partidos, se ampliaron las prerrogativas de los partidos con registro en el aspecto de financiamiento publico para hacerles atractiva la permanencia en el juego electoral.

c). Se establecieron condiciones para posibilitar la legalización de irregularidades que pudieran afectar a los paquetes electorales y se creo un organismo para integrar en el computo distrital los paquetes, alterados o no, con acta o sin ella .

d). Se creo el Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución jurisdiccional de controversias electorales, pero con la gran limitación de que sus resoluciones podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, de tal manera que no constituía la ultima instancia.

e). En cuanto a la integración de la cámara baja, se mantuvo el sistema mixto con dominante mayoritario de 300 diputados de mayoría, pero se incremento a 200 el numero de diputados de representación proporcional y se diseño un sistema para permitir al partido mayoritario participar en el reparto de estos últimos. se estableció además de una cláusula de gobernabilidad destinada a permitir que el partido mayoritario tuviera la mayoría absoluta en la cámara. Adicionalmente se creo la Asamblea de Representantes del Distrito Federal .” .17.

De esta manera vemos como estas reformas son con la finalidad de cambiar para mantener una posición cómoda y con un margen de maniobra que le garantice al partido en

el Gobierno en control de los procesos electorales y el de poder tomar las decisiones mas importantes en esta materia así como el de mantener una hegemonía del PRI, que le permitiera poder reformar nuevamente lo que le fuera necesario para mantener el control de la CFE.

17 op. cit. p, 143

CAPITULO III

LAS REFORMAS ELECTORALES Y LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 Y 1994

3.1 LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES ELECTORALES

Asistimos a una elección electoral Federal con una legislación vigente, el COFIPE de 1990, este nuevo código contenía entre otras novedades:

“ a) se estableció el IFE, formalmente autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función estatal de organizar las elecciones, con lo que se modifico la tradición estructura de los organismos electorales heredados desde la ley de 1946.... Una novedad relevante consistió en la integración de consejeros ciudadanos en los consejos de dirección política, los que supuestamente representan a la ciudadanía y realizan el contrapeso a los representantes de los poderes y de los partidos, el poder ejecutivo tiene un representante, el secretario de Gobernación quien además preside el consejo.

El poder Legislativo tiene cuatro representantes: dos Diputados y dos Senadores, con la particularidad de que cada cámara tiene derecho a un representante de la mayoría y a otro de la primera minoría.

b) Gracias a la negociación entre el PRI y el PAN se revivió la vía del registro condicionado de los partidos políticos, desaparecida por el anterior código e introducida

originalmente por la LFOPPE de 1977.....Desapareció la figura de candidatura comúny al mismo tiempo se establecieron múltiples candados para la formación de coaliciones.

c) Se introdujo una modificación que paso inadvertida hasta el mismo día de la jornada electoral, se establecía que durante los tres días previos y durante la jornada quedaban prohibidos los actos o reuniones de proselitismo. el COFIPE exento de esta prohibición el día de la jornada electoral.

d) Se limito la facultad de autocalificación de las cámaras de diputados y senadores, al mismo tiempo que se amplio la capacidad del Tribunal Electoral para incidir sobre los resultados definitivos....Al mismo tiempo que se concedieron mayores atribuciones al tribunal, se reforzó la determinación presidencial de sus integrantes pues el mecanismo legal establecía que los magistrados correspondientes serán nombrados por la cámara de diputados sobre la base de la propuesta que al respecto presentara el Presidente de la República.

e) El COFIPE refino la llamada cláusula de gobernabilidad, ...En realidad la cláusula no llevo a aplicarse en las elecciones del 91 debido a la recuperación de la votación del PRI que de nuevo se elevo por encima del 60%." .18.

La nueva Ley electoral creo un ambiente de apertura democrática y se utilizo el concepto de transición, y en la elección de 1991 en la que fue la Ley vigente se compitió por el total de la cámara de Diputados 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, la mitad de la Cámara de Senadores y el total de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En total 598 posiciones.

Se pensaba en los acontecimientos de 1988 y el IFE garantizaría que no se caería el sistema y que el computo de votos se haría desde la misma noche del proceso electoral. Se garantizaba que el IFE mantendría una plena imparcialidad y objetividad en las elecciones por tratarse de un órgano plural por tener representantes ciudadanos, aunque en la realidad no fue la ciudadanía quien los eligió.

Así pues la elección Federal de 1991 tendría que ser reglamentada por el COFIPE y se verían los resultados durante y después de la jornada electoral, para así poder ver la efectividad sus carencias, limitaciones o sus aciertos, y de acuerdo a estos resultados de las elecciones y de los problemas que surgiesen después de la jornada se vera los cambios que se requieran para perfeccionar dicha Ley electoral.

18 op.cit. Becerra Chavez, Pablo Javier. pp 148-149.

3.2 EL AMBIENTE PREELECTORAL DE 1991

Al principio de la década de los setentas las fuerzas sociales que se abrían paso, movían al sistema político tradicional. Los setentas y los ochenta serian años con crisis económicas recurrentes, y la segunda se daría por definitivamente perdida para el desarrollo: tasas de inflación desconocidas en la historia del país, caída de los salarios reales, aumento de la deuda externa y al implantación de políticas económicas que redujeron drásticamente el empleo en el sector público y el presupuesto social del Estado. En esas dos décadas el corporativismo acabo por erocionarse, entre otras razones porque su fundamento economico que era el Estado ya no contaba con recursos. En el escenario político, los sucesos como el uso exagerado de la represión de 1971, la continuación de la guerrilla rural y la aparición de la urbana, el surgimiento del sindicalismo independiente, la primera contienda presidencial sin contrincantes en 1976, culminaron con una propuesta con la llamada reforma política del 77 que pretendía incorporar las nuevas fuerzas sociales y políticas en un sistema electoral y de representación mas amplio y abierto. Los grupos que habían permanecido marginados del juego electoral se beneficiaron con las figuras legales de asociación política y registro condicionado a los resultados de las elecciones , también con el sistema de representación mixta, en la cámara de Diputados, por 300 curules de mayoría relativa se crearon 100 de representación proporcional, y además gozaron de mayores prerrogativas en materia de radio y televisión.

La reforma del 1977 hizo que los grupos políticos, seguidos por la sociedad, reevaluara el significado y la importancia de los procesos electorales y decidieran fundar partidos y emplearlos para gestionar sus intereses.

Las legislaciones electorales se han modificado en cada periodo presidencial, en ocasiones hasta dos veces. La ley electoral de 1973 substituyo a la de 1970, nueva versión de la de 1951 y en 1977 se expidió otra, la cual se enmendó en el 1980 y 1982, en 1987 se elaboro un nuevo código electoral al igual que en 1990 que se reformo en 1993 y en mayo de 1994. ¹⁹.

Los partidos políticos también se han adaptado, por su cuenta, al nuevo escenario. Por ejemplo, del Partido Comunista Mexicano inicio su vida publica en las elecciones federales de 1979, despues de haber estado proscrito por 30 años, pero en los comicios de 1982 abandono su nombre y se convirtió en el Partido Socialista Unificado de México, en las elecciones de 1988 se transformo en el Partido Mexicano Socialista y en los de 1991 en el Partido de la Revolucion Democrática, así en cinco procesos electorales el núcleo inicial del Partido Comunista aliado de distintas formas con otras fuerzas transito por cuatro agrupaciones distinta. El partido socialista de los trabajadores, por su parte se fundió en el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, mientras que el Partido Mexicano de los Trabajadores, con otras organizaciones, se transformo en el Partido Mexicano Socialista y despues en PRD. El cambio de nombre de estas agrupaciones políticas conlleva, naturalmente, cambio de alianzas, programas, estructuras y dirigentes .²⁰.

Los partidos Demócrata Mexicano y Revolucionario de los Trabajadores perdieron su registro en 1988 y 1991, el Partido Autentico de la Revolucion Mexicana lo perdió en otra ocasión. En 1994, excepto por el Partido del Trabajo ninguno de los partidos pequeños logro sobrevivir políticamente. Esta perdida de registro entonces y ahora delata escaso arraigo popular. Hasta hace poco tiempo, a excepción del PRI, ningún partido mexicano podría considerares auténticamente nacional. El Partido Acción Nacional, aunque se fundo en 1939, solo tuvo carácter nacional hasta hace pocos años, antes estaba arraigado en

regiones determinadas del país y aun hoy existen estados donde tiene poca presencia. El PAN y el PRI no han escapado a las divisiones, la corriente democrática del PRI y el foro democrático del

19 *COFIPE COMENTADO* Secretaría de Gobernación, pp 19-30.

20 Pérez Fernández del Castillo. German compilador *Elecciones al debate 1994*

PAN así lo especifican. En suma los partidos políticos viven reacomodos propios de una fase de transición.

Las instituciones también han evolucionado sus cambios mas prometedores llegaron en 1990 cuando con la expedición del COFIPE se creo el IFE y el Tribunal Federal Electoral.

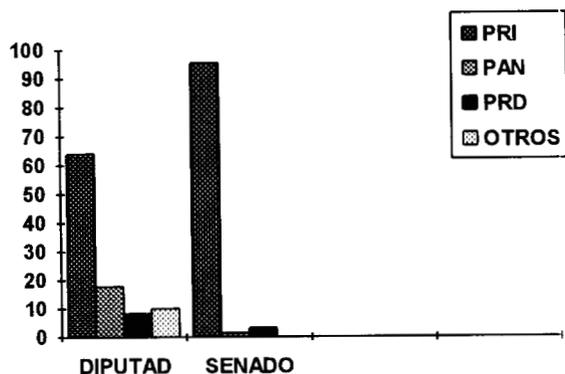
El COFIPE fue la respuesta mas acabada a las irregularidades y conflictos electorales de los comicios Federales de 1988 y a los que sucedieron en las elecciones estatales de 1989 y 1990. Las cosas no podían continuar iguales. 1990 es en este sentido, el remate de la reforma de 1977, los procesos electorales cobraron tal valor, que se llevo a un punto sin regreso, con consecuencias para el sistema político en su conjunto, debido a que la legitimidad solo se logra mediante la democracia formal, si esta no se traduce en hechos concretos a los ojos de la sociedad, la fase actual del sistema político puede verse en problemas. Los nuevos organismos electorales tienen tal estructura y dimensiones, que ninguna autoridad puede pasar por ellos.

La experiencia de las elecciones de 1988 y con una cultura del fraude ponían a esta nueva elección y a la nueva ley electoral en el ojo del huracán, se esperaba también que la función de recientemente creado IFE asumiera su postura de imparcialidad.

3.3 LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1991

En el proceso electoral Federal de 1991 dio como resultado una recuperación por parte del PRI que había sufrido una gran investida en las elecciones de 1988, la votación reconocida por el PRI que de aproximadamente mas de 9.5 millones de votos en 1988 a mas de 14 millones, con lo que el porcentaje de votación subió del 50% del 88 al 61.4%. Si se considera la votación efectiva, el porcentaje se eleva al 64% . con esto el PRI adquiere un virtual control sobre la cámara de diputados. El PRI obtuvo el triunfo en 290 de 300 distritos de mayoría relativa, y en 31 de las 32 entidades en la correspondiente a senadores. Muy por atrás quedaron sus perdidas:(20 ante Clouthier y 99 ante Cárdenas), 67 diputaciones ante el PAN(39) y el FDN (28) y 4 Senadurias de los cardenistas. En suma la composición del Congreso tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores;

	DIPUTADOS		SENADORES	
	Escaños	% del total	Escaños	% del total
PRI	320	64.0	61	95.3
PAN	89	17.8	1	1.5
PRD	41	8.2	2	3.1
Otros	50	10.0	0	0.0
Total	500	100.0	64	10



(Información del CEDE de la UAM-I) cuadro 1

De esta manera y gráficamente se puede observar la recuperación de PRI y la conformación de las Cámaras.

Los partidos de oposición no pensaban perder tanto en esta nueva elección, y no sabían atribuir esta recuperación del PRI, si a la función del Presidente Salinas, o al fraude, tenían la certeza de que hubo irregularidades y se esforzaron en documentarlas para imponer sus recursos de inconformidad, pero el tiempo que les otorgaba la nueva Ley electoral y las pruebas que les exige no pudieron demostrar, el PAN estaba confiado en que el nuevo marco legal le permitiría disputar la mayoría al PRI. La votación panista tuvo un aumento importante sobre todo si se considera que se trató de elecciones intermedias. De alrededor de 3.2 millones de votos a más de 4 millones no obstante su porcentaje de votación se mantuvo entre el 17 y 18 %, consolidándose como la segunda fuerza opositora del país. Por su parte el PRD que también pensaba disputarse la mayoría con el PRI y confiaban en heredar el caudal electoral del 88 del FDN y la candidatura de Cuauhtemoc Cárdenas. Sin embargo el PRD enfrentaba una serie de dificultades propias de su reciente formación y de la campaña gubernamental en su contra. Por un lado se estaba minando debido a sus luchas internas derivadas de los orígenes tan diversos de sus integrantes y dirigentes populares. En este contexto, entonces, el resultado electoral del PRD no es tan

desfavorable, aun cuando no cubrió sus expectativas que esperaban sus dirigentes. Su votación es de alrededor de 1.9 millones de votos, el 8.3% del total y se consolida como la segunda fuerza de oposición.

Las elecciones de Diputados de mayoría relativa el PRD se constituye en la segunda fuerza electoral en siete entidades de la República: Michoacán 31.9%, Guerrero 24.7%, Tabasco 18.9%.²²

²¹ Datos del CEDE de la UAM-I

²² Becerra Chavez, Pablo. Las elecciones de 1991 la transición difícil 207

Con respecto a los otros partidos de oposición, se observa lo siguiente: el PPS obtuvo alrededor de 400 000 votos, el 1.8%, el PARM logró aproximadamente medio millón, el 2.1%; en tanto que el PFCRN alcanzó cerca de un millón, el 4.3%, consolidándose como la cuarta fuerza electoral nacional.

El PDM perdió su registro, obtenido bajo la figura de definitivo en 1989, después de perderlo en 1988. Tal parece que el destino de este partido será obtener su registro cada tres años por la vía definitiva para perderlo después en las urnas.

Finalmente, los tres partidos que participaron con registro condicionado al resultado de las elecciones (PRT, PEM y PT), no pudieron refrendarlo debido a que no alcanzaron el mínimo de 1.5% de la votación exigida por la ley. A pesar de que el Consejo General del IFE ratificó que estos partidos no obtuvieron el registro (27 de septiembre de 1991), el Consejo Local del D.F.: le asignó asambleístas de representación proporcional al PEM, en una abierta violación al COFIPE y a la misma Constitución, a reserva de que en la calificación de las elecciones se haga la corrección correspondiente.

Aunque seguramente por un margen menor al que muestran las estadísticas definitivas, puede aceptarse que efectivamente el PRI ganó las elecciones, pero este triunfo fue producto no de su propia fortaleza, sino de la debilidad de los partidos de oposición. Los

mismos priístas lo han presentado como la victoria del presidente Salinas, como un auténtico *referéndum* para el proyecto de “modernización” desarrollado por la actual administración. En sentido estricto, nos encontramos frente al triunfo del aparato estatal sobre los partidos.

El desarrollo de los acontecimientos ha permitido calibrar la magnitud de la “inflación” de la votación priísta, tanto en el nivel federal como en el local. Fue tal el exceso, que se generaron grandes tensiones en algunos puntos de la geografía del país particularmente sensibles: Sonora (conflictos en Guaymas y Puerto Peñasco), Guanajuato y San Luis Potosí. En todos estos casos, la dimensión local ha sido determinante. Los partidos y sobre todo la ciudadanía han realizado movilizaciones impresionantes, en ocasiones por semanas enteras, como sucedió en Guaymas (Sonora) y en San Luis Potosí. Pero los acontecimientos en Guanajuato son los más reveladores para entender el triunfo priísta.

A pesar del holgado “triunfo” priísta en Guanajuato, el candidato electo para gobernador renunció a tomar posesión del cargo el mismo día que el Colegio Electoral local lo declaró como tal, y, posteriormente, el Congreso Local designó a un miembro del PAN para ocupar la gubernatura interina, violando los plazos previstos en la Constitución local. Más allá de la acalorada discusión que se ha dado en torno a las posibles negociaciones entre el gobierno y el PAN que permitieron tal salida, lo cierto es que la vía adoptada enturbiados por múltiples irregularidades no “comprobables” en términos de la Ley. La votación priísta para Diputados y Senador es muy similar ala correspondiente a Gobernador (aunque son dos por la ley local). Evidentemente, si estas irregularidades en la elección en Guanajuato han dado pie a dudas en el terreno de los hechos -aunque no en las palabras, porque los dirigentes priístas siguen sosteniendo que su candidato ganó y que su renuncia fue una muestra de la nueva “moralidad” del PRI -, es razonable que se ponga en tela de juicio la pulcritud de los otros votos.

Además, las irregularidades en Guanajuato mostraron con toda claridad la inoperancia de todo el sistema de lo contencioso electoral y de la calificación de los

comicios a pesar de estar basada en el principio de la autocalificación, si bien es cierto que en una escala regional, el Tribunal Electoral de la entidad consideró infundados casi todos los recursos interpuestos por la oposición, y la Legislatura local constituida en Colegio Electoral declaró Gobernador electo al candidato del PRI. Sin embargo, horas después Aguirre declaró públicamente que tomaba la decisión (la "más difícil de su vida", por cierto) de no presentarse a rendir protesta en la fecha establecida (semanas después). Días después, el presidente formal del PRI afirmaba que la resolución había sido determinada por el partido. Es indudable que en realidad se trató de una decisión presidencial, tomada totalmente fuera de las formas legales con tal de no poner en riesgo la elección en su conjunto (y de mantener, por cierto, las condiciones de virtual alianza con el PAN).

Si una decisión presidencial puede desbordar con toda facilidad la estructura legal electoral (en este caso la local), ¿qué sentido tiene todo ese andamiaje jurídico, levantando con tanto celo y sostenido contra viento y marea?

¿Qué tanto de los sorprendentes resultados del 18 de agosto es explicable por las múltiples irregularidades que se produjeron antes, durante y después de los comicios y qué tanto es expresión de un real apoyo del electorado al proyecto del actual gobierno?

Seguramente nunca lo sabremos con exactitud. De lo que no puede dudarse es que en México, a unos cuantos años de entrar al siglo XXI y en pleno proceso de "modernización", los procesos electorales aún están lejos de ser un ejemplo de transparencia, igualdad en la competencia, imparcialidad de los medios de comunicación y separación entre el partido en el gobierno y el gobierno mismo.

Sin lugar a dudas en la agenda de la discusión política de los próximos años ocupará nuevamente un lugar destacado la necesidad de una auténtica reforma política. Lamentablemente, la nueva conformación del Poder Legislativo, en el que la diputación priísta por sí sola dispondrá del 64% de los votos en la Cámara de Diputados y mantendrá la mayoría absoluta en el Senado, no permite prever que esta tarea pueda ser emprendida en lo que resta de este sexenio.

Por lo que puede verse, una auténtica transición a la democracia no se encuentra entre los propósitos prioritarios del actual gobierno. Es indudable que presenciamos más bien un proceso de perfeccionamiento y modernización del autoritarismo mexicano.²³

Esto llevo al gobierno a plantear una nueva reforma al COFIPE en 1993 y una posterior en 1994.

23 op. cit. p. 210-212.

3.4 LAS LEYES ELECTORALES DESPUES DE 1991

Despues de las elecciones de 1991 se mostró que toda vía la autocalificacion era altamente desprestigiada y la cláusula de gobernabilidad era solamente para garantizar el dominio de Diputados y en la Cámara de Senadores se encontraba cerrada e la representación proporcional creando un federalismo ilusorio, así como la representación ciudadana del IFE también era cuestionada, así las presiones del PAN y del PRD y los incesantes conflictos pos electorales en las entidades federativas, y la “concertaciones “ del PAN -Gobierno, condujeron al PRI y al Gobierno a presentar iniciativas de reforma a la Constitución y al COFIPE. Por tal motivo en el periodo de sesiones de agosto a septiembre de 1993 se aprobaran las reformas a 6 artículos de la constitución en materia electoral y a 52 artículos del COFIPE, y la aparente unanimidad con la que se aprobó el COFIPE original ya no se repitió en esta ocasión. La reforma Constitucional fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios del PRI, el PAN y el PARM, la reforma se aprobó en lo general, pero en lo particular el PAN voto en contra debido al desacuerdo al articulo 18 transitorio, de tal manera que las reformas fueron aprobadas por el PRI, el PARM y el PFCRN, despues la

cámara de Senadores regreso la iniciativa con lo que se modifico dicho articulo, reconciliándose con el PAN.

Lo importante de esta nueva reforma era la de crear un ambiente de credibilidad dada las incertidumbres y las inconformidades demostradas en el proceso electoral de 1991, además de que se necesitaba reforzar el control de los procesos electorales de 1994 en donde se ponía en juego la elección presidencial y por lo tanto restringir la posibilidad de acciones conjuntas con los partidos de oposición de tal manera que las reformas introducidas son :

“a) En lo que se refiere a los organismos electorales, se introdujeron modificaciones secundarias. La dualidad que se ha caracterizado al IFE desde el COFIPE original no se alteró. Sigue predominando la lógica de la separación entre la estructura de dirección política y la de gestión administrativa opere a favor del control gubernamental sobre las tareas cotidianas de la preparación, organización y vigilancia de los comicios.

Coherente con la desaparición del principio de autocalificación, ahora corresponde a los consejos del IFE emitió la declaración de validez de las elecciones. Asimismo, se establece la mecánica para la determinación de los topes a los gastos de campaña por los órganos del IFE. Se realizaron algunos añadidos a los requisitos que debe satisfacer el director del IFE, tales como no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido político, no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores, así como no haber sido presidente del comité nacional de un partido.

En la integración de los consejos locales y distritales ya no se encuentran los cinco vocales miembros de las respectivas juntas, sino solamente dos, el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asisten a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Además, se eleva a nueve el número de consejeros ciudadanos (antes eran seis). El artículo 18 transitorio estableció que en las elecciones de 1994 se cumpliría lo primero (dos vocales miembros de los consejos) pero no lo segundo (nueve consejeros ciudadanos en lugar de seis). Recordemos que la ruptura de la diputación panista se produjo

porque la redacción original de este artículo posponía para 1997 la vigencia de las dos modificaciones, de tal manera que su presión logró la inmediata vigencia de la primera de ellas. La reforma de 1994, sin embargo, dejaría en el recuerdo este aspecto porque disminuyó a uno el número de vocales miembros de los consejos y regresó a seis el número de consejeros ciudadanos.

b) Por lo que se refiere a la regulación de los partidos se perfeccionó aun más el sistema de candados en torno a las coaliciones hasta hacerlas virtualmente imposibles. Se introducen premios explícitos a los partidos que no realicen coaliciones y evidentemente se ratifica la proscripción de las candidaturas comunes.

Se detalló el aspecto del financiamiento de los partidos, con la prohibición expresa a los poderes de la federación, los estados y los municipios de realizar aportaciones a los partidos. Se detalla también el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación en cuanto a contratación de tiempo en ellos y las tarifas aplicables,. En este aspecto se trata de un tímido intento de avanzar en el terreno de las condiciones de equidad en la competencia.

c) En lo que se refiere a la jornada electoral, se incluyó la regulación de los observadores nacionales, la doble insaculación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble, la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras modificaciones de detalle.

d) Una modificación sustancial es la desaparición del principio de autocalificación del Poder Legislativo, de tal manera que ahora el Tribunal Federal Electoral se constituye en "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal" (COFIPE reformado, art. 264). El tribunal se integra ahora por una sala central, cuatro salas regionales (que ya existían) y una sala de segunda instancia (que constituye la novedad). Su principal limitación es que los magistrados de las salas de primera instancia siguen siendo nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de una propuesta del presidente de la República, además de que la sala de segunda instancia es presidida por el presidente de la primera instancia, lo cual

demuestra que aun en este avance predominó el temor gubernamental a perder el control sobre la esfera de calificación del proceso electoral.

e) En lo que se refiere a la integración del Poder Legislativo, se produjeron dos grandes cambios, el primero de los cuales permite la apertura del Senado a los partidos minoritarios, mientras que el segundo se concretó en la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

A partir de esta reforma se elegirán cuatro senadores por entidad federativa, tres de los cuales serán de mayoría relativa y el cuarto será asignado al partido que por sí solo obtenga el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva, lo cual garantiza para la oposición al menos el 25% de la Cámara alta. La gran virtud de esa reforma es la apertura del Senado a los partidos de oposición, lo cual no es poco si se considera que por décadas el gobierno y el PRI se resistieron a ello. Sin embargo, la fórmula adoptada permite todavía un cómodo margen de sobrerrepresentación para este partido, pero menor al contenido en el COFIPE original. Con los resultados de 1991, el PRI habría obtenido el 73% de los senadores con una votación del 59%. Pero en la situación previa, sin apertura del Senado, con esa misma votación este partido controlaba el 95.2% de la Cámara.

La segunda gran modificación en la conformación del Legislativo consistió en la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y el establecimiento de un nuevo mecanismo para la asignación de los diputados de representación proporcional en función del porcentaje de votación efectiva alcanzado por cada partido. En primer lugar, el partido mayoritario nunca puede tener más del 63% de la Cámara (315 diputados). Debe recordarse que el límite superior era de 70% en el COFIPE original. En segundo lugar, el nuevo mecanismo establece que el partido que obtenga más del 60% de la votación tendrá derecho a recibir tantos diputados como requiera para igualar su porcentaje de representación en la Cámara a su porcentaje de votos, tomando en cuenta el límite del 63%. En tercer lugar, el partido mayoritario que tenga un porcentaje de votaciones anteriores aplicables al partido mayoritario, la nueva disposición establece que

los partidos minoritarios participarán en la asignación de los diputados de representación proporcional que resten en proporción directa a sus porcentajes de votación, para lo cual plantea una fórmula de proporcionalidad pura.

Para entender cómo funciona el nuevo mecanismo resulta útil aplicarlo a los resultados electorales de 1988 y 1991. En 1988 con una votación del 52% el PRI habría obtenido el 60% de la Cámara, dado que se aplicaría el tercer supuesto. Con el mecanismo vigente en su momento, obtuvo en realidad el 52% de la representación. En 1991, con el 64% de la votación tendría el 63% de la representación dado que se le aplicaría el primer supuesto. en el primer caso, el nuevo mecanismo habría sobrerrepresentado al partido mayoritario, mientras que en el segundo el resultado sería la subrepresentación. Esto significa que la reforma introdujo dos extremos en este aspecto: si la elección es poco competida, esto es, si el margen del partido mayoritario sobre la oposición es considerable, entonces tiende a producirse la subrepresentación del primero (con un límite superior de 63%); por el contrario, si la elección es muy competida y el margen entre el primero y los que le siguen es pequeño, entonces se produce la sobrerrepresentación (con un límite del 60%).

Como se puede advertir, la desaparición de la cláusula de gobernabilidad no implicó la desaparición de mecanismos explícitos de sobrerrepresentación del partido mayoritario. Sin lugar a dudas se trata de una previsión para que el partido mayoritario mantenga márgenes cómodos de gobernabilidad en la Cámara de Diputados en el contexto de procesos electorales cada vez más competidos". 24.

3.5 LAS ELECCIONES Y LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1994

Las elecciones de 1994 derrotaron en cierta medida el fraude apriorístico, pero el signo de ese año no fue exclusivamente electoral. Debido al brote guerrillero en Chiapas, los valores de la política del país que más se fortalecieron fueron la estabilidad y la gobernabilidad. Ningún esfuerzo encaminado a su consolidación parecieron suficientes. La

respuesta al levantamiento armado en Chiapas fue política y había que fincarla creando condiciones para que la ciudadanía confiara plenamente en las instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos políticos por la vía electoral.

Desde noviembre de 1993 partidos y fuerzas políticas habían buscado un acuerdo nacional para que las elecciones de 1994 se dieran en un clima de paz y concordia y para reforzar algunos aspectos del proceso electoral con medida democratizadoras. El levantamiento en Chiapas aceleró esta búsqueda y tuvo una de sus reacciones inmediatas en el acuerdo para la paz, la democracia y la justicia suscrita el 27 de enero por 8 de los 9 partidos políticos y sus candidatos a presidente de la República. Varios puntos de acuerdo

24 Becerra Chavez, Pablo "Entre el autoritarismo y la democracia, las reformas electorales del sexenio de Salinas pp 151-154.

tenían propósitos exclusivamente electorales que se perseguían de tiempo atrás, algunos ya habían tenido resultados pero parecía necesario asegurar su continuación. Eran por ejemplo, garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales ratificando o removiendo a quienes ocupan cargos en la estructura del IFE mediante la consulta y el consenso entre los partidos políticos, alcanzar plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales, proporcionando garantías pedidas por los partidos y la opinión pública como la auditoría externa del padrón, propiciar la equidad de los medios de comunicación masiva o impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de un partido, y de la creación de una fiscalía especial en delitos electorales en la Procuraduría General de la República. Dicho acuerdo originó el diálogo y la negociación entre los partidos políticos y las autoridades responsables del proceso electoral, que tuvo por resultado la reforma electoral de 1994. Pero esa reforma no bastaba por sí misma. Se hacía necesario elevar la confianza del electorado en los resultados del trabajo del IFE sometiendo a prueba

a los funcionarios, Procedimientos e instrumentos electorales. El Consejo General, en ocasiones luego de prolongados debates, llego a acuerdos de importancia medular si los cuales el proceso electoral habría enfrentado obstáculos considerables o de plano insalvables. Entre ellos la disminución de los topes máximos a los gastos de campaña en una cantidad cinco veces menor que la estipulada por la Ley en el caso de la elección presidencial, la auditoria externa al padrón electoral, listas nominales y credenciales para votar con fotografía y la formación de un consejo técnico del padrón electoral, compuesto por expertos en la materia, elegidos por consenso de todos los partidos que supervisaría dicha auditoria, la emisión de boletas electorales con talón foliado, las recomendaciones a la equidad hacia a los concesionarios de radio y televisión.

Una de las controversias inmediatas de la votación del 21 de agosto, fue la de las casillas especiales. Las casillas especiales se destinan a recibir el voto de los ciudadanos que el día de la elección se encuentran fuera de su sección electoral, los cuales son denominados

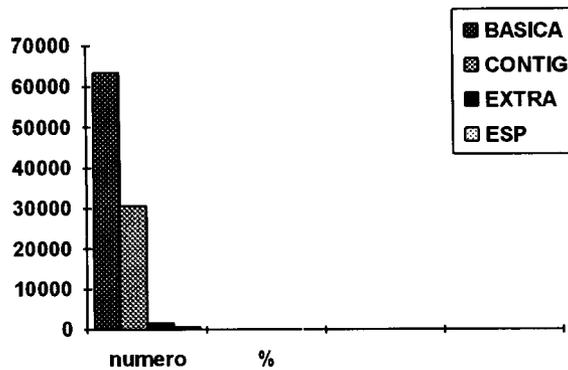
por ello ciudadanos en transito. El COFIPE regula esta modalidad en sus artículos 197, 208 y 223.²⁵

Aquí se establece una controversia Constitucional, ya que de conformidad con el art. 36 frac. III que establece; Son obligaciones del ciudadano de la República: III Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. ²⁶. Esto hace improcedente la instalación de las casillas especiales.

Por parte de la instalación de las casillas, quedaron de la siguiente manera

	NUMERO	PORCENTAJE
Total de casillas	96,415	100.00
Básicas	63,419	65.78
Contiguas	30,682	31.82

Extraordinarias	1,627	1.69
Especiales	687	0.71



CUADRO 2

25 COFIPE

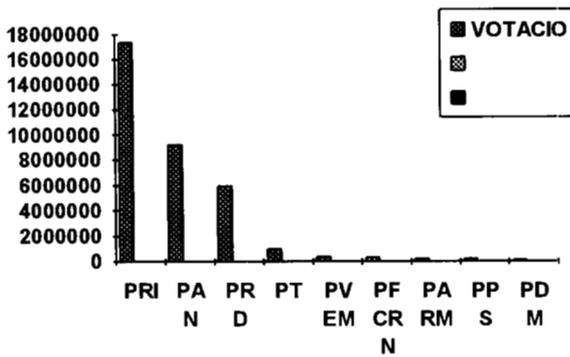
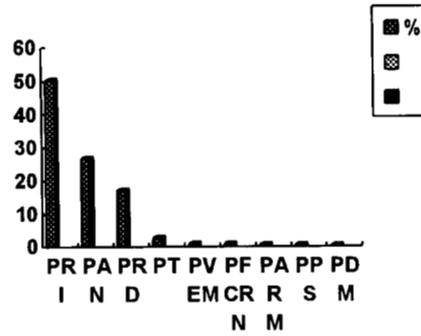
26 Constitución Política Mexican

(Información del CEDE de la UAM-I)

Los resultados de la elección fueron:

Para Presidente de la República;

PRI	17,33,931	50.20 %
PAN	9,221,474	26.7
PRD	5,901,324	17.1
PT	975,246	2.8
PVEM	330,322	0.9
PFCRN	301,508	0.9
PARM	195,077	0.6
PPS	168,547	0.5
PDM	99,214	0.3



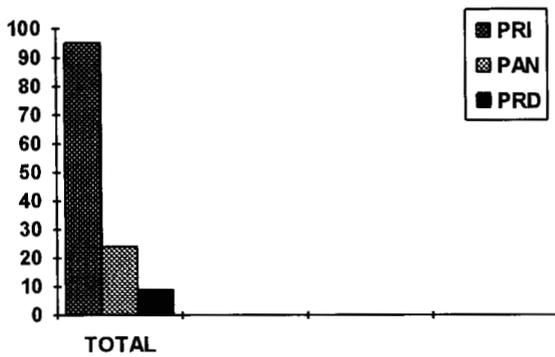
(Información del CEDE de la UAM-I)

cuadros 3 y 4

La Cámara de senadores quedó conformada de la siguiente manera;

PRI	95
PAN	24
PRD	9

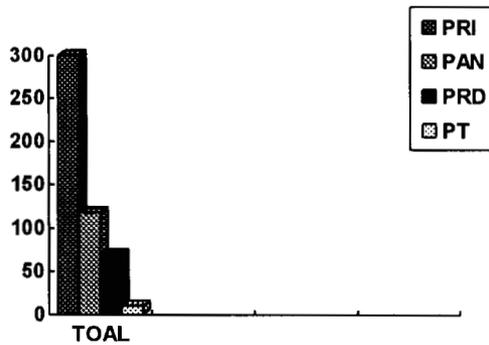
(Información del CEDE de la UAM-I)



La Cámara de diputados quedo de la siguiente manera;

PRI	300
PAN	118
PRD	70
PT	10

(Información del CEDE de la UAM-I)



cuadros 5 y 6

3.6 EL PADRÓN ELECTORAL

El actual padrón electoral tiene antecedentes que habría que mencionar, utilizando las elecciones Federales de 1991. Dicho padrón, que partía de una población en edad de votar de 45 millones de electores potenciales, arrojó un número de empadronamientos de 39,5 millones. Después de celebrar el proceso referido se llevaron a cabo auditorías

encaminadas a determinar el grado de confiabilidad de los datos contenidos en el padrón. Este proceder, manifestado en una auditoria posterior, pone de manifiesto la sensibilidad sociopolitica existente, tanto para el correcto desarrollo del proceso electoral como para la legitimidad de los resultados electorales.

Hasta la conformación del padrón electoral de 1994 son dos los pactos políticos que han contribuido de manera definitiva a darle las características actuales, siendo prueba de ello que su regulación ha sido fruto de la correlación de fuerzas y de la aplicación de políticas publicas.

El 30 de abril de 1992, los partidos políticos representados en el entonces Consejo General del IFE adoptaron los siguientes acuerdos:

Realizaran una depuración del padrón, expedir una nueva credencial, con fotografía, huella y firma, y crear las circunstancias necesarias para que todos los ciudadanos pudiesen obtener su credencial para votar. Este pacto se constituye en antecedente inmediato del padrón electoral de 1994 y conviene recordar que dada la composición del consejo general del IFE, se trata de un acuerdo de los partidos políticos, esencialmente en virtud del cual se establecían los fundamentos para conformar el mencionado padrón.

Los acuerdos fueron convenidos, ponderados y suscritos a la importancia del padrón, para desarrollo y resultado de los procesos electorales, al no hacer depender de el exclusivamente la legitimidad del resultado final de las elecciones. Del contenido de este acuerdo se desprende con claridad que el factor determinante es la voluntad de los electores, dado de que los mismos depende del numero de ciudadanos en edad de votar que quedan integrados en el padrón, no correspondiendo a los órganos electorales otras funciones que las derivadas de poner todos los medios posibles al alcance de los electores para materializar su inscripción.

En virtud de los acuerdos referidos se iniciaron las actividades tendientes a la incorporación del mayor numero posible de ciudadanos mexicanos en edad de votar, entes de la fecha limite del 28 de febrero de 1994, puesto que en la misma concluía, de acuerdo

con la normatividad vigente en 1992, el plazo para inscribirse en el padrón electoral, ante la próxima celebración de las elecciones del 21 de agosto de 1994.

La ejecución de los acuerdos del 30 de abril de 1992, implicaban el desarrollo de una multiplicidad de tareas importantes, en un periodo de tiempo que si bien en un principio pudo haber sido considerable, no lo era por lo tanto por la amplitud del proyecto y por la inevitable consecuencia cronológica de las distintas etapas. A todo ello había unir la realización de las actividades tendientes a dar a conocer a la sociedad el proyecto en marcha, para incentivar con posterioridad a los ciudadanos a efectuar la solicitud de inscripción en el padrón electoral-

La base de todo regimen electoral reside en las personas que pueden participar en las elecciones populares. El voto puede ser obligatorio o facultativo, pero ello no resulta determinante en las democracias de hoy. Lo que si es decisivo para calificar la participación ciudadana es la posibilidad que otorga el regimen a la ciudadanía, universalmente considerada de votar y ser votados. La calidad de elector en comparación con otros regímenes electorales reúne en general dos posibilidades:

a) la calidad de elector se adquiere automáticamente por el hecho de cumplir determinada edad, en este caso normalmente el registro civil de identificación elabora el padrón de acuerdo con sus propios mecanismos de control, el cual se depurara en virtud de las respectivas normas legales y reglamentarias. Este registro civil puede o no estar integrado o relacionado con los organismos electorales, si bien la tendencia es unificarlos. En este caso el ciudadano interviene pasivamente en el proceso y al cumplir la edad electoral recibirá una notificación en la que se le comunicara su calidad de elector y su ubicación en el correspondiente lugar de votación.

b) el padrón no se conforma automáticamente, y es el ciudadano el que concurre a inscribirse, de acuerdo con su domicilio, a un centro legalmente establecido, llevara consigo el documento que compruebe su identidad y será el organismo electoral el que elaborara el padrón y al que corresponderá su depuración. 27

En el caso mexicano se ha adoptado por la segunda opción, la primera causa de esta determinación surge del hecho de que el registro civil mexicano esta entregando a municipalidades con varias estructuras de funcionamiento y en muchos, casos con cierta antigüedad en sus procedimientos. La segunda radica en el hecho de que el ciudadano mexicano no cuenta con un documento uniforme de identidad. De ahí que la decisión de formar un nuevo padrón con credencial fotográfica, a petición del ciudadano, con varias manera de comprobación de identidad y llevada a cabo con los resguardos necesarios, parezca razonable, así como la mas apropiada para las circunstancias de México.

El padrón se destina a conformar la lista nominal de electores que incluye la totalidad de los ciudadanos mexicanos que encontrándose en edad de votar no tienen suspendido su derecho de sufragio y han solicitado en forma expresa su inclusión en el padrón, y cumple con las funciones adicionales de :

- a) Organización administrativa de los electores, para su distribución en secciones,
- b) Organización interna de los electores en el acto de la votación, en virtud de su distribución de casillas,
- c) Control de la correcta composición del padrón electoral, ejercido de forma colectiva por los partidos políticos o en forma individual por los solicitantes, cuando hayan sido indebidamente inscritos, o por los propios electores cuando su inclusión haya sido incorrecta,

27 Pérez Fernández del Castillo, Geman. Op Cit. pp 41.

d) Servir como instrumento de objetividad e imparcialidad en el desarrollo del proceso, dado que mediante dichas listas nominales se procede a la insaculacion de los electores que han de ejercer el control y la dirección de la jornada electoral y el escrutinio de los resultados.

Para disponer de una perspectiva lo mas ajustada posible a la realidad de las actividades desarrolladas por el IFE hay que tomar en consideración diversos aspectos tanto

demográficos como étnicos que afectan las tareas de conformación del padrón electoral, alguno de esos aspectos son;

a) La población mexicana, por su nivel demográfico, significa la incorporación aproximada de dos millones de nuevos electores al año.

b) Existe una tasa de mortalidad del orden de los 200 a 300 mil al año.

c) Se trata de una población con altos índices de movilidad interna, que ocasiona al rededor de tres millones de cambio de domicilio al año.

d) Existen de tres a cuatro millones de trabajadores migrantes.

e) La identificación de las personas no es plena, puesto que en las zonas rurales y sobre todo en las comunidades indígenas resulta bastante habitual que las personas solo se identifiquen con el nombre y en algunas ocasiones solo con un apellido.

f) La cartografía , sobre todo en las zonas campesinas , es deficiente. ²⁸

Los datos anteriores, por lo que respecta a la población, hacen que esta pueda calificarse como una población en movimiento, que por su propia naturaleza dificulta cualquier intento global de empadronamiento. Además hay que añadir la existencia de 56 grupos étnicos y de 37 lenguas diferentes, así como de la gran dispersión de sus integrantes en núcleos ciertamente pequeños, lo cual dificulta cualquier acción orientada a llegar a la totalidad de ellos. (datos de la biblioteca de museo de antropología e historia de México).

28 Op. Cit. p 44

Para el nuevo padrón se pretendía conformar en el proceso de agosto de 1994 el RFE debería de cerrar las inscripciones a mas tardar el 28 de febrero de 1994 y se estimaba una población ciudadana de aproximadamente 50 millones.

Si bien el padrón electoral de 1994 se conforma definitivamente, se utilizara en todo el pais para las elecciones federales de agosto de 1994, el mismo fue utilizado parcialmente en elecciones locales.

Todo este esfuerzo para conformar un nuevo padrón y de la credencializacion con fotografía implica un costo, tanto en aspectos monetarios como en el de recursos materiales legales y humanos para la realización del mismo, estas costas son costeadas por el Gobierno Federal y son tomados los recursos de los impuestos, así que todos los mexicanos pagamos el costo de esta nueva etapa del padrón electoral.

Desde 1989, el gobierno ha gastado 73 millones de dólares para computarizar las listas del padrón electoral, el sistema computarizado de registro electoral es la mayor base de datos del pais y puede localizar a loa cerca de 47.5 millones de votantes registrados en el pais, y 43.7 millones de votantes contaron con su credencial con fotografía huella digital, firma, una clave de identificación de 18 dígitos y una banda magnética, para poder votar en las elecciones federales de 1994.

CAPITULO IV

¿EL ESTADO REFORMADO?

4.1 LAS LEYES ELECTORALES ESTABLECIDAS Y VIGENTES

El ultimo proceso electoral Federal de 1994 termino, se aplico la nueva Ley electoral vigente que fue la culminación de un consenso entre los actores políticos que podían hacerla ,--los partidos políticos - con la cual se suma a las muchas reformas constitucionales que en el sexenio de Salinas se llevaron a cabo, como su nombre lo indica solo fueron reformas a una serie de códigos electorales que nos permitían asistir a las elecciones dentro de la legalidad.

Un aspecto significativo es la de observar que los cambios a las leyes electorales, es el de que no solamente se avanza en un sentido, sino que una reforma puede ser una contrarreforma de una reforma anterior.

Esto se explica si entendemos la correlación de fuerzas al interior del Estado y de la organización social que se hace presente, los Legisladores que son los encargados de crear y modificar la Ley son los que hacer posible dentro de la legalidad establecida, estas reformas ,y como son de alguna manera la representación popular nacional se puede pensar que las reformas o contra reformas son el producto de una voluntad popular indirecta, esto se me hace muy cuestionable, ya que en nuestro pais el legislador se debe a su partido y las propuestas así como de las aprobaciones están determinadas por la dirigencia de los mismos, por lo tanto no es tan real esa representación de los legisladores ni es tan real esa voluntad popular, aunque se hagan las consultas ciudadanas para la reforma, a estas consultas solo tienen cabida y se las escucha en algunas ocasiones a los llamados "intelectuales" como si solamente ellos sintieran lo que es no poder participar en las decisiones de Gobierno.

La Ley electoral vigente así como todas las leyes fruto de un acuerdo entre varios actores políticos, es histórica, y su razón de ser obedece al devenir histórico de los pueblos, por lo tanto esta Ley electoral puede, y tiene que cambiar de acuerdo como se den los acontecimientos en el pais y en todo el mundo, tiene que cambiar porque no esta dada ni

acabada y de conformidad como se presenten los movimientos en el Interior del Estado, así como el movimiento de la correlación de fuerzas, así como la creación o desaparición de actores políticos y otros factores mas, tendrán por necesidad a cambiar la perspectiva y la forma de ver la realidad política del país.

Los cambios en las leyes electorales van a ser cada día mas concretos y su alcance cada vez será mucho mayor, esto se debe a que existe una mayor participación de la sociedad en las tareas gubernamentales, así como de una mayor organización política.

Las reformas del sistema electoral no dejo satisfechos a muchos actores fundamentales del proceso electoral de 1994, en las dos ultimas reformas llevadas a cabo hasta el momento el gran marginado rea el PRD que no dejaba de insistir en que resultaba impredecible modificar substancialmente la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia con respecto al Gobierno. Se necesito un sacudimiento externo al sistema electoral y de partidos para emprender una reforma que realmente modificara esta composición, este sacudimiento aunado a las demandas de reforma le dio una mayor velocidad a los acontecimientos, me refiero al alzamiento armado en Chiapas que mostró una acumulación de tensiones en el sistema político que no podía resolver con la estructura actual, esto creo un marco propicio para iniciar las reformas. El 27 de enero de 1994 los dirigentes de 8 partidos políticos - con la excepción del PPS- firmaron el acuerdo por la paz, la democracia y la justicia. Durante varias semanas el Secretario de Gobernación sostuvo reuniones con los dirigentes de los principales partidos políticos para forjar consensos básicos y finalmente se llevo a un periodo extraordinario de sesiones, en el mes de marzo en el que se discutieron los puntos:

a) la reforma al articulo 41 constitucional para modificar la composición del consejo general del IFE

b) la reforma y adición a varios artículos del código penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, con el objeto de tipificar los delitos electorales y sus sanciones correspondientes. 29.

La modificación al artículo 41 constitucional en cuanto a la elección de los consejeros magistrados que ahora son consejeros ciudadanos y serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia cámara ya no del Ejecutivo. También se aprobó la reforma a varios artículos del código penal en delitos electorales.

Por lo tanto los partidos tienen un representante en el consejo general exclusivamente con derecho de voz pero no voto así las decisiones serán tomadas por un consejero del poder Ejecutivo, los cuatro del poder Legislativo y los seis consejeros ciudadanos, asimismo se eliminó el voto de calidad del Secretario de Gobernación.

4.2 LA FUNCIÓN DEL IFE

La COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL de 1946 y 1988 cambió de estructuración y de nombre, ahora se llama, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL que es la institución encargada de regular los procesos electorales en la República tanto Federales como locales este IFE cambia su composición y su estructura en donde se deja fuera al Director que era el Secretario de Gobernación en turno, y se establece de la siguiente manera ;

- a) un representante por cada partido político registrado (con voz pero sin voto)
- b) un consejero del poder Ejecutivo
- c) cuatro del poder Legislativo
- d) seis consejeros ciudadanos.

Este avance en las estructuras y atribuciones del IFE y en los consejeros, los cuales constituyen el área de dirección política es poco lo que ha cambiado en el área de ejecución

29 Becerra Chavez, Pablo Javier "Entre el autoritarismo y la democracia las reformas electorales en el sexenio de Salinas p 155

cotidiana de las tareas de preparación y organización de los comicios, es decir de las direcciones ejecutivas y las vocalías respectivas. Sin embargo en este terreno se produjo un cambio más allá de la reforma legal.

El IFE cada día se hace mas independiente del Gobierno pero es parte del Estado, por lo tanto tiene que mantenerse dentro de los limites que la propia Constitución le da su razón de ser y de actuar, aun así este instituto es el punto de controversia de todos asuntos electorales y su fallo no depende de ninguna otra instancia pero aun cuando el presidente del consejo general mantenga una posición apartidista no es posible que sea así ya que la neutralidad valorativa no existe, cabria recordar que el Ejecutivo mantiene una constante comunicación con este. Aun cuando se diga que existe plena independencia del IFE del Gobierno no es tal ya que los recursos con los que cuenta el IFE son canalizados por el Ejecutivo, previa autorización del Legislativo.

“Mantenerse al margen” de los procesos electorales no es la finalidad del Gobierno mas por otro lado es una necesidad la que tiene la de controlar estos propósitos de acuerdo a como se dan las circunstancias políticas del país y el de mantenerse con un margen de movilidad y de acción, inclusive la formación del IFE es una manera de democratizar y de legitimar el poder político, una manera “moderna “ de mantener el conflicto dentro de los limites permisibles y sin desbordar en una serie de enfrentamiento que ocasionaría una gran perdida en el avance democrático electoral, dada las circunstancias que esta viviendo el país.

Los procesos democráticos electorales serán una manera de participación política ciudadana en donde se tratara de garantizar certidumbre en la legitimación del poder político así como el de una lucha pacifica por el poder y tratar de mantener viva la expectativa y la oferta política para la participación electoral de los actores políticos y de los partidos, para mantenerlos dentro del juego electoral y poder llegar a una competencia real por el poder, y encausar las demandas de participación política y el de poder tomar parte de las decisiones mas importantes en el país

La panacea que nos solucionara el problema electoral no es el IFE pero por lo pronto es el órgano encargado de regular y llevar a cabo los comicios.

4.3 LA AGENDA POLÍTICA

El cambio o reforma de una Ley o de un código no es lo último ni la aspiración política del país, por lo tanto hay mucho por hacer y por avanzar, si bien es una parte del acuerdo democrático lo es también una necesidad del sistema para su permanencia. Y para hablar de democracia en la cual vivimos nos refiriéremos a la concepción de democracia, casi instrumental, como un conjunto de normas, instituciones y procedimientos técnicos que permiten y legitiman la elección de autoridad. pero esto no basta para dejar todo en manos de las instituciones encargadas de los procesos electorales, y se tiene que seguir actuando y participando cada uno en sus responsabilidades y en sus alcances.

El Gobierno por su parte siempre tratara de mantener el *statu quo* y crear las condiciones necesarias para dicho fin, el mantenerse en el poder, los partidos que se encuentran en la contienda es a final de cuentas lo que pretenden es el acceso al poder ya que su razón de ser es esa acceder al poder político, si no, no serian partidos y solamente un grupo de presión.

Lo que esperamos de el gobierno es una serie de compromisos que debe de llevar a cabo y cumplirlos y hacer realidad o darles una solución a las demandas que en materia electoral se manifiestan en el interior del Estado, demandas que van desde las manifestaciones publicas, Legisladores grupos de interés, de presión, demandas individuales, cartas abiertas, huelgas de hambre y muchas otras mas hasta llegar a la manifestación armada como en el caso de EZLN. Todas estas demandas tienen que ser atendidas por el Gobierno y por las instituciones correspondientes para su canalización, por lo tanto quedan algunos pendientes en la agenda institucional y en la coyuntural. ³⁰.

³⁰ Ordoñez Alvarez, Hector. Presente Tesina. p 4

Los problemas inmediatos de resolución en las políticas publicas electorales son:

- a) establecer un consejo general del IFE con mayor representación ciudadana real.

- b) crear una mayor independencia entre el Gobierno y el IFE
- c) que la representación partidista sea con voz y voto.
- d) reformar el código para hacer posible las coaliciones entre partidos
- e) una depuración del padrón electoral
- f) que el Tribunal Federal Electoral sea reestructurado
- g) mantener una mayor distancia entre el Gobierno y el partido ganador
- h) regulación en cuanto al gasto y forma de campaña política
- i) verificar el financiamiento a los partidos (cuidar de cuanto y de donde provienen los recursos)
- j) equilibrar los espacios en los medios de comunicación y la manipulación

estos son algunos de los puntos que considero deben de ser tomados en cuenta y cambiar la Ley electoral en estos rubros, para que de alguna manera se den cada día mas las condiciones de lucha por el poder de forma pacifica y legitima en donde las controversias poselectorales no provoquen deslegitimacion y ocasionen serios problemas de gobernabilidad.

Las demandas son muchas y cada vez son mas diversas, ya que existen nuevos actores sociales y políticos que actúan y crean una mayor participación y reclaman espacios en el poder y en la toma de decisiones. El Estado tiene que encargarse de mantener el conflicto político electoral dentro de los limites permisibles para no crear una inestabilidad política, y mantener viva la expectativa de participación política y la vía electoral par el acceso al poder.

Si bien la agenda política es muy grande se le debe de dar la prioridad e los problemas mas graves y mas recurrentes e involucrar y dar espacio a esos nuevos actores políticos ya que sin ellos presentes en la toma de decisiones seria un riesgo para el sistema, cabe señalar que en 1994 esta falta de participación y de marginación provoco un levantamiento armado del cual no quisiéramos se volviera a dar en el pais, por lo tanto es

importante tomar en cuenta estas propuestas ya que como en el caso de Chiapas se encuentran mas estados.

El proyecto de una adecuación de las Leyes electorales no puede ser acabado en un sexenio, ya que como la realidad es cambiante en cada momento de la vida política, se requerirá de leyes que estén de acuerdo a la circunstancia histórica por lo tanto no puede estar acabada ni perfeccionada, y hay que recurrir al consenso para seguir legitimando la vida electoral.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas como ya se estableció en el primer capítulo, son el resultado de las acciones de Gobierno a una demanda determinada, acciones que se llevan a cabo en beneficio de los demandantes, la mayor parte de las políticas públicas están encaminadas a ver los aspectos sociales o de gasto público, como el gasto en salud pública o en servicios o en educación etc. Estas políticas públicas pasan por un proceso característico propio, y que al final se llegan hacer ley.

Lo interesante de esta tesis, es que veo que este proceso de plantear una problemática, de evaluarla y de tomar una decisión adecuada, así como de dotar de todas las facilidades legales y económicas para llevarla a cabo se aplica en el caso de las reformas electorales que también parten de una demanda concreta de un gran número de mexicanos, ya sea en forma individual o en forma colectiva, que tuvo necesariamente que concretarse en una serie de reformas en las cuales cada vez más se refleja la realidad política del país.

El hecho de que la política pública se vea solamente en cuanto a servicios que ofrece el gobierno no la exime de que de la misma forma se lleven a cabo iniciativas legislativas que se hagan Ley en beneficio de los mexicanos, el beneficio de las leyes electorales quedan establecidas en un código de procedimientos electorales, mas no en un sustento material.

Debemos de entender que los beneficios no siempre deben de ser materiales y que una Ley electoral surgida de una demanda y de una participación, traerá beneficios directos e indirectos porque permitirá la participación de más ciudadanos en la toma de decisiones.

El cambio en los códigos electorales desde 1988 a 1994 pasaron por el proceso de metodología de las políticas públicas y me parece por demás interesante darle un carácter de participación pública, ya que al ser llevada a cabo de esta manera se entenderá como una respuesta a una demanda real de muchos y nuevos actores políticos, que verán a la

acción gubernamental cumpliendo con sus obligaciones y obligando a sus ejecutores a tomar la responsabilidad que les corresponda.

El beneficio de las reformas electorales llego de manera directa a todos los ciudadanos de México, que son aproximadamente el 50% de la población y de esta manera se lleva de manera indirecta el beneficio a toda la población, esto es mas que el alcance de otras políticas publicas que dan el beneficio de manera diferente, ya que todas son importantes, cada una en su importancia.

Las políticas publicas dieron un gran auge en el sexenio de Salinas basta recordar todo el programa de SOLIDARIDAD, donde compromete al Gobierno y a los ciudadanos en un mismo proyecto en donde el Gobierno mantiene el control de los mismos, con una gran participación del pueblo, para despues mostrarse como el precursor del cambio. De esta misma manera se crearon las iniciativas de ley electoral, lo que cambia son el tipo de demandas, el tipo de demandante y de actores políticos, así como el tipo de aprobación, pero considero que en el fondo esto es igual y obedece a la tónica de política de Salinas y de su grupo tecnocrata que encaminados a recuperar lo perdido en las elecciones de 1988 se lanza a esta recuperación para poder seguir llevando a cabo su proyecto neoliberal, y así como se trato los programas electoreros se trato las reformas electorales.

Cabe señalar aquí que el Gobierno tenia que dar una respuesta a las demandas y que algunos de los demandantes tenían voz y voto en la toma de la decisión como es el caso de los legisladores, por lo tanto se tuvo que llegar a acuerdos y consensos, y llegar a la consulta publica, aunque la pretensión de reforma del Gobierno estaba bien delimitada, o lo que es lo mismo solo cambiarían lo que les permitiera seguir controlando los procesos electorales.

Si las reformas electorales se siguen dando por el camino de las políticas publicas tendrán - a mi modo de ver- una mayor aceptación y una mayor legitimidad, porque la mayoría de los mexicanos vemos las acciones de Gobierno con obras materiales, pero casi

nunca se enteran de los cambios legislativos en su beneficio, si se procesan se evalúan y se dan los resultados de manera que todos lo vean será un logro mayor.

La actividad electoral no es la única instancia política para el acceso al poder, pero en el caso de nuestro país es la única viable hasta el momento, por lo tanto no hay que dejar de seguir insistiendo en su perfeccionamiento, así como en el caso de las políticas públicas materiales, que el Gobierno pone muchos obstáculos para su realización también lo hace en el caso de las políticas públicas no materiales.

En este punto establezco que puedo establecer dos concepciones de política pública:

- a) las tradicionales con sustento material de bien o de servicio (educación, salud, vivienda, abasto. etc.)
- b) las no materiales que dejan un sustento de legalidad (como la ley electoral)

Es necesario abundar más en este aspecto, pero lo importante es que se trate de ver las cosas desde otro punto de vista.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanuava, Luis F. "LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LA AGENDA DE GOBIERNO"

Nicolas Pérez, Hugo. "EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS"

Duverger, Maurice "LOS PARTIDOS POLÍTICOS"

Bobbio, Norberto. "DICCIONARIO DE POLÍTICA"

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1988

Libro del CEDE "PROPUESTAS PARA LA REFORMA ELECTORAL"

Becerra Chavez, Pablo Javier. "ENTRE EL AUTORITARISMO Y LA DEMOCRACIA, LAS REFORMAS ELECTORALES DE SALINAS"

Idem "LAS ELECCIONES DE 1991 LA TRANSICIÓN DIFÍCIL"

COFIPE COMENTADO 1991

Pérez Fernández del Castillo, German " ELECCIONES AL DEBATE"