

REFORMAS ELECTORALES, DEFINICIONES INSTITUCIONALES Y COMPORTAMIENTOS POLÍTICOS. EL CASO DE MÉXICO

*Yolanda Meyenberg Leycegui **

LA MANERA COMO LA CIUDADANÍA REFRENDA su adscripción a un régimen democrático es mediante el voto. La elección de los representantes es el mecanismo aceptado para la organización de los asuntos públicos y para dar legitimidad a las decisiones. Además de estos atributos, el voto en México ha cobrado una dimensión especial, relacionada con la reforma institucional¹ para el cambio democrático.

El cambio institucional en el ámbito electoral se concreta mediante seis reformas realizadas a lo largo de los últimos 20 años. Pese a su carácter distintivo, todas tienen en común propósitos de negociación y ámbitos de regulación semejantes, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Eliminar el conflicto producido por una estructura de partido de gobierno que propicia un cerco para impedir el acceso de otros partidos a los espacios de representación y a la toma de las decisiones.
2. Fortalecer al frágil sistema de partidos y crear las condiciones para una competencia política real.
3. Establecer parámetros de regulación que propicien confianza y certidumbre a los actores políticos (partidos y ciudadanía), al concretar la definición de las reglas del juego electoral y de los arreglos institucionales que se derivan de ellas.

* Doctora en Ciencias Sociales y en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Teléfono: 56-22-74-00, extensión: 256. Correo electrónico: <yml@servidor.unam.mx>.

¹ Cuando se habla de "reforma institucional" se entiende que las instituciones consisten tanto en estructuras cognitivas, normativas y regulativas como en actividades que proporcionan estabilidad y sentido al comportamiento social. Que las instituciones son transportadas por varios portadores —culturas, estructuras, rutinas— y que operan en múltiples niveles de jurisdicción. W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995), p. 33.

4. Promover comportamientos políticos cooperativos, al ofrecer incentivos a aquellos actores que opten por intervenir en las reformas y acatar los acuerdos derivados de ellas.

Las transformaciones —reflejadas, en primera instancia, en el ámbito normativo— han tenido también fuerte influencia en el terreno institucional. Ha cambiado la dinámica de las instituciones y se ha planteado un diseño institucional diferente. No obstante, esto aparece como producto de un ajuste gradual, definido *a posteriori* de acuerdo con la efectividad mostrada por las nuevas reglas, con las prácticas derivadas de su aplicación y con los residuos de conflicto que han quedado de los efectos electorales no contemplados por estas reglas.

El presente ensayo gira en torno a la pregunta: ¿Cómo influyen los cambios de las reglas institucionales en los cambios del comportamiento de los actores? Su respuesta entraña trazar una estrategia con base en dos propósitos: 1) encontrar los nexos entre los cambios en la regulación electoral y los reajustes institucionales, que se derivan tanto de las demandas de los actores como de la eficacia de las normas, y 2) evaluar la influencia de los actores que participan en esta nueva estructura regulativa-institucional: partidos políticos y ciudadanía.

I. Cinco ensayos como antecedente de una reforma definitiva

De 1977 a la fecha, las reformas electorales han acogido problemas de muy diversa índole. Éstos oscilan entre una estrategia de apertura política iniciada con el desdoblamiento de los sistemas de representación (mayoría relativa-representación proporcional), y la definición de mecanismos que facilitan la emisión del voto (ajustes al padrón electoral, depuración de las listas nominales, emisión de credenciales del elector con altos índices de seguridad).

Si se atiende a los ritmos y modalidades de las reformas, se observa que en cada una de ellas hay una meta o problema prioritario que permite detectar su perfil específico. Así se pueden distinguir al menos tres etapas:

- a) La restricción-apertura a la participación que dictan los ritmos de las primeras negociaciones transicionales (1977-1986).

- b) La definición de las condiciones de la competencia; en ella se acuerdan los denominadores de la limpieza y la transparencia de los procesos electorales (1990-1994).
- c) Los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental (1994-1996).

La variedad de prescripciones que competen a la materia electoral entraña la necesidad de hacer acotaciones en torno a ciertos temas. En este ensayo se analizarán dos: 1) la definición de las reglas y las instituciones que han contribuido a disminuir los costos de participación en un contexto de alta inequidad en la competencia, y 2) las demandas de la ciudadanía en lo referente a condiciones de emisión del voto y transparencia de los comicios.

A. Los costos de participación en un contexto de inequidad de la competencia

En la etapa de restricción-apertura, los arreglos en pro de una mayor equidad de la competencia se remiten a un par de mecanismos que distan mucho de lograrla: por un lado, el reconocimiento de la oposición en un contexto de competencia limitada, en la que el partido en el gobierno decidió fijar una cauta apertura política con el objeto de mantener su hegemonía; por el otro, las presiones ejercidas por el resto de los partidos por que se abrieran los espacios de participación; ello con el propósito de aumentar sus posibilidades reales de acceso al poder.

Cabe recordar que hasta hace poco tiempo la elección de los representantes no era producto de la libre expresión de la ciudadanía, sino de la garantía de cuotas de votos canalizadas al partido en el gobierno, tarea que se emprendió mediante el establecimiento de mecanismos de incidencia sobre las preferencias del electorado. En una primera etapa, el voto se convirtió en una práctica que se supeditaba a la dotación de beneficios dentro de una estructura corporativa de partido. En una segunda etapa, ante la incapacidad de manipular al electorado, se optó por alterar los resultados de las elecciones.

Sobre esta base, las ideas de "competencia" y "participación" han tenido significados peculiares en el diccionario político de los mexicanos. Hasta

1977, fecha en que se inicia la primera reforma con miras al reconocimiento del pluralismo, el sistema de partidos en México se caracterizaba por el predominio de un partido de gobierno (Partido Revolucionario Institucional) en torno al cual giraba una serie de partidos satélite (Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana). Asimismo, participaban dos fuerzas de oposición autónomas: el Partido Acción Nacional, con reconocimiento jurídico pero con poca presencia política, y el Partido Comunista Mexicano, cuya actividad se desplegaba en la clandestinidad.

La reforma de 1977 permitió la expansión del sistema de partidos al introducir el mecanismo del "registro condicionado" y la presencia de tres partidos más en la arena de la competencia: el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano. Permitted, además, amortizar una importante fuente de conflicto derivada de la falta de acceso de la oposición a los ámbitos de representación. Con la reforma, se redefinió el funcionamiento de la Cámara de Diputados a partir de una doble lógica: por un lado, el partido en el gobierno podía mantener el control de la toma de decisiones; por el otro, se proponía una apertura limitada a la participación parlamentaria del resto de los partidos.

La lógica de control se observaba en la composición del Congreso, en el que se repartían 300 asientos de mayoría relativa entre los partidos con más altos porcentajes de votación y sólo 100 mediante el mecanismo de representación proporcional que permitía la incorporación de estos asientos en la Cámara de Diputados, los cuales serían asignados de acuerdo con el porcentaje obtenido por cada partido en las cinco circunscripciones plurinominales.² La lógica de apertura limitada pretendía crear incentivos para que la actividad de la oposición —que hasta ese momento se ubicaba predominantemente en espacios extrainstitucionales— se promoviera dentro de la estructura institucional del Congreso.

La relación entre las expectativas de los actores y los resultados de este primer ensayo de apertura resultaron insuficientes. Si la cooperación en política es producto de un proceso en el que se articulan las nociones de "consenso" y "bien común" con la existencia de incentivos para la parti-

² En la reforma de 1986-1988, la cantidad aumentaría a 200 asientos.

cipación, el escenario después de 1977 reflejaba un cúmulo de demandas no atendidas que impidieron dichas condiciones.

La elite y el partido en el gobierno visualizaban el cambio institucional como un vehículo para mantener el control del régimen, mientras que la oposición lo veía como una puerta de acceso a la democracia. En este sentido, la verdadera apertura a la competencia ha sido uno de los temas recurrentes de las reformas, debido a que en la mayoría de ellas se obtuvo sólo logros parciales; en ocasiones se observan retrocesos respecto de acuerdos previos.

Entre los ejemplos más notables que ilustran este argumento se hallan las reformas hechas al registro de los partidos, así como las condiciones establecidas por la legislación para la asociación entre partidos. Entre la primera reforma electoral y la última, los requisitos para el registro de los partidos políticos han sido modificados cuatro veces.

En 1977, el partido que aspirara a su registro debía contar con un mínimo de 5 000 afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en 10 entidades; asimismo, tenían que comprobar actividades permanentes en los últimos dos años previos al registro y disponer de documentos básicos que establecieran lineamientos ideológicos y reglas para su vida interna. Los partidos podían adquirir reconocimiento jurídico a partir de la figura de "registro condicionado" y perder su registro si no obtenían 1.5 de la votación nacional en dos elecciones consecutivas.

A mediados de la década de los ochenta, los avances de la oposición en el norte del país produjeron un endurecimiento de la legislación en 1986, año en el que se sustituyó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por el Código Federal Electoral. En la reforma se suprimió la figura de "registro condicionado" y se incrementaron los requisitos para que los institutos políticos adquirieran el estatus legal de "partidos". A cambio, el Código matizaba los obstáculos que había para la constitución de coaliciones. Los partidos podían formar coaliciones y presentarse bajo los emblemas de los partidos coaligados, pero debían actuar como un solo partido para establecer sus registros individuales y establecer un orden

jerárquico para que se les contabilizara 1.5% de los votos necesarios con el fin de mantener el registro.³

Después de 1988, el inesperado avance de la coalición de partidos que integraron el Frente Democrático Nacional acarrió un nuevo ajuste a la legislación. Con ello se pretendía amortizar el descenso en los porcentajes de preferencia para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al imponer nuevos candados a la competencia.

En la reforma se acude una vez más al recurso del "registro condicionado", por pensarse que esto permitiría el fortalecimiento de los partidos satélite y su apoyo en favor del PRI. En contraparte, se fijó una reglamentación más estricta respecto de las coaliciones, en la que se ponían límites al expediente de las candidaturas comunes. Se canceló, además, la posibilidad del surgimiento de nuevas opciones opositoras, al hacerse desaparecer de la ley la figura de las "asociaciones políticas".⁴

Las lógicas de control y de apertura limitada como estrategias para evitar el incremento de las presiones de la oposición, así como para atenuar las tensiones en la sociedad, resultaron ineficaces. Esto acarrió que en 1994 y 1996 se revisaran de nuevo los requisitos de registro en materia de coaliciones y se introdujera la figura de "agrupación política".

La flexibilización en los requisitos para formar coaliciones tenía la intención de corregir los sesgos impuestos en las reformas anteriores; esta vez se permitió que la oposición optimizara sus posibilidades de triunfo en las urnas, así como su presencia en el Congreso, al poder asociarse en torno a un solo candidato.

³ El derecho de los partidos a participar de manera coaligada abría la posibilidad de su uso en todas las elecciones federales (presidente, diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional). En cuanto a las condiciones para que los partidos que acudieran a la forma coaligada conservaran su registro, se estableció que deberían obtener, cuando menos, la suma de los porcentajes de 2% de la votación que requiere cada partido político.

⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997).

Se acordó, además, la incorporación de una forma adicional de participación ciudadana, mediante la figura de la Agrupación Política Nacional que, de acuerdo con las modificaciones al Código Federal de Procedimientos Políticos y Procesos Electorales, aparecían como "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada".⁵

B. Las demandas de la ciudadanía en cuanto a las condiciones de emisión del voto y a la transparencia de los comicios

Al inicio de este capítulo se dijo que, en atención a los ritmos y las modalidades de las reformas, podía observarse que había bloques de reformas cuya meta o problema prioritario permitía distinguir su perfil. Si, como ya se ha descrito, a la primera etapa corresponden las negociaciones para la apertura política —que se acompañan de las restricciones impuestas por la élite gobernante y las presiones de participación de las fuerzas opositoras—, la segunda etapa se centra en la discusión de las condiciones de la competencia (1990-1994), referentes a la limpieza y transparencia de los procesos electorales.

Antes de emprender el análisis de los cambios en las reglas tendientes a evitar la manipulación del voto, es preciso hacer un ligero desvío en la estrategia de argumentación emprendida hasta ahora, con el propósito de dar un avance de lo que corresponde a la segunda parte del artículo, en el que se analizan los cambios en los comportamientos. Ello se debe a que en las modificaciones de las reformas de este periodo, en el asunto intervinieron no sólo las evaluaciones y las negociaciones de los partidos, sino que se observa también la intervención activa de una ciudadanía que

⁵ Estas agrupaciones existieron bajo la forma de "asociaciones" en la reforma de 1977 y se eliminaron en 1989: la ley señala que las agrupaciones políticas sólo podrán participar en las elecciones federales mediante acuerdo con los partidos políticos. Ricardo Becerra y Pedro Salazar, "La elección federal de 1997: una descripción general", en *Elecciones y transición a la democracia en México* (México: Cal y Arena, 1998).

hasta entonces se había mostrado un tanto apática respecto de las reformas y sus resultados.

Las demandas y las presiones de la ciudadanía para que se otorgaran garantías a la emisión del voto y para que se evitara su manipulación, fueron atendidas a partir de 1990 y hasta 1994. Las reformas de esos años promovieron tres acciones en tal sentido: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el establecimiento de la figura de los "consejeros ciudadanos", cuya función era supervisar el buen curso de los procesos electorales y la ciudadanización de las actividades de apoyo a la jornada electoral.

La creación en 1990 de un instituto encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales: el Instituto Federal Electoral, al que después se dotó de autonomía, permitió dar a las elecciones un sentido de utilidad en el que se creaban las garantías mínimas para la expresión y el reconocimiento de la competencia entre partidos.

El diseño del IFE y su autonomía significaron un gran avance institucional si se recuerda que su antecedente institucional creado en 1977, la Comisión Federal Electoral, se encontraba controlada por la élite en el poder. Dicha Comisión estaba integrada por el secretario de Gobernación, quien la presidía; dos comisionados del Poder Legislativo (controlado por el PRI) y un representante de cada partido político; asimismo, tenía facultades amplias sobre todo el proceso electoral.⁶

Las reformas de 1994 y 1996 permitieron una mayor transparencia en cada uno de los procedimientos del proceso electoral y propiciaron que los partidos adoptaran un nuevo papel dentro de la dinámica del cambio político, así como que comenzaran a actuar no sólo como organizaciones en defensa de los intereses que les son propios, sino en cuanto instituciones de resonancia pública.

Las negociaciones entre los partidos y las autoridades gubernamentales propiciaron una manera diferente de supervisar el proceso. Se acordó que estuviera a cargo de seis ciudadanos distinguidos, sin afiliación parti-

⁶ La Comisión resolvía sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos; interpretaba, conforme a la ley, normas y disposiciones que regulaban sus actividades; ordenaba el registro nacional de electores y diseñaba la división del territorio en distritos electorales.

distas, elegidos por las tres cuartas partes de los representantes de los partidos en la Cámara de Diputados. La reforma otorgaba a los consejeros ciudadanos el control de las decisiones que se tomaban en el Consejo General del IFE: eran los únicos miembros con capacidad de voto.⁷

Una de las maneras como el nuevo diseño institucional permitía reforzar la confianza de la ciudadanía en los resultados electorales fue haciéndola corresponsable de la organización de los procedimientos en las casillas. La ley indicaba que la selección se haría mediante un mecanismo de doble sorteo, por el cual 800 000 ciudadanos serían capacitados para desempeñarse como funcionarios de casilla durante la jornada electoral. Como una enmienda adicional para ampliar los espacios de participación de la ciudadanía, se aceptó que las organizaciones sociales supervisaran el correcto desarrollo de las elecciones al permitirles la observación de las actividades inherentes al proceso.

En otro rango de política, la demanda ciudadana por una mayor transparencia en los comicios acarrió un drástico reordenamiento del registro de los electores y la aplicación de medidas que evitaran el fraude. Esto se reflejó en un arreglo institucional que otorgaba nuevas funciones al Registro Federal de Electores, el cual (bajo una estricta supervisión de los partidos) emprendió la actualización del padrón electoral y estableció normas de seguridad para la identificación de los votantes. Entre 1990 y 1994 se realizó un exhaustivo trabajo de campo para depurar el padrón electoral hasta conseguir un registro fidedigno de los electores; asimismo, se puso en marcha un proceso de foto-credencialización que permitía la identificación fiel de los electores en las listas nominales de casilla. Se establecieron, también, criterios de seguridad para evitar la duplicación de las credenciales de elector.

⁷ Esto eliminaba los focos de tensión derivados de la designación presidencial, que nombraba a los supervisores electorales, y de la capacidad de manipulación de los partidos mediante su voto en el Consejo.

C. ¿Una reforma definitiva?

En el último gran bloque de reformas (1994-1996) se propusieron los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental y se emprendieron tareas destinadas a resolver el problema de los costos de participación de los partidos. Entre ellas están los acuerdos para disminuir la inequidad de la competencia, al garantizar a los partidos condiciones homogéneas para realizar sus actividades proselitistas durante las campañas y para difundir sus actividades públicas.

Entre 1992 y 1994 se analizaron los problemas que habían suscitado más preocupación entre los partidos: el financiamiento, los topes y restricciones a sus gastos de campaña y acceso a los medios de comunicación; sin embargo, el aspecto de la transparencia de los procesos siguió acaparando especial atención. Por ello, las enmiendas tendientes a resolver la demanda de mayor equidad tendrían que esperar hasta 1996 para asignarles un tiempo y un lugar prioritario en las discusiones.

En 1996 se asumió que una parte importante del avance de la democracia radicaba en la creación de reglas que propiciaran un equilibrio real en condiciones de la competencia. El criterio que acompañó las modificaciones en la materia fue resaltar los beneficios que las medidas reeditaban en términos de la construcción de la legitimidad de las elecciones, por encima de los costos presupuestales que acarrearía el nuevo esquema de financiamiento a los partidos.

La idea de "legitimidad" comprendía dos sentidos: la creencia en la validez ética y normativa de las instituciones encargadas de traducir la voluntad de los electores en un buen ejercicio de gobierno⁸ y la construcción del ambiente propicio para la consolidación de una democracia pluralista.

Como se observa en el cuadro 1, la institucionalización de las reglas tendientes a solventar los procesos electorales y promover la confianza de la ciudadanía, ha causado una fuerte inversión presupuestal para el país. Ésta ha ido aumentando en una relación directamente proporcional a la

⁸ Esto es, en el sentido weberiano del término. Véase *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1956).

importancia cobrada por el avance de la democracia como condición de estabilidad interna y de acceso a los estándares internacionales.

CUADRO 1

COMPARATIVO SOBRE EL FINANCIAMIENTO OTORGADO AL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1990-2000

| <i>Año</i> | <i>Cantidad presupuestada</i> |
|------------|-------------------------------|
| 1990 | 742 564 000 000 |
| 1991 | 763 939 000 000 |
| 1992 | 590 712 400 000 |
| 1993 | 1 847 786 200 |
| 1994 | 1 777 800 000 |
| 1995 | 1 379 300 000 |
| 1996 | 1 432 170 000 |
| 1997 | 2 943 500 000 |
| 1998 | 3 064 611 900 |
| 1999 | 3 371 458 719 |
| 2000 | 8 453 654 073 |

FUENTE: "Presupuesto de Egresos de la Secretaría de Hacienda", *Diario Oficial de la Federación*. (Las cifras de 1990, 1991 y 1992 se expresan en viejos pesos.)

En el contexto de un acalorado debate, la reforma de 1996 estableció dos metas en el rubro del financiamiento de los partidos: la primera era compensar con mayor subsidio público las desigualdades generadas dentro de los partidos por su acceso diferente al financiamiento. Se determinó que la proporción del financiamiento público debía ser mayor a la del privado y otorgarse a los partidos: 70% de manera proporcional y 30% de manera igualitaria. La segunda meta era estimular, en el largo plazo, el fortalecimiento de un sistema plural de partidos, al propiciar que éstos contaran con recursos suficientes para fomentar una relación más sólida con sus electores. A tal efecto se aumentaron a la vez los montos de la ayuda pública asignada por ley.⁹

⁹ En relación con otras fuentes de financiamiento, ya desde 1993 se había fijado la prohibición a las contribuciones de agencias gubernamentales y oficiales, del sector privado, de

En la composición del financiamiento público se estableció una partida exclusiva para los gastos de campaña de los partidos políticos y, de manera complementaria, se fijaron límites a los gastos de los partidos en sus campañas. Se mejoró el control de la vigilancia sobre el origen y uso de los recursos; asimismo, se determinaron las sanciones aplicables a los partidos que incumplieran lo prescrito.¹⁰

Una de las condiciones que inhibían de manera más determinante la cooperación de los partidos respecto de la reforma eran los niveles en el acceso a los medios de comunicación. El argumento era que, mientras que la oposición se sometía a la cobertura de ley, el PRI gozaba de amplios privilegios. En opinión de los partidos, la capacidad del Revolucionario Institucional para comprar más tiempo en medios y para pagar mercadotecnia política influían de manera inequitativa en el voto. Con miras a resolver el problema, se asignó un importante aumento en el tiempo oficial otorgado a los partidos durante el proceso electoral.¹¹ Aumentó, además, la cobertura de los programas de los partidos en el nivel nacional y se les asignaron horarios de transmisión con mayor audiencia.

Una de las medidas que permitió la legitimación de la reforma fue la intervención del IFE en la regulación de las relaciones entre los partidos y los medios de comunicación. Mediante ella se formalizaron los monitoreos aleatorios a los espacios noticiosos que se habían practicado en el proceso electoral de 1994; asimismo, se estableció que el Consejo General podría emitir recomendaciones a los concesionarios de los medios de comunicación de acuerdo con sus resultados.

las instituciones religiosas y de agencias e individuos extranjeros. Jorge Alcocer, "Recent Electoral Reforms in Mexico: Prospects for Real Multiparty Democracy", en Riordan Roett, *The Challenge of Institutional Reform in Mexico* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995).

¹⁰ Germán Pérez Fernández del Castillo, "El sistema político mexicano: entre reformas, expectativas y riesgos", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998).

¹¹ Se asignaron 250 horas en radio y 200 en televisión. Según el mismo criterio de distribución usado en el resto del financiamiento, el tiempo oficial en la actualidad es 70% proporcional y 30%, igualitario.

Se puede concluir este apartado afirmando que las reformas graduales a la legislación electoral buscaban acuerdos fundamentales para alcanzar normalidad de los procesos. Ello permitiría que el trámite electoral (en gran medida técnico y procedimental) alcanzara su justa dimensión, como sucede en los países de larga tradición democrática, en los que se dan por sentados los medios de hacer las elecciones y sólo se debaten las propuestas políticas.¹²

II. Los comportamientos políticos

Como se anunció, el segundo propósito de este ensayo es determinar los cambios en el comportamiento de dos de los actores principales que intervienen en toda relación electoral: los partidos y los ciudadanos. Esto dentro de una lógica de acción democrática influida por los límites de las reformas electorales.

Al hablar de reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos, hay que atender dos relaciones políticas: una es la de los partidos respecto de las instituciones y su capacidad para influir en los cambios institucionales; la otra es la de los partidos y la ciudadanía, y el hecho de que este vínculo se encuentre mediado por las instituciones.

A. Los partidos, las instituciones y los cambios institucionales

Respecto de la relación de los partidos, las instituciones y los cambios institucionales, el análisis gira en torno a las preguntas: ¿Qué aspectos de las reformas institucionales influyeron en el corto plazo en la modificación de los comportamientos de los partidos? Y ¿Cuál es la razón de que otros aspectos mostraran su influencia sólo en el largo plazo?

Para dar respuesta a las preguntas se tomarán en cuenta los siguientes indicadores: el cambio en el sistema de partidos de 1977 a la fecha, los

¹² Germán Pérez Fernández del Castillo, "El sistema político mexicano: entre reformas, expectativas y riesgos", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998).

discursos emitidos por los representantes de los partidos ante las mesas de negociación establecidas con motivo de las reformas y los informes presentados por el IFE en relación con el cumplimiento-incumplimiento por parte de los partidos de los acuerdos derivados de las reformas.

La fisonomía del sistema de partidos en México se ha visto afectada por las reformas; asimismo, el sistema de representación proporcional (1977) y los límites impuestos al registro definitivo de los partidos (1977, 1986 y 1996) han ejercido una influencia considerable en la manera en que éstos se organizaron. Los límites impuestos a la participación de la oposición han marcado la tendencia hacia un sistema partidista fragmentado, con un perfil que se ha modificado en relación con la coyuntura electoral y con el porcentaje requerido para el registro definitivo de los partidos.

Esta situación ha propiciado un multipartidismo inestable, en el que las fuerzas políticas emergentes se han visto prácticamente anuladas por la concentración de las preferencias electorales en los tres partidos que cubren las tendencias ortodoxas: en la derecha, el Partido Acción Nacional; en el centro, el Partido Revolucionario Institucional y en la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática.

Desde 1976 hasta la fecha, 16 partidos han contendido en procesos de elección presidencial: el PRI ha sido el único partido constante en las cuatro elecciones, seguido por el PAN, que ha participado en tres. En la izquierda, las opciones presentadas fueron: Partido Comunista Mexicano (PCM) (1976); Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Social Demócrata (PSD) (1982); Frente Democrático Nacional (FDN), Partido Mexicano Socialista (PMS), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (1988); Partido de la Revolución Democrática (PRD) (1994). En la derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) (1982, 1988); PAN (1994). Los partidos satélites se manejaron así: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (1976); PST (1982); PPS, Frente Cardenista de Renovación Nacional (FCRN), PARM (1994). En vísperas de las elecciones de 1994, surgieron dos partidos más: el Partido

del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).¹³ Y el proceso electoral de 2000 contó con la presencia de seis nuevos partidos: Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (CDPPN), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Alianza Social (PAS), (que participaron en coalición con el Partido de la Revolución Democrática), el Partido de Centro Democrático (PCD), el (PARM) (con un nuevo registro) y Democracia Social (DS).

La ampliación de los límites de la competencia ha causado cuarteaduras en la estructura de partido hegemónico, y tal vez su extinción definitiva a raíz del triunfo de la oposición en las elecciones generales del año 2000. No obstante, las desventajas históricas de los partidos y sus perfiles actuales —aunados a un electorado con preferencias inestables— han impedido que se cumpla una de las premisas de la democracia moderna: la constitución de un sistema fuerte de partidos que provea organizaciones y procedimientos institucionalizados para asimilar los grupos de interés al sistema.

El sistema de partidos en México ha adoptado una fisonomía que parece ubicarse en una definición intermedia entre la tendencia de mayoría agregadora¹⁴ y la presencia permanente de pequeños partidos que pueden reforzar o disminuir la capacidad electoral de las tres fuerzas políticas mayoritarias, mediante la constitución de coaliciones efímeras.¹⁵

El realineamiento de dicho sistema de partidos ha obedecido a muchas causas. Además de las reformas electorales, en él se reflejan el ciclo de modernización y el cambio en el modelo de integración económica en

¹³ La formación de una multiplicidad de partidos políticos en las elecciones generales de 2000 se debe al hecho de que en la reforma de 1996 se incrementó el apoyo otorgado a los partidos con registro provisional y al abrupto desplazamiento del poder de un importante sector de la elite priista que decidió probar suerte en esta contienda bajo un membrete diferente.

¹⁴ Bingham Powell, "Party Systems and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies", *American Political Science Review* 75 (1980).

¹⁵ Yolanda Meyenberg, "La Cámara de Diputados y la oposición en México", en *La Cámara de Diputados en México* (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000).

que se ha visto comprometido el país. Esto ha llevado a partidos como el PRI y el PAN a colocarse en la línea del pragmatismo y adoptar una postura conservadora y neoliberal; por su parte, el PRD, ante la incapacidad de consolidar un perfil distintivo, ha oscilado entre una ubicación de centro y un discurso de izquierda incapaz de adecuarse a las nuevas propuestas internacionales. Por lo demás, el membrete, la colocación en el espectro político y el ámbito de representación del resto de los partidos, permanecen en movimiento.¹⁶

La fragilidad e inestabilidad en el sistema de partidos ha influido de manera determinante en su comportamiento; no sólo por la postura que han ido manifestando ante los diversos problemas discutidos a lo largo de las reformas, sino también por la ambivalencia con la que han enfrentado la definición de las líneas del cambio democrático.

La apertura política promovida por el régimen en la reforma de 1977 situó a los partidos de oposición en un dilema. Se enfrentaban a la necesidad de buscar estrategias para atraer votantes a partir de una oferta sólida para el cambio político, pero al mismo tiempo se encontraban en una fase de organización incipiente y condicionada por la estructura de partido en el gobierno.

La reforma de 1977 se planteó en un ambiente de hostilidad hacia el régimen que presentaba las siguientes características: 1) los principales grupos de interés encontraban que los costos de su participación política, dentro de una institucionalidad autoritaria y cerrada, eran mayores que los beneficios que podría acarrearles subvertir el orden establecido, y 2) el Estado corporativizado había iniciado un proceso de distanciamiento respecto de la sociedad, lo que significaba necesariamente un deterioro de sus bases de apoyo.

Si se establece un nexo entre la actitud no cooperativa de los partidos y la postura no participativa de la ciudadanía, se encontrará que dicha vinculación se reflejó en un grave problema de legitimidad política que dio como resultado un alto índice de abstención.¹⁷ Tal es el caso de las

¹⁶ Lo que se muestra en la incapacidad de mantener el registro de los tres partidos que presentaron candidaturas autónomas en el proceso electoral de 2000.

¹⁷ Villoro cita una encuesta realizada en 1977 en el Distrito Federal por el Instituto Mexicano de Opinión Pública. En ella, 67.2% de los encuestados declaró no participar en

elecciones en la década de los setenta, cuando se registró un porcentaje de abstención de 38.4% en 1970 y de 36.8% en 1976.¹⁸

El propósito principal de la reforma fue incorporar de manera legal a las fuerzas políticas a la contienda electoral. Para ello se definió a los partidos como "entidades de interés público", lo que les reconocía una presencia en la vida política y les otorgaba prerrogativas hasta entonces inexistentes, como el derecho a financiamiento público y el acceso a medios de comunicación en tiempos oficiales.

La iniciativa de reforma política respondía tanto a la exigencia de un reajuste institucional como a la necesidad de evitar que las presiones ejercidas en favor de una apertura política dieran como resultado el endurecimiento del gobierno. Su objetivo era la legitimación de los procesos electorales como una manera de legitimar al régimen; con ello ofrecía a la oposición un foro público para expresar sus quejas, denuncias y demandas, al darle mayor presencia en la Cámara de Diputados.¹⁹ Para la oposición, la reforma era vista como el inicio de una etapa en la que se abrían las posibilidades para un cambio drástico en la vida política del país. Se pensaba que la reforma era el paso que permitiría la democratización.

El discurso de la izquierda se consideraba como opción revolucionaria, en la que este primer signo de apertura era visto como el facilitador de una cadena de transformaciones significativas, entre las que se encontraban: 1) la redistribución del poder territorial, al fomentarse la autonomía municipal; 2) el fin de la fuerte estructura corporativa en la que se asentaba el partido de gobierno mediante la independencia de las organizaciones de masas frente al aparato estatal y la democratización en el interior de los sindicatos obreros; 3) la existencia de un pluripartidismo real, en el que todos los partidos tuvieran las mismas prerrogativas y derechos; y 4) la consolidación de la democracia pluripartidista como único estadio de transición posible al socialismo.²⁰

política y 89.4% consideró que no había libertad para participar. Consúltese su obra *La reforma política y las perspectivas de la democracia en México hoy* (México: Siglo XXI Editores, 1979), p. 353.

¹⁸ El dato se encuentra en el libro de Américo Saldívar, *Ideología y política del Estado mexicano* (México: Siglo XXI Editores, 1980), p. 161.

¹⁹ Villoro, *Op. cit.*

²⁰ *Op. cit.*, 358-359.

La izquierda hizo una mala lectura de los alcances de esta primera reforma, en tanto que la intención de la elite y el partido de gobierno era sólo realizar un ajuste institucional que les permitiera mantener el control y contener el conflicto político generado por los estrechos márgenes de participación. Los resultados electorales de los siguientes diez años y las acciones emprendidas por el gobierno para frenar el avance de la oposición (manipulación del voto mediante el fraude y el mal uso de las instituciones encargadas de la organización de las elecciones), ubicaron a la apertura en su justa dimensión y desplazaron las prioridades del cambio político. La intención de la izquierda de emprender una auténtica revolución fue sustituida por las sucesivas negociaciones para depurar las reglas del juego de la competencia, así como por la definición de las instituciones responsables de organizar los comicios.

Una nueva reforma emprendida en 1986 resultaría determinante para ubicar el comportamiento de los partidos en las negociaciones. A partir de entonces, los partidos transformaron su perfil público, al centrar sus prioridades en la búsqueda de mayores privilegios internos para sus organizaciones.

Evaluar la coherencia entre la influencia normativa de las nuevas reglas y su reflejo en comportamientos esperados, hace necesario encuadrar al caso dentro de una perspectiva cognitiva.²¹ En ella se considera que las negociaciones entre actores e instituciones entrañan más que reglas y mecanismos de reforzamiento; y que consisten, además, en juegos socialmente construidos por jugadores que poseen diferentes capacidades y ámbitos de acción.²²

El año en el que puede observarse cómo esos juegos socialmente construidos por los jugadores influyen de manera importante en los cambios en el sistema de partidos y en su dinámica de acción fue 1988. Tres factores iban a acarrear un giro en el comportamiento de los partidos.

²¹ De acuerdo con Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, comps., *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago, Ill.: University of Chicago, 1991), en el paradigma cognitivo, lo que hace un individuo constituye —en gran medida— una función de las representaciones internas que tenga sobre su entorno.

²² Scott, *Op. cit.*, p. 42.

1. Las reformas no habían conseguido promover acciones cooperativas entre los actores

Los alcances de las reformas —lejos de conseguir que el conflicto disminuyera— influyeron en su agudización. El freno impuesto al avance del Partido Acción Nacional en el norte del país propició importantes manifestaciones de descontento; asimismo, generó un discurso que cuestionaba la legitimidad y la eficacia de la reglamentación electoral, así como de las instituciones responsables de la organización y vigilancia de los procesos.

En el seno del PRI se observaron también brotes de inconformidad derivados de lo que un sector consideraba como el abandono de los principios básicos del partido, en defensa de las líneas de una política neoliberal. Ello resultó en la formación de un frente disidente de organizaciones políticas (Frente Democrático Nacional) que competirían por la presidencia en las elecciones de ese año.

2. La dinámica interna de los partidos había cambiado en razón del desarrollo de los nuevos requisitos de la competencia

El rasgo más ilustrativo del cambio en la dinámica de los partidos fue su tendencia a convertirse en partidos *catch all*. Con ello abandonaron sus discursos clásicos en función de propuestas que les permitieran el acceso a sectores más amplios del electorado; sustituyeron, también, a sus elites tradicionales por otras que defendían una estrategia basada en la competencia electoral y en la captación de los mayores votos posibles.²³

²³ Claro ejemplo de esto es la postura adoptada por la corriente neopanista dentro de Acción Nacional, en la que se manifiesta un cambio de estrategia en dos frentes: el abandono de una actitud crítica pero pasiva respecto del gobierno que sería sustituida por una fisonomía de partido antirrégimen y la sustitución de la lógica de partido militante, con una ideología fundamentada en el bien común por otra que intentaba convertirlo en un partido *catch all*.

3. Se observaba el ingreso de nuevos actores en la arena política

El sistema de partidos fue modificado por el ingreso del Partido de la Revolución Democrática, que sustituiría en la posición de izquierda al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y cambiaría la correlación de fuerzas observada hasta entonces, al desplazar al Partido Acción Nacional del segundo lugar en la escala electoral.

La concesión de un dudoso triunfo para el PRI en el proceso electoral de 1988 haría que los partidos reevaluaran la utilidad de su participación en las reformas y que dejaran de considerarlas como una garantía de tránsito a la democracia.

Si se considera, junto con Bardhan, que hay fallas o disfunciones institucionales ocasionadas por conflictos redistributivos o por bloqueos políticos, se puede afirmar que esto fue lo que sucedió con las primeras cuatro reformas electorales. La obstinada intención del PRI de seguir detentando el poder desató una dinámica de transacciones oportunistas²⁴ que redujeron el proceso de cambio a su mínima expresión.

La desconfianza cada vez mayor entre los actores acarrió a su vez un aumento de los costos de participación en los acuerdos. Desde entonces, y hasta la definición de los contenidos de la reforma de 1996, los actores desplazarían sus capacidades de negociación hacia ámbitos ubicados fuera de los fijados por las instituciones y por las discusiones sobre la legislación electoral.

El comportamiento de los partidos estuvo condicionado por su disposición a acercarse a la línea política dictada por la elite y el partido de gobierno o a alejarse de ella. Acción Nacional optó por la cercanía mediante dos mecanismos de negociación extrainstitucional: arreglos encubiertos entre las autoridades gubernamentales y la cúpula del PAN²⁵ y

²⁴ Pranab K. Bardhan, "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the Poor Country Perspective", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156, núm. 1 (marzo, 2000).

²⁵ En vísperas de la redacción de la nueva ley electoral de 1989-1990, el PRI y el PAN llegaron a un acuerdo a partir del cual el primero garantizaría mayor transparencia en las elecciones y el segundo cedería a cambio su apoyo a la cláusula de gobernabilidad que minimizaba la incertidumbre electoral del PRI y le permitía gobernar con holgura.

a partir de una estrategia conocida como "concertación", en la que el gobierno cedía al partido espacios de representación política, sin que éstos concordaran necesariamente con los votos emitidos por la ciudadanía.

El Partido de la Revolución Democrática mostró escepticismo y se alejó de manera deliberada de las pláticas entabladas para una nueva reforma. El discurso perredista se construyó a partir de la denuncia de fraude en las elecciones y del cuestionamiento a la legitimidad del gobierno.²⁶

Para entender la agenda de la reforma de 1994 deben tomarse en cuenta no sólo los temas que condicionaron a sus antecesoras, sino la presencia de otras consideraciones extranormativas para explicar el comportamiento de los partidos, como son los brotes de conflicto derivados de la participación de otros actores cuyos propósitos eran subvertir los avances de la democracia, como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994 y los asesinatos del candidato del PRI a la presidencia y el de su secretario general.

En este ambiente, la pertinencia de la reforma de 1994 se evaluaría a partir de argumentos antagónicos. En un primer bloque, los elementos que iban a considerarse eran: la incertidumbre creada por el desfase entre las reglas y las prácticas; la imposibilidad de realizar un cálculo preciso en torno a la relación entre los costos y los tiempos de la negociación; así como el riesgo de que las negociaciones resultaran inútiles. Ello desató un cuestionamiento sobre el sentido, los fines y los resultados de este nuevo intento de reglamentación.

En un segundo bloque, el carácter gradual de las reformas electorales previas hacía cada vez más evidente que se habían dejado pendientes aspectos de primer orden, y que la única manera de resolverlos era mediante una nueva reforma; no obstante, la experiencia mostraba que los compromisos derivados de ella podían ser ambiguos e inestables.

²⁶ Esto no sólo se muestra como una animadversión de su líder Cuauhtémoc Cárdenas hacia el entonces presidente, sino en una actitud del partido en la Cámara de Diputados, donde —además de una actitud hostil hacia las negociaciones que derivarían en la modificación de la legislación— en 1989 la representación parlamentaria del PRD votó en contra de la reforma.

Pese a que la magnitud de las modificaciones a la ley en 1994 permitía el desarrollo de una sensación pública de confianza derivada de las protecciones que se otorgaban a la emisión del voto y al respeto a las preferencias de los electores,²⁷ dicha sensación no se hacía extensiva a la impresión que los partidos guardaban entre sí. Otro de los motivos que causaban el escepticismo de los actores era la posibilidad de que las reglas vigentes influyeran en el fortalecimiento del sistema de partidos, o que garantizaran una mayor equidad en la competencia. La presión de los partidos en torno a estos temas llevaría a descubrir la necesidad de una nueva revisión del código electoral.

La reforma de 1996 se desarrolló en tres instancias de negociación: la mesa mediada por la Secretaría de Gobernación, de la que se derivaron los Acuerdos de Bucareli; las discusiones entre los partidos en la Cámara de Diputados; así como el Seminario del Castillo de Chapultepec, organizado por distinguidos intelectuales, ciudadanos y representantes de los partidos. En cada una de ellas se manifestó una estrategia de acción diferente y alcances distintos en sus resultados.

Pese a su disposición a cerrar filas en torno a la vía institucionalizada propuesta por el gobierno, la oposición persistió en una actitud no cooperativa y en una disposición precaria al compromiso con los acuerdos alcanzados. En las primeras pláticas de la Mesa Central de Bucareli se reiteró el sesgo de los partidos en la defensa de los intereses propios a su consolidación interna, que se anteponían a su responsabilidad en el avance de las instituciones para la consolidación de la democracia.

²⁷ Cabe recordar que la reforma realizada en 1994 permitió que el control de los cuerpos electorales quedara en manos de ciudadanos sin afiliación partidista y que la mayoría de votos en el Consejo General del IFE correspondiera a ellos. Otros factores adicionales contribuyeron a fomentar la confianza: la intervención de la ciudadanía en la supervisión de los procesos electorales y en el control de los mecanismos para la emisión del voto, la auditoría sobre el padrón encargada a una empresa extranjera (cuyo informe le otorgaba un nivel de confiabilidad de 96%) y el estudio del sistema electoral, de la confiabilidad del padrón y de la estructura de la organización comicial rendido por la Organización de la Naciones Unidas, en el que se concluía que privaban las condiciones para llevar a cabo elecciones libres y justas.

El 17 de enero de 1995 fueron firmados los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, y un día después lo harían las coordinaciones parlamentarias de las tres principales fuerzas electorales. No obstante, tanto el PRD como el PAN fueron condicionando su participación a situaciones de coyuntura en el nivel electoral. En concreto, ambos partidos supeditarían el avance de los acuerdos al reconocimiento de su triunfo en los procesos de elecciones locales celebrados ese año. El PRD condicionó su participación en la Mesa a la solución de los conflictos poselectorales en Tabasco, Chiapas y Veracruz, y el PAN decidió retirarse de ella a causa del conflicto poselectoral de Yucatán, postura que se reiteraría en 1996 ante los problemas electorales suscitados en un municipio de Puebla.²⁸

La crónica de las negociaciones muestra que los partidos rebasaron los comportamientos no cooperativos hasta crear un ambiente de crispación política. Las alianzas efímeras y la profunda desconfianza entre las partes derivada de la ausencia de una oferta compensatoria para los perdedores²⁹ hizo que un proceso de negociación de por sí complejo se volviera inmanejable.

El cálculo de la relación entre costos y tiempos de negociación arrojó, también, saldos negativos: pasarían cinco meses (hasta octubre de 1995) antes de que se reanudara el diálogo entre la Secretaría de Gobernación y los dirigentes de los partidos —sin la presencia del PAN—,³⁰ y seis meses más (abril de 1996) para que la Mesa pudiera presentar sus conclusiones.

Un comportamiento semejante se observó dentro de la Cámara de Diputados, donde cabe destacar que el PAN trató de subsanar su ausencia en la Mesa de Bucareli al plantear sus propuestas para la reforma mediante su representación parlamentaria.³¹ Sin embargo, después de largas inter-

²⁸ En Huejotzingo, el Tribunal Electoral anuló los resultados de 11 casillas, hecho que inclinó la balanza para el triunfo del PRI.

²⁹ Bardhan, *Op. cit.*

³⁰ Con su ausencia en las negociaciones, el PAN intentaba revertir el efecto negativo que su alianza con el PRI durante el sexenio de Salinas había producido entre sus seguidores.

³¹ En un acto que fue considerado como un "albazo" político, unos días antes de que se hicieran públicos los acuerdos entre la Secretaría de Gobernación y los partidos, el PAN pre-

venciones en las cuales los representantes de los partidos expusieron sus diferencias respecto de los ajustes a la legislación, la reforma se aprobó en agosto de 1996.

En cuanto al Seminario del Castillo de Chapultepec, la convocatoria hecha por los consejeros ciudadanos del IFE y el formato del evento permitieron a los partidos mantener una actitud menos a la defensiva, e integrarse a una propuesta de reforma más amplia en la que participaban líderes y organizaciones de la sociedad.³² En enero de 1996, el Seminario emitió 60 recomendaciones para la reforma en las que se contemplaban todos los puntos de la agenda sugerida por la Secretaría de Gobernación.³³

La eficacia de la reforma sólo pudo ser evaluada al ser puesta a prueba en las elecciones federales de 1997. Antes de esto, el proceso de negociaciones era percibido como incierto. A la letra, la legislación atendía muchos de los problemas que las otras reformas habían dejado pendientes; no obstante, la desconfianza y el permanente enfrentamiento entre los partidos (que acompañó la discusión de la agenda) despertó un gran recelo respecto de su carácter definitivo.

Las elecciones de julio de 1997 marcaron el fin de la gradual y prolongada depuración del sistema electoral y de la competencia. Los alcances efectivos de la reforma permitieron que la legitimidad de los comicios dejara de ser cuestionada.

En lo referente a la equidad de la competencia, las modificaciones hechas en la distribución del financiamiento y en la regulación del acceso a los medios de comunicación, inauguraron una nueva etapa en la relación

sentó mediante su fracción parlamentaria varias iniciativas de reformas constitucionales y jurídicas en las que se incluían acuerdos ya consolidados en la Mesa de Bucareli. Los panistas pretendían descalificar estos acuerdos al trasladar el debate sobre la reforma a la Cámara de Diputados. Véase María Lourdes Fuentes Díaz, "Crónica del proceso de concertación política para la reforma electoral de 1996", fotocopia Biblioteca del IFE, clasificación: JL1292 F 8467, p. 50.

³² De hecho, en los momentos en que las pláticas de Bucareli se vieron interrumpidas, el seminario continuó con sus actividades.

³³ Seminario del Castillo de Chapultepec y Grupo de Diputados Ciudadanos de la LVI Legislatura. "60 puntos para la reforma político-electoral", enero de 1996.

entre candidatos y ciudadanos. Con esto se observaba un comportamiento muy diferente de los partidos en cuanto a sus estrategias de campaña.³⁴

Con todo, el ambiente previo a las elecciones de 2000 reflejaba un escepticismo respecto de la cabal aplicación de las reglas y de la actitud que adoptarían los partidos ante los resultados de la elección. La desconfianza hacia el partido de gobierno ocasionaba que la oposición intuyera todo tipo de estrategias de manipulación del voto. Y, ante la tradicional práctica de impugnación de las elecciones por parte de la oposición, se suponía que ésta mantendría su actitud descalificadora de los resultados, pese al alto grado de confiabilidad que otorgaba la reforma a los comicios.

Al parecer, lo que marcó el cambio en el comportamiento de los partidos políticos fue la contundencia marcada por el comportamiento de la ciudadanía. Hasta antes de las elecciones de 2000 y de sus resultados, el discurso de los partidos había sido muy semejante al emitido a lo largo de los últimos 20 años; no obstante, los resultados de las elecciones demostraron la insuficiencia de esta estrategia en el futuro. Demostraron también que la competencia abierta entraña pensar en un cambio en las instituciones y en un cambio de la postura de los partidos frente a éstas y frente al electorado.

B. Los partidos y la ciudadanía

Respecto de la segunda relación: la de los partidos y la ciudadanía, se puede afirmar que hay contradicciones interesantes entre la permanencia de ciertas percepciones políticas que remiten aún a patrones políticos tradicionales, y que entran en contacto con los cambios en los comportamientos derivados de la existencia de nuevas reglas. En este sentido, se propone una explicación que parte de la vertiente normativa del análisis institucional, en la que se sostiene la idea de que las reglas son rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizacionales y

³⁴ En 1997, los partidos optaron por explorar el capital propagandístico ofrecido por los medios de comunicación. En 2000, éstos se consolidaron como espacios proselitistas privilegiados.

tecnologías; pero que lo son al igual que las creencias, los paradigmas, los códigos, los rasgos culturales y los conocimientos; además, que las reglas permiten establecer una base de apoyo a la vez que demandar obligación social.³⁵

Al incorporarse al análisis los rasgos culturales que intervienen en la conformación de los comportamientos, se encuentra que los cambios en los preceptos que rigen los asuntos electorales han acarreado un cambio en el comportamiento de la ciudadanía. Lo que queda por resolver es si estas transformaciones se encuentran en consonancia con el objetivo amplio de las reformas: la consolidación de la democracia.

En sentido estricto, la percepción inicial de la ciudadanía respecto de los partidos es de desconfianza, expresada en una calificación de 5.3 en una escala 0 a 10. No obstante, esta desconfianza coexiste con el fuerte sentido de utilidad política otorgada a los partidos, expresado en el hecho de que 71% de los ciudadanos piensa que es más fácil contribuir a la solución de los problemas económicos y sociales si se actúa dentro de un partido.³⁶

Como se ha dicho, el meollo de la mayoría de las reformas se ubicó primero en la aceptación de la competencia entre partidos y, después, en el fortalecimiento de dicha competencia. Tales prioridades, consideradas por los partidos condiciones indispensables del avance de la democracia, no son las mismas que la ciudadanía adjudica a este mismo fin.

Hasta 1996, lo que la ciudadanía veía como el mayor impedimento de la democracia era la desigualdad. Se percibía que no todos los partidos tenían las mismas oportunidades para competir; asimismo, la mayoría de los ciudadanos consideraba que los términos de asignación de los montos de financiamiento y los recursos públicos otorgados a las campañas de los partidos debían ser modificados.

³⁵ James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (Nueva York: The Free Press, 1989), p. 22.

³⁶ Los datos son resultado de una encuesta levantada en 1996 para conocer la opinión de la ciudadanía a la reforma de ese año, considerada como definitiva. Véase Ricardo Pozas Horcasitas, coord., *La reforma electoral y su contexto sociocultural* (México: Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996).

En consonancia con ello, lo que se postula como principio rector de la contienda política es la igualdad, factor que deja de lado principios como la equidad o la eficacia.³⁷ En la opinión de un alto porcentaje de la ciudadanía (84%), todos los partidos debían recibir el mismo dinero para sus campañas, sin importar la cantidad de votos que obtuviesen: en cambio, la opción “los que tienen más votos deben recibir más financiamiento” —que atendería a un principio de equidad— sólo obtuvo un porcentaje de respuesta de 13%. Esa misma tendencia se observó en lo relativo a los tiempos de radio y televisión designados para las campañas políticas, donde 29% creía que debía dejarse que cada partido contratara todo el tiempo que pudiera pagar en radio y televisión para sus campañas, mientras que 63% pensaba lo contrario.³⁸

C. Los ciudadanos y las instituciones

Al inicio de este apartado se habló de la existencia de una relación entre los partidos y las instituciones y de otra entre los partidos y la ciudadanía. La tercera relación —tal vez la más importante— sería la que se establece entre los ciudadanos y las instituciones, que surge de mecanismos de reforma tales como el diseño del Instituto Federal Electoral, cuya calificación (en términos de su eficacia) es alta (51% de los ciudadanos manifiesta creer mucho en los resultados que emite el IFE).

Si se comparte con Scott la idea de que, en su veta regulativa, las instituciones restringen y regularizan los comportamientos, y con North el supuesto de que hay códigos no escritos de conducta que apoyan y complementan las reglas formales,³⁹ se puede afirmar que algunos datos indican que cada una de las reformas de manera aislada y todas en su conjunto han propiciado la aparición de cambios manifiestos en el comportamiento de la ciudadanía. Uno de los más evidentes es la modificación de las prefe-

³⁷ Hasta 1996, la discusión referente a los temas de equidad e igualdad de la competencia, permanecía en el ámbito de los partidos.

³⁸ Pozas Hocasitas, *Op. cit.*, pp. 50 y 71.

³⁹ W. Richard Scott, *Op. cit.*

rencias electorales, que se van marcando de distinta manera, de acuerdo con los espacios que la reforma va liberando.

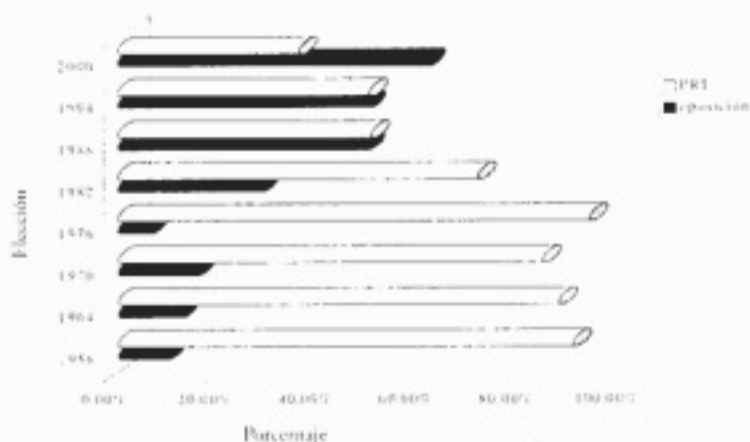
En términos del comportamiento electoral, las cifras indican que priva una correlación entre éste y los cambios legislativos. Si se toman en cuenta los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados federales de las últimas dos décadas, se encuentra que (hasta 1977) la tendencia generalizada era hacia el refrendo de la estructura de partido de gobierno, y que después de 1986 esta tendencia se revirtió paulatinamente en favor de la oposición, la cual (a partir de 1986) se mostró más clara al sumarse los porcentajes de votación obtenidos por el conjunto de la oposición en dichos procesos electorales, y si se contrasta esto con el porcentaje obtenido por el PRI.

La relación de cambio entre reglas y comportamientos se observa con mayor detalle al ubicarla dentro de una serie de tiempo. En el cuadro 2 se muestran las variaciones porcentuales del voto en las elecciones que siguen a las reformas.

Otro de los parámetros de cambio de comportamientos se encuentra en lo que acontece a partir de la reforma de 1996. Ésta, que se encontraba centrada en la definición de los términos de equidad de la competencia, reflejó su eficacia en los resultados de las elecciones para la conformación de las LVII y LVIII legislaturas en la Cámara de Diputados y en las elecciones presidenciales de 2000. En los dos primeros casos, las preferencias de la ciudadanía se inclinan por un mayor equilibrio en los ámbitos de representación al otorgar a la oposición coaligada la capacidad de la decisión mayoritaria en la Cámara. En los cuadros 3 y 4 se muestran los resultados de estas dos últimas elecciones legislativas.

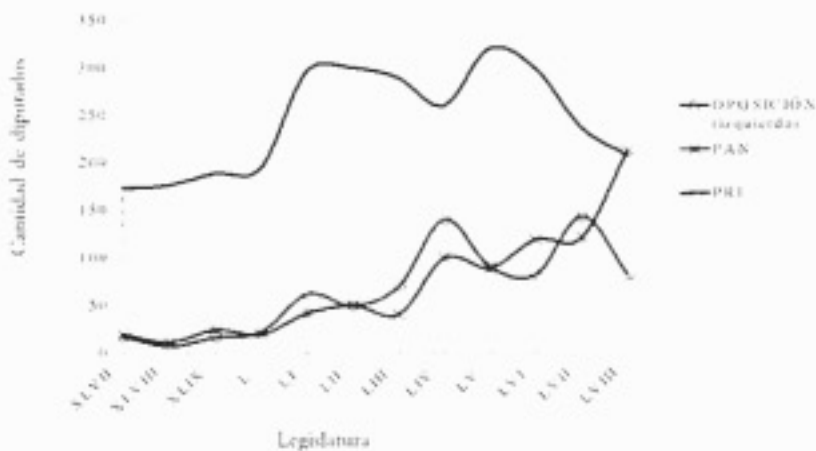
GRÁFICA 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL EN ELECCIÓN PRESIDENCIAL



GRÁFICA 2

DIPUTADOS POR LEGISLATURA



CUADRO 3

ELECCIONES FEDERALES 1997 Y 2000 (PORCENTAJES)

| <i>Diputados: principio de mayoría relativa</i> | | | |
|---|-------|-----------------------|-------|
| | 1997 | | 2000* |
| PAN | 26.61 | Alianza por el Cambio | 38.23 |
| PRI | 39.4 | PRI | 36.91 |
| PRD | 25.71 | Alianza por México | 18.69 |
| Otros | 8.09 | Otros | 3.76 |

CUADRO 4

ELECCIONES FEDERALES 1997 Y 2000 (PORCENTAJES)

| <i>Diputados: principio de representación proporcional</i> | | | |
|--|-------|-----------------------|-------|
| | 1997 | | 2000* |
| PAN | 26.61 | Alianza por el Cambio | 38.28 |
| PRI | 39.1 | PRI | 36.87 |
| PRD | 25.72 | Alianza por México | 18.68 |
| Otros | 8.51 | Otros | 3.76 |

* Para las elecciones de 2000, el PAN, junto con el PVEM, crearon la Alianza por el Cambio; por su parte, el PRD, el PT, el PAS y el PSN formaron la Alianza por México.

III. Conclusiones

El proceso de negociaciones alrededor de las reformas electorales buscaba el acuerdo de los partidos con el propósito de crear un marco jurídico electoral que tuviera un alto grado de confiabilidad, en el que la competencia electoral se ejerciera de manera abierta, y la aceptación de las reglas del juego contribuyera a disminuir la incertidumbre y el recelo respecto de los resultados. En consideración a la ciudadanía, los ajustes hechos a la normatividad tenían como objetivo fomentar una participación democrática, que se asentara en los cánones de una representación delegada y en la proliferación de los sentimientos de eficacia y confianza política.