

---

## ***LA ALIANZA PAN-GOBIERNO EN LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL (1988-1989)***

*Matilde Yañez Maldonado*

Este trabajo aborda la problemática que se presentó entre las elecciones de 1988 y la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral en 1989 en las que el Partido Acción Nacional (PAN) jugó un papel determinante.

Las elecciones de 1988, por sus características —mayor participación de la oposición, mayor votación, la aparición de un nuevo referente electoral: el Frente Democrático Nacional (FDN)— hicieron anunciar a algunos analistas el fin del sistema de partido hegemónico o "casi único", como lo llamara el candidato priísta a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari.

La contienda electoral de 1988 arrojó como resultado la formación de tres fuerzas electorales con mayor capacidad de competitividad: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el PAN y el FDN. Este último logró atraer a una gran parte del electorado, lo que creó un nuevo escenario político. En este marco, en el que la oposición puso en tela de juicio el triunfo del candidato presidencial priísta, se hizo presente un nuevo contexto en la relación gobierno-oposición, en el que ésta última tendría un mayor grado de participación en la toma de decisiones.

De las elecciones de 1988 resultó una composición de la Cámara de Diputados inédita en México, en la que el PRI no podría aprobar por sí sólo reformas constitucionales, ya que se requieren las dos terceras partes de los votos. Para ello el PRI y el gobierno tendrían que recurrir, necesariamente, a alianzas con la oposición. La reforma constitucional en materia electoral fue el primer paso que el nuevo gobierno, el PRI y los partidos de oposición, midieron su capacidad de negociación. Con ello, la posibilidad de probar la consecución de sus objetivos.

La legitimidad del triunfo de Carlos Salinas de Gortari fue ampliamente cuestionada, lo que, aunado a la nueva composición de la Cámara de Diputados, parecía debilitar la acción del nuevo gobierno. El PAN, con Manuel J. Clouthier como candidato presidencial, desplazado a un tercer lugar en las elecciones de 1988, argumentó que el gobierno de Salinas de Gortari era ilegítimo de origen pero podría legitimarse por la vía de los hechos, teniendo así un puente de acuerdo con él. La condición fue que se promoviera una reforma electoral. De esta manera, el PAN replanteó su estrategia pasada y optó por la colaboración antes que por el enfrentamiento con el gobierno.

Por otro lado, el desmantelamiento del FDN (para el que su candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, había sido el vencedor) y la posterior formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, adoptó desde su origen una posición antigubernistas y contestataria basándose en la ilegitimidad y en el argumento del golpe de Estado técnico de Salinas de Gortari.

En este sentido, para el gobierno fue más fácil negociar con un partido, el PAN, con el que ya tenía coincidencias en otros campos, como el económico, que con un partido (PRD) cuyos planteamientos en ese terreno son excluyentes.

### **La Trayectoria Histórica Panista y su Demanda de Democracia**

Acción Nacional, fundado en 1939, se había caracterizado por ser el único partido de oposición con registro que era independiente del gobierno, y esto lo distinguió de los demás partidos de oposición registrados (Auténtico de la Revolución Mexicana y Popular Socialista). No obstante, y muy a su pesar, fue el que contribuyó efectivamente a dar al régimen un carácter plural y, por lo tanto, a legitimar por la vía electoral esa imagen. Durante tres elecciones presidenciales (1958, 1964 y 1970) aportó al único candidato opositor reconocido.

Toda su trayectoria había estado cimbrada en la demanda del establecimiento de la democracia en México, por lo que recogió el ideal maderista del sufragio efectivo. En este sentido se negaba a ser reconocido como antirrevolucionario, y por el contrario rechazó lo que consideró desviaciones de la revolución y su autoritarismo. Se conformó como un fuerte crítico del régimen.

Su oposición civilista lo llevó siempre a circunscribir su acción al marco legal establecido, sin intentar romperlo sino por los canales legales establecidos.

Concibió que un partido político verdadero debía ser realmente distinto e independiente del gobierno.<sup>1</sup> Y el PAN había logrado mantener firme su existencia e identidad propias.

El PAN nació en las postrimerías del gobierno cardenista y en respuesta a los regímenes de la revolución, pero de manera destacada contra el cardenismo, que no conforme con organizar corporativamente a los grupos mayoritarios de la sociedad, los había incorporado al partido del régimen, al partido de la Revolución Mexicana. Esto a los ojos de los fundadores panistas era una aberración al igual que la reforma agraria, el apoyo a las huelgas obreras, la educación "socialista", el crecimiento de la intervención económica del Estado con la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo; medidas que privilegiaban el interés público sobre el privado y mostraban el poder del presidencialismo y del Estado que los panistas llamaban totalitario.<sup>2</sup>

Frente al pragmatismo del PRI, el PAN se concebía como un partido de principios y demandaba una actuación política conforme a ellos. Esto constituía precisamente una de las características que distinguían al panismo original como partido doctrinario, ya que se basaba de manera estricta a sus principios, concepción que cambió por una más pragmática que buscaba una mayor participación y triunfos electorales.<sup>3</sup>

Para Acción Nacional un régimen democrático es inconcebible sin elecciones limpias, ya que de ellas emana la autenticidad de la representación; por tanto, sus demandas estuvieron marcadas por limpiar en conjunto los procesos electorales y en condenar la violencia y el "monopolio político" del régimen. De esa manera, desde 1974 los diputados panistas presentaron iniciativas de ley con el fin de crear "un conjunto de instituciones que puedan hacer posible y garanticen y estimulen la actuación ordenada de la ciudadanía, base indispensable de toda vida democrática".<sup>4</sup>

Las iniciativas de ley panistas presentadas en la Cámara de Diputados entre 1947 y 1948 fueron una etapa de gran actividad legislativa en lo que toca a re-

<sup>1</sup> Cfr., Efraín González Morfín, "La doctrina de Acción Nacional", en Efraín González Morfín, José González Torres y Adolfo Christlieb Ibarrola, *Tres esquemas*, México, Ediciones de Acción Nacional, 2a. ed., 1977, p. 4.

<sup>2</sup> Cfr., Efraín González Luna, "Introducción", en Gómez Morfín, *Diez años de México. Informes del jefe de Acción Nacional*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1981, p. XI.

<sup>3</sup> Entre 1972 y 1978 se produjo una lucha interpartidista por la homogeneidad en la conducción del partido, hasta que en este último año logró imponerse definitivamente la corriente pragmática sobre la doctrinal, no sin antes producir una grave crisis en su interior. Cfr., Matilde Yáñez, *El Partido Acción Nacional: de la oposición "leal" a la oposición real*, tesis, FCPyS-UNAM, 1990, pp. 101-140. Otto Kirchheimer llama a este proceso hacia el pragmatismo "desideologización política", Cfr., "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (editores), *Teoría y sociología; críticas de los partidos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 337.

<sup>4</sup> Cfr., PAN, "Proyecto de Ley del Registro Nacional Ciudadano", en Luis Calderón Vega, *Iniciativas de ley presentadas por el partido Acción Nacional*, Tomo 1, México, Jus, 1972, p. 24.

formas electorales.<sup>5</sup> El único destino de estas iniciativas fue el testimonio, pues ninguna fue aprobada. No es sino hasta 1989, como producto de su recién ganada fuerza en la Cámara de Diputados, que el PAN se convirtió en eje protagónico en la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral; y, sin embargo, no refrendó su demanda de democracia.

### Las elecciones de 1988 y las posiciones de las tres principales fuerzas contendientes

Las elecciones de 1988 exhibieron las insuficiencias de la estructura político-electoral que se había sostenido básicamente desde 1946, a pesar de las reformas de 1963, 1973, 1977 y 1986. Ese año, la arena político-electoral se modificó al aparecer el FDN,<sup>6</sup> que se constituyó para apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, a quien también se unió el apoyo del Partido Mexicano Socialista.

La contienda electoral se centró básicamente en tres fuerzas: PRI, PAN y FND. Las votaciones fueron ampliamente concurridas y el régimen vio rebasados sus métodos de control sobre el proceso electoral y su calificación. Lo más burdo fue lo que el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, anunció como la "caída del sistema" de cómputo que impidió a la Comisión Federal Electoral dar resultados preliminares.

Mientras Salinas y Cárdenas se declaraban vencedores, Clouthier afirmaba que no podía saberse quién había resultado vencedor y, por tanto, pedía la anulación de las elecciones. Por su parte, la CFE no entregó los resultados de alre-

<sup>5</sup> De esta época datan las propuestas de crear tres organismos electorales: el Registro Nacional Ciudadano, que elaboraría el padrón ciudadano y expediría la credencial ciudadana; el Tribunal de Elecciones, que debía integrarse expresamente para calificar cada elección en sustitución de los colegios electorales, y el Consejo Federal del Sufragio, cuyas tareas irían desde registrar a los partidos políticos y organizar todo el proceso electoral, hasta la expedición de las credenciales de diputados. Además señalaba la desaparición del partido oficial, la prohibición de la utilización de recursos públicos por los partidos políticos y de la afiliación masiva. En 1965 el PAN propone la creación de un Consejo de Gobierno elegido por votación popular para gobernar el Distrito Federal, así como la creación de senadores de partido. *Cfr.*, Luis Calderón Vega, *op. cit.*, pp. 171 - 264, y tomo 2, pp. 296 - 317 y 417 - 419.

<sup>6</sup> El FDN se integró por la disidente priísta Corriente Democrática, el PARM, el FPS y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y otras organizaciones. *Cfr.*, María Xelhuantzi López, "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional", en *Estudios Políticos*, núm. 3, México, FCPyS- UNAM, julio-septiembre, 1988.

dedor del 45 por ciento de actas de casillas, lo que se convirtió en el centro de la sospecha del fraude electoral.

El manejo de las elecciones creó un grave cuestionamiento a la limpieza electoral. El régimen se vio envuelto en un descrédito generalizado y en una crisis de legitimidad. En la calificación de las elecciones presidenciales Salinas fue declarado triunfador con un dictamen aprobado únicamente por su partido, y aunque conservó la mayoría absoluta lo hizo por un estrecho margen, con el 50.3 por ciento de los votos (el menor porcentaje que un candidato del partido oficial había recibido).

Cárdenas y Clouthier ocuparon el segundo y tercer lugar con el 31.1 y el 17 por ciento de la votación, respectivamente, por lo que Acción Nacional fue desplazado a la tercera posición (no logró superar el porcentaje de votos alcanzado por Pablo Emilio Madero en 1982 y además interrumpió el record panista de ser la segunda fuerza electoral desde 1958).

## El PAN y el neocardenismo

El neocardenismo se constituyó en un inusitado y vertiginoso movimiento. Como explica Aziz Nassif:

Empezó por ser la expresión de un referente de justicia del viejo México rural y ejidatario, pero se fue convirtiendo en uno de los movimientos sociales más importantes de las últimas décadas... En donde la figura de Cuauhtémoc Cárdenas logró la convergencia de un amplio abanico social de colonos, estudiantes, intelectuales, sectores medios, grupos de expropiados, partidos políticos y organizaciones sociales diversas (de barrios, de ecologistas, de feministas, etcétera).<sup>7</sup>

Clouthier, por su parte, logró una amplia movilización popular durante su campaña electoral y un mejor resultado se vio, sin duda, truncado por la aparición del FDN. Además no debe olvidarse que mientras éste obtuvo ese resultado con base en una coalición, el PAN lo hizo individualmente.

Resultaba poco alentador para el PAN que una organización con escasos meses de haberse creado concentrara tales simpatías entre el electorado, y que Acción Nacional a punto de cumplir su cincuenta aniversario obtuviera como resultado

<sup>7</sup> Cfr., Alberto Aziz Nassif, *Incertidumbre y democracia en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 177, 1990, p. 47.

su desplazamiento. El PAN, como ya se apuntó antes, nació con una identificación plenamente anticardenista. Casi cincuenta años después, se vuelve a presentar, renovado, su enemigo. Así, si el PAN en su origen fue anticardenista, en 1988 no podía ser sino antineocardenista.

Al coincidir en su programa económico, el PAN y el gobierno salinista encontrarían un campo propicio para aliarse en contra de quien presenta un programa sustancialmente opuesto al suyo: el neocardenismo. Éste se constituyó en el adversario común a vencer, ideológica y políticamente.

### **La composición de la Cámara de Diputados (LIV Legislatura)**

El resultado de las elecciones de 1988, que sí resultó favorable al PAN, fue su avance en la Cámara de Diputados al alcanzar 101 curules, en tanto que el PRI y el FDN obtuvieron 260 y 139, respectivamente. Por vez primera la oposición en su conjunto fue casi igual a la del PRI: 240 frente a 260 diputados. Pero el FDN estaba fraccionado y, por tanto, imposibilitado de actuar coordinadamente. Así, el PAN se convirtió en la principal oposición en la Cámara de Diputados (con un 20 por ciento de sus integrantes).

### **Las coincidencias del PAN con la política económica de Miguel De La Madrid y Carlos Salinas de Gortari**

Miguel de la Madrid impulsó las políticas neoliberales basadas en el "adelgazamiento" del Estado. Ésta no es sino una herencia que retomó Salinas de Gortari, pero de una manera más puntual e intensa.

De La Madrid inició el retorno de la banca a la iniciativa privada al disponer que el 34 por ciento de sus acciones pudieran estar en manos privadas. Salinas argumentó que las condiciones que propiciaron la nacionalización de la banca habían desaparecido y que, por tanto, nada justificaba que el Estado la administrara.

El PAN, que en 1982 había sido un gran adversario de la nacionalización de la banca (lo que fue uno de los motivos de que destacados empresarios militaran en sus filas, entre ellos Clouthier), no podía sino mostrarse satisfecho con su reprivatización. La venta de empresas públicas es también una demanda suya, de ahí que esta política la comparta ampliamente.

Es así como el presidente panista, Luis H. Alvarez, avaló el plan de gobierno que Salinas presentó, porque:

está sustentado en la búsqueda de los acuerdos nacionales que recogían planteamientos de la oposición y fueron elevados a la categoría de líneas estratégicas básicas del recién dado a conocer Plan Nacional de Desarrollo 89-94.<sup>8</sup>

### **El triunfo panista en Baja California**

Culminación de la celebración del 50 aniversario de Acción Nacional fue la obtención de la gubernatura, así como de la mitad de los municipios (Tijuana y Ensenada) y la mayoría en el Congreso local de Baja California. Por vez primera una gubernatura le fue reconocida a un partido de oposición. En este mismo estado el PAN la había reclamado en 1959 sin resultados positivos.

Este triunfo, en palabras de Luis H. Alvarez, lleva al PAN a ser "parcialmente gobierno [a] coexistir en el ejercicio de gobierno". Él mismo agregó que: "No son ya tiempos de triunfos o de derrotas totales ni de oposición pura al gobierno".<sup>9</sup> El reconocimiento de este triunfo favoreció ampliamente la disposición al diálogo y a la negociación del PAN con el gobierno, lo que después sería muy valioso al momento de la reforma constitucional en materia electoral.

### **La demanda de una nueva reglamentación electoral**

Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como presidente de la República en un tenso ambiente en el Congreso de la Unión. La sombra de su ilegitimidad no había menguado. Mientras los diputados y senadores del FDN abandonaron la sesión en señal de protesta, los diputados panistas mostraban cartelones con las leyendas "MMH/Sexenio de Fraude" y "CSG/demuestra con hechos tu compromiso por la democracia".<sup>10</sup>

Una novedad en la ceremonia del cambio de poderes fueron los discursos previos de representantes de las tres fuerzas presentes: PRI, PAN y FDN, en donde

<sup>8</sup> *La Nación*, núm. 1781, 15 de junio, 1989, p. 2.

<sup>9</sup> *Cfr.*, *La Nación*, núm. 10, de noviembre, 1989, p. 1.

<sup>10</sup> *Cfr.*, *Proceso*, núm. 631, 5 de diciembre, 1988, p. 8.

estos últimos hicieron críticas al proceso electoral de 1988 a punto de consumarse y plantearon demandas electorales.

El FDN, en voz de la diputada Marcela Lombardo, mostró lo que sería la tónica de esta organización y de la que después sería la del PRD: total oposición al gobierno salinista. Además de rechazar que fuera Salinas el favorecido por la mayoría de los votos ciudadanos y de reiterar el triunfo de Cárdenas, el FDN criticó "la institucionalización del fraude como política de Estado",<sup>11</sup> por lo cual planteó que "la reforma más importante que México requiere es de carácter político, un régimen de sufragio efectivo...".<sup>12</sup>

El PAN, aunque también manifestó su inconformidad con el proceso electoral, reiteró su propuesta hecha el 16 de noviembre de 1988 de ofrecer "la posibilidad de transitar de un régimen de facto a un régimen de derecho". No sin antes condenar la ilegitimidad del nuevo gobierno, planteó que "existe la posibilidad de que las acciones del gobierno de facto puedan legitimarse en el ejercicio del bien común", para lo cual propuso establecer una política de diálogo.<sup>13</sup>

En ese diálogo no podría estar ausente el tema de la democracia: demandó incluir el derecho político en las garantías individuales que enmarca la Constitución, la reforma integral de la legislación y prácticas electorales (lo que implica terminar con la confusión entre el gobierno y el partido oficial, así como con el control "absoluto" del gobierno sobre el proceso electoral). Propuso también la desaparición de los colegios electorales y acabar con las prácticas del Tribunal Federal Electoral.<sup>14</sup>

Mientras Cárdenas en el Hemiciclo a Juárez, en un acto paralelo al que se llevaba a cabo en la Cámara Legislativa, exigía "que el gobierno que inicia se retire de Palacio Nacional y su lugar lo ocupe el pueblo", y Clouthier proponía la formación de un gabinete paralelo "que fiscalizaría el desempeño del mandatario ilegítimo",<sup>15</sup> la dirigencia panista, por conducto de Abel Vicencio Tovar en la Cámara de Diputados, hacía un llamado al diálogo. PAN y neocardenismo<sup>16</sup> mostraban dos posiciones opuestas: el primero el diálogo; el segundo, el rechazo y la confrontación totales.

<sup>11</sup> Cfr., texto íntegro en *La Jornada*, 3 de diciembre, 1988, p. 12

<sup>12</sup> *Idem.* Esta posición coincide plenamente con la tesis panista de lo "primado de la política"

<sup>13</sup> Cfr., texto íntegro en *La Jornada*, 3 de diciembre, 1988, pp. 12-13.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Cfr., *Proceso*, núm. 631, 5 de diciembre, 1988, pp. 6-7

<sup>16</sup> Cabe señalar que el heterogéneo FDN tenía como figura aglutinadora a Cuauhtémoc Cárdenas y que una vez disuelto y al organizarse el PRD, éste paso a ser la base del neocardenismo.

## Los partidos frente al diálogo gobierno-oposición

Por su parte, Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión reconoció que: "La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales [...] Nos urgen confianza, apertura y aceptación de los otros".<sup>17</sup>

Por tanto, propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática por el cual convocaba a revisar el Código Electoral y a sacar adelante una reforma democrática.

Resultaba cuando menos paradójico e irónico que quien llegara con una fuerte crisis de legitimidad propusiera respetar la decisión de los votantes cuando sistemáticamente el régimen se había negado a abrir los miles de paquetes impugnados, en donde la oposición cifró su certeza del fraude electoral.

El llamado de Salinas al diálogo fue acogido positivamente por el PAN, que acepta reunirse con él el 2 de Diciembre de 1988: llegaron al acuerdo de que "una comisión plural, en la que participarán el gobierno y los partidos políticos, estudiarán las reformas al CFE, apertura a los medios de comunicación y mayor democratización de la vida nacional".<sup>18</sup> Las reuniones de dirigentes panistas con Salinas de Gortari, como lo reconoció Luis H. Alvarez, continuaron mes a mes.<sup>19</sup>

El FDN, por su parte, no logró una decisión unificada.<sup>20</sup> Más adelante, cuando esta organización se disuelve y se hacen los preparativos para la formación del PRD, Cárdenas expuso sus condiciones para ese diálogo: primero, debía ser "entre iguales no entre amos y siervos"; y segundo, debía ser de carácter público con todos los medios de comunicación modernos a disposición.

Cárdenas, dentro de los temas concretos de la reforma electoral —en plena coincidencia con las demandas panistas—, mencionó el sufragio y la democracia efectivos: "La nueva legislación deberá prohibir la afiliación corporativa de los sindicatos y otras organizaciones a cualquier partido y castigar el uso partidario de los recursos públicos", además establecía que la "primera condición de la democracia en nuestro país es el fin del régimen de partido de Estado"<sup>21</sup>

<sup>17</sup> *Proceso*, núm. 631, 5 de diciembre, 1988, p. 6.

<sup>18</sup> *Cfr.*, *La Jornada*, 3 de diciembre, 1988, p. 1.

<sup>19</sup> *Cfr.*, *La Nación*, núm. 1781, 15 de junio, 1989, p. 2.

<sup>20</sup> El FDN se dividió en cuatro posiciones: no dialogar ni concertar nada; que cada partido negocie por su cuenta; que acuda el FDN encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y que dialogue el FDN sin su ex candidato presidencial. *Cfr.*, *La Jornada*, 8 de diciembre de 1988, p. 7.

<sup>21</sup> *Cfr.*, *La Jornada*, 23 de diciembre, 1988, pp. 1 y 13.

El lugar del debate debía ser la Cámara de Diputados, no con "el Ejecutivo", y no podía estar ausente la elección del 6 de julio y la manera de recuperar la legitimidad.<sup>22</sup> Su planteamiento no dejaba otra salida que la renuncia de Carlos Salinas de Gortari.

En diciembre de 1988 el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, anunció que el presidente convocaría primero a una consulta nacional y luego a un periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados para proceder a la reforma de la legislación electoral. Sin embargo, fue hasta agosto del año siguiente que se abrió ese periodo, no sin que antes el presidente panista amenazara con suspender el diálogo con el gobierno por su demora en la apertura de ese periodo extraordinario.

Hasta ese momento se hizo patente que no se trataría sólo de una reforma al Código Federal Electoral, sino también de una reforma constitucional. Esto muestra la importancia que para el gobierno y su partido tiene el

recurso de la legalidad como fundamento práctico de la conservación del poder y como argumento ideológico en contra de las protestas, denuncias, presiones o cualquier tipo de medidas que la oposición pretenda imponer para evitar el fraude.<sup>23</sup>

## La negociación PAN-gobierno

En vísperas del primer informe presidencial el tiempo fue el enemigo a vencer, pues había que dar una respuesta que mostrara la "vocación democrática" del presidente. Las negociaciones tuvieron que agilizarse no importando los medios, formas o interlocutores. En esto radican las mayores objeciones al procedimiento por el cual se llevó a cabo la reforma electoral.

En la Cámara de Diputados el debate estaba empantanado. El PRI no cedía en sus pretensiones de mantener su hegemonía, y después de algunos intentos de alianza entre el PRD y el PAN, este último decide negociar fuera del recinto legislativo y acude a los Pinos y a la Secretaría de Gobernación. Mientras, el PRI buscando tiempo solici-taba prorrogar el periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados.

<sup>22</sup> *La Jornada*, 6 de diciembre, 1988, p. 1

<sup>23</sup> Cfr., Paulina Fernández, "La 'modernización electoral'. Interpretación política de la legislación electoral mexicana", en Manuel Aguilar Mora y Mauricio Schotjet (comps.), *La revolución mexicana contra el PRI*, México, Fontamara, 1991, p. 107.

Entre el 14 y el 15 de octubre de 1989 el PRI y el PAN mantienen reuniones secretas. El 17 de ese mismo mes las diputaciones priísta y la mayoría panista aprueban el dictamen en lo general que reforma a los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI. Al día siguiente, al aprobarse el dictamen en lo particular, se consumó la reforma constitucional que el resto de la oposición calificó de "contrarreforma".

El diputado Juan Miguel Alcántara Soria, coordinador del grupo que formuló la propuesta panista de reforma electoral y uno de los actores principales de la negociación, reveló algunos de los aspectos de esa negociación: la promesa presidencial de tomar en cuenta las demandas panistas para la elaboración de la ley que reglamentaría las reformas constitucionales.<sup>24</sup> El mismo Alcántara Soria explicó que se intentó un acuerdo con el PRD, pero que éste se opuso a la propuesta panista de integración de la Cámara de Diputados, por lo que el PAN continuó las negociaciones con Gobernación.

En relación con el PRI, en el proyecto de dictamen que Guillermo Jiménez Morales, coordinador de la fracción parlamentaria de ese partido, le enviara al coordinador panista, Abel Vicencio Tovar, los siete puntos acordados en la Secretaría de Gobernación habían sido excluidos; pero la amenaza panista de romper todo acuerdo hizo intervenir de nuevo a Gobernación para incluir en el dictamen las propuestas panistas. Esta situación avala la idea de que no se trató propiamente de una alianza PAN-PRI, sino fundamentalmente PAN-gobierno.

En esta alianza PAN-gobierno destacan dos aspectos: por un lado, el papel secundario que los panistas dieron a la Cámara de Diputados y el papel decisivo que concedieron a las prácticas presidencialistas, lo que rechaza en los he-

<sup>24</sup> Vale la pena hacer el recuento de Alcántara Soria de esa negociación. El 11 de octubre, a petición de los panistas, Salinas de Gortari los recibe en Los Pinos, él mismo les expone la posición irreductible del gobierno y de su partido: mantener una mayoría prefigurada en favor del PRI. Mientras, los panistas afirmaban que no cederían en siete puntos para la reforma constitucional, además de lograr un acuerdo sobre el contenido de la ley reglamentaria. Ante lo cual "El presidente respondió: 'sé la confianza que tienen en el gobierno y entiendo que ustedes exijan algo que yo llamaría carta de intención... para que ustedes puedan tener mayores márgenes de seguridad de que la ley reglamentaria se va a ajustar al espíritu que se contiene en los puntos fundamentales que están demandando'. Con el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, los panistas intentaron obtener una firma que avalara dicha carta, pero la respuesta fue: 'Si no creen en nuestra palabra y en nuestro compromiso, aunque les firmemos, simplemente serviría para una exhibición pública y nada más'. Entretanto, él mismo les solicitó elaboraran un dictamen que reflejara los acuerdos a los que habían llegado y que pudiera ser condensado por las fuerzas políticas. Posteriormente, Gutiérrez Barrios llamó a Luis H. Álvarez para hacerle saber que se aceptaba la carta de intención y el dictamen, excepto cuatro puntos: 'No se acepta la apertura del Senado como lo propone el PAN, tampoco se acepta una parte de la forma de integrar los organismos electorales, tampoco se acepta que se elimine la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados y se rechaza, parcialmente, que los ciudadanos no sean afiliados corporativamente a los partidos' (Cfr., *La Jornada*, 21 de octubre, 1989, pp. 1 y 13.)

chos la búsqueda de la autonomía de poderes; por otro lado, la negociación secreta niega en la realidad una mayor transparencia en la vida política del país.

## La aprobación de las reformas constitucionales

El PAN truncó su lucha histórica por comicios limpios y transparentes, por darle objetividad al proceso electoral y darle autenticidad a la representación política. Al hacer un análisis de sus iniciativas originales y de las que aprobó, no resulta más que una renuncia a su demanda de democracia, con el agravante de haber apoyado al PRI y al régimen en su conjunto a persistir en la realización de vicios electorales que desde hacia cincuenta años les había criticado.

En las propuestas originales panistas y las reformas aprobadas<sup>25</sup> sobresalen los siguientes aspectos:

La lucha contra el corporativismo se encuentra en los orígenes del PAN, de ahí que en su iniciativa de reforma al artículo 5o. constitucional planteara la prohibición de que un *ordenamiento estatuario* menoscabara la "libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación, de afiliación política o del voto religioso"; y en el artículo 35o. fijaba como una prerrogativa del ciudadano la *asociación voluntaria* para tratar los asuntos políticos del país.

El artículo 5o. fue modificado en un sentido que nada tiene que ver con la propuesta panista, pues indica que se retribuirán las funciones electorales y censales que se realicen profesionalmente, pero nada habla de prohibir la afiliación corporativa a los partidos políticos. Acción Nacional se conformó con la reforma al artículo 35o. que señala como prerrogativa del ciudadano "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país". Su demanda de consagrar constitucionalmente como garantía individual la prohibición de la afiliación colectiva y forzosa a asociaciones y partidos políticos fue desechada.

La única iniciativa panista aprobada tal cual la propuso fue al artículo 36o., que señala la creación del Registro Nacional de Ciudadanos, el cual tendría a

<sup>25</sup> Véase al respecto, *La Nación*, núm. 1786, 1o. de septiembre, 1989, pp. 41-48, y *Parlamento*, núm. 10, junio, 1989. Asimismo, para los textos constitucionales citados, véase *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Talleres Gráficos de la Nación, 1992.

su cargo la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, así como la elaboración del padrón electoral. Pero la creación de este organismo continúa aún pendiente.

Originalmente el PAN había propuesto en su reforma al artículo 41o. la creación de un nuevo organismo: el Tribunal Federal de Elecciones, que tuviera a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. También sería el encargado de terminar con la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores que se hace a través de los colegios electorales y sus resoluciones serían "definitivas e inatacables".

Su integración no excluía al gobierno, pero señalaba que correspondía "*por igual* al gobierno federal, los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos". El texto aprobado quedó así:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, *con la participación* de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley.

De hecho, se reafirma la preponderancia del gobierno federal, con lo que "La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo" que señala el texto aprobado serán difícilmente alcanzados. Más aún si se toma en cuenta la forma de integración de su órgano superior de dirección:

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal... serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, *de entre las propuestas del Ejecutivo Federal*. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal.

La iniciativa panista original señalaba en el artículo 60o. que el Tribunal Federal de Elecciones se integraría por insaculación de 15 magistrados numerarios y 5 supernumerarios que *propondrían los partidos* participantes en la elección; no mencionaban al Ejecutivo.

El apoyo panista a la aprobación de este texto fue duramente criticado por los demás partidos de oposición por su aceptación de la injerencia del Ejecutivo en el nombramiento de miembros de los organismos electorales. Diego Fernández

de Cevallos admitió que no se garantizó la imparcialidad, pero que finalmente resultó de una iniciativa panista de 1947.<sup>26</sup>

Para el PAN lo importante era lograr un punto intermedio entre las posiciones del PRI y del PRD (el primero sin aceptar la exclusión del Ejecutivo y el segundo por su exclusión). El diputado Carlos Castillo Peraza expresó la posición del PAN dirigiéndose a los diputados perredistas: Ustedes creen que la reforma no se puede hacer con el Ejecutivo; nosotros creemos que vale la pena intentar hacerla con él, visto que no hemos sido capaces de concertar juntos (PRD y PAN) cómo derrotar a ese Ejecutivo.<sup>27</sup> Lo que resulta mejor, en sus términos, una alianza, y por tanto una renuncia a luchar contra éste. Lo que sí puede considerarse como un avance es la disposición de que las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas.

Respecto a la calificación de las elecciones, en los términos en que fue aprobado el artículo 60o., los colegios electorales no desaparecen; por tanto, la autocalificación de los diputados y senadores tampoco. Las resoluciones con carácter de "definitivas e inatacables de los colegios electorales prevalecen sobre las del Tribunal Electoral, pues las resoluciones "obligatorias" de éste pueden ser modificadas o revocadas mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de los colegios electorales.

Otro de los aspectos más espinosos de la reforma constitucional en materia electoral fue el de la composición de la Cámara de Diputados. El PAN había propuesto que la Cámara de Diputados estuviera integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 150 por el principio de representación proporcional, y que los partidos no tendrían derecho a éstos "cuando su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara igual o superior a su porcentaje de la votación nacional efectiva". Ningún partido podría tener más de 300 diputados en total.

El principal vicio a superar era la distorción que se hacía de la voluntad popular. Acción Nacional originalmente se había fijado como meta acatar el principio de representatividad, eso significaba terminar con la adjudicación de diputaciones no sustentadas en el voto popular. Al final renunciaría a este principio sirviendo a los intereses de perpetuación en el poder del PRI, aprobando la cláusula de gobernabilidad plasmada en el artículo 54o., constitucional.

<sup>26</sup> Cfr., Diego Fernández de Cevallos, "La verdad, presupuesto de la democracia", en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 177.

<sup>27</sup> *La Nación*, núm. 1790, 1o. de noviembre, 1989, p. 3.

Dicho artículo señala que: Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento... Si un 35 por ciento de la votación era ya una exageración para considerarla mayoría, la asignación de otros diputados extra es una desproporción inconcebible.

Este texto fue más allá no sólo de la propuesta panista, sino —inclusive— de la propuesta original priísta, que sólo contenía la primera parte del texto. Así, ni la "voluntad de los electores ni la fuerza o debilidad real de los partidos políticos se reflejarán en la composición de la Cámara de Diputados".<sup>28</sup> La aceptación de la llamada mayoría forzada con base en artificios legales y no en el voto efectivo, fue otra de las graves críticas que se hizo al PAN. Con el aval del PAN, el PRI reforzó su control en la Cámara de Diputados.

Los diputados panistas que votaron en favor de las reformas justificaron su apoyo argumentando que su partido busca ganar mayorías y está llamado a ser mayoritario en un futuro próximo; además, que el PRI no cedería en este asunto mientras se preparaba para dejar el poder.

En palabras de Alcántara Soria el gobierno se compromete a no robar distritos, a jugar legalmente, si se le garantiza la mayoría en la Cámara, para prepararse a dejar el poder, pues de lo contrario tendría que hacer alianzas...consideramos que la sobrerrepresentación no era un aspecto fundamental de la reforma, sino lo más importante es contar con reglas claras para competir en las elecciones.<sup>29</sup>

Desde el punto de vista panista, lo anterior junto con la promesa presidencial de apoyar otras propuestas del PAN para incluirlas en el nuevo Código Electoral, así como tomar como base de éste su Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, dio un resultado positivo para el partido.<sup>30</sup>

Con estas reformas el PAN sirvió a los intereses de perpetuación del régimen. De acuerdo a su peso en la Cámara de Diputados jugó como "fiel de la balan-

<sup>28</sup> *Cfr.*, Paulina Fernández, *op. cit.*, p. 115.

<sup>29</sup> *La Jornada*, 21 de octubre, 1989, p. 1.

<sup>30</sup> *Cfr.*, *La Nación*, núm. 1790, 10. de noviembre, 1989, p. 1.

za" en la aprobación de los cambios constitucionales, y se convirtió entre los partidos de oposición en el aliado privilegiado del gobierno. Según Luis H. Alvarez, el reconocimiento de "interlocutor político" del gobierno fue uno de los logros del partido. Habría que preguntarse si el precio que ha pagado, es decir poner en juego su independencia, lo vale.

### La división panista

En el interior del PAN no se hicieron esperar las muestras de división por la decisión de aliarse con el PRI sin conseguir sus propósitos fundamentales. Al respecto es necesario aclarar que algunos diputados panistas se abstuvieron de votar en favor de la reforma y que en la reunión del Consejo Nacional del partido la votación respecto a esta decisión también causó divisiones: 97 votos en favor de apoyar la reforma y 49 en contra (poco más de una tercera parte de los consejeros presentes).<sup>31</sup>

Ante las múltiples críticas tanto del exterior como del interior del partido por su alianza con el PRI en las reformas constitucionales en materia electoral, Luis H. Alvarez se defendió desempolvando la vieja tesis gradualista del panismo tradicional, argumentando que "la memoria histórica del partido nos informa que a través de cambios graduales, incluso ascendiendo por peldaños del fraude electoral, hemos logrado lo que hemos logrado".<sup>32</sup>

Entre los disidentes panistas se encuentran exdirigentes del partido como Pablo Emilio Madero, Bernardo Bátiz y Jesús González Schmal. Este último denunció que estas reformas "ponen en entredicho los objetivos históricos y la línea política del partido", la realización de procesos electorales limpios e imparciales; en resumen, hacer realidad el sufragio efectivo. Expresó que tal reforma no fue más que un "manoseo a la Constitución".<sup>33</sup>

Todo el procedimiento de la aprobación de la reforma constitucional fue criticado por la oposición interna panista: la "negociación primaria a nivel de Los Pinos, secundaria en Gobernación y marginal en la Cámara de Diputados, una renuncia al reconocimiento pleno y en la práctica de la división de poderes".<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Cfr., Bernardo Bátiz, "Consejo Panista", en *La Jornada*, 29 de noviembre, 1989.

<sup>32</sup> Cfr., *Proceso*, 5 de enero, 1990, p. 22.

<sup>33</sup> Cfr., *Excelsior*, 6 de noviembre, 1989, pp. 1 y 10.

<sup>34</sup> Cfr., *La Jornada*, 25 de noviembre, 1989.

Como respuesta a la política de la dirigencia del partido, la disidencia panista decide organizarse en el Foro Doctrinario y Democrático.<sup>35</sup>

## Conclusiones

Acción Nacional efectivamente se convirtió en ese momento en el "fiel de la balanza" y, por tanto, es corresponsable de la aprobación de reformas que niegan su pasado histórico: su lucha por la democracia, por el sufragio efectivo, por elecciones limpias y transparentes, por la representatividad legítima de las autoridades; negó también su lucha contra el presidencialismo, la verdadera división y autonomía de poderes, la lucha contra las negociaciones secretas y oscuras.

Al aliarse con el gobierno en la aprobación de las reformas constitucionales no valieron los hechos de fraude electoral denunciados por Acción Nacional durante cincuenta años, sino las promesas e intensiones presidenciales. Si el PAN había sido, hasta antes de estas reformas, un partido testimonial, en el momento en que se convirtió en protagonista sólo fue para actuar en contra de sí mismo y de la oposición en su conjunto.

De nada parecieron servir sus cincuenta años de lucha contra un sistema autoritario cuyas columnas están en el partido del régimen y en el presidencialismo. Clave de esta conducta es su reafirmación no en principios doctrinarios, sino eminentemente pragmáticos, que lo llevaron a buscar tácticas —en este caso la negociación— para contrarrestar su desplazamiento como segunda fuerza electoral en 1988.

Lo lamentable de esta reforma es que el PAN, que pudo demostrar su carácter de oposición independiente, haya renunciado a hacer efectivo, en un momento histórico crucial para el país y para la misma historia panista, la posibilidad de orillar al régimen a aceptar una demanda de toda su vida: la búsqueda de comicios verdaderamente limpios y respetados. Así, en lugar de debilitar al régimen autoritario, lo apuntaló.

<sup>35</sup> 75 militantes que habían impulsado la candidatura de Gabriel Jiménez Remus para la presidencia del PAN fundan el 19 de marzo de 1990 el Foro Doctrinario y Democrático con el propósito de analizar las proposiciones políticas del partido, la reforma a los estatutos en relación al tema de la democracia en la vida interna del partido y su independencia.