

## El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas

*Silvia Gómez-Tagle*

EN MÉXICO LAS REFORMAS LEGALES en materia electoral de 1977 a la fecha han sido cada vez más frecuentes, poniendo en evidencia la falta de consenso en relación con las reglas que deben enmarcar la lucha por el poder político en un sistema democrático. En este artículo se hará un análisis de los aspectos del sistema electoral que han dificultado el desarrollo de un sistema de partidos plural, y han limitado el ejercicio de la democracia; se discuten los alcances y el significado de los cambios en las leyes electorales en los últimos veinte años.<sup>1</sup>

Esta discusión también tiene que ver con la forma en que se conciben los rasgos que dan sustento fundamental a un sistema de partido único, el papel que se asigna a los partidos y el peso atribuido a las leyes electorales que rigen el desarrollo de los partidos y las elecciones. En general se acepta que un régimen democrático se caracteriza cuando menos por: *a*) la existencia de grupos organizados que compiten entre sí para acceder al poder político (partidos políticos), y *b*) un sistema de reglas e instituciones para organizar la competencia por el poder. Algunos autores agregan otro aspecto de gran significación para el caso mexicano, “la existencia de posibilidades reales de alternancia en el poder”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Los días 26 a 28 de noviembre de 1996, el Parlamento de Andalucía, España, organizó un seminario en el que dirigentes de todos los partidos, académicos y funcionarios electorales analizaron las virtudes y los defectos del sistema electoral español a veinte años de haberse iniciado la transición a la democracia. Muchos de los problemas que ahí se discutieron en otro contexto inspiraron mis reflexiones sobre el sistema electoral mexicano y las dificultades que ha encontrado la transición.

<sup>2</sup> Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987, p. 17.

### México: un sistema de elecciones controladas

La separación entre el sistema de partidos y el sistema electoral sólo tiene sentido desde un punto de vista analítico, porque a fin de cuentas el desarrollo de los partidos y las reglas electorales están en una interacción constante. Cuando un partido controla el Congreso por largo tiempo, sin que otros tengan oportunidades de competir, el mayoritario puede modificar las leyes para crear los mecanismos que le permitan reproducir su fuerza y evitar el desarrollo de los demás. Por ello es incorrecto decir que un sistema de partido hegemónico se explica por el hecho de que los otros partidos *son muy débiles*, ya que eso es sólo la mitad de la explicación, dado que se podrían fortalecer más rápidamente en un sistema realmente democrático, gracias a su participación electoral y sobre todo con el reconocimiento de sus triunfos.

El sistema electoral mexicano se ha sustentado en la existencia de un partido fuerte, que en sus orígenes fue legítimo, y varios partidos minoritarios que no han tenido oportunidad de acceder al poder por la vía electoral, por eso se puede afirmar que no hay alternancia. Giovanni Sartori hace una distinción entre los sistemas de partido hegemónico en los que no hay oportunidad de triunfo para ningún otro partido, y los sistemas de partido predominante en que el más fuerte gana, pero los triunfos de los otros serán reconocidos porque existen garantías para el ejercicio de la democracia electoral; el sistema mexicano sería un sistema de partido hegemónico en transición a un sistema predominante.<sup>3</sup> El complemento del sistema está en las facultades extraordinarias de que disfruta el titular del Poder Ejecutivo, porque, entre otras cosas, el presidente en turno ha sido al mismo tiempo el dirigente *de hecho* del partido mayoritario, lo que le ha permitido ejercer las funciones de gran elector al designar a los candidatos que más probablemente resultarán triunfadores, y ser quien promueve las iniciativas de ley exitosas, puesto que cuenta con la mayoría de votos en el Congreso.

Desde 1946 hasta 1996 la estabilidad del sistema político se ha sustentado, en parte, en el control de algunos aspectos clave, de tal suerte que las elecciones han podido celebrarse con regularidad sin poner en riesgo el dominio priista (Partido Revolucionario Institucional [PRI]), ni crear conflictos muy graves con las fuerzas de oposición, a pesar de que

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, México, Alianza, 1987, vol. 1, p. 162. Por razones de espacio, este artículo se ocupa de los aspectos legales y en otro trabajo complementario se analizarán los problemas de la transición mexicana desde una perspectiva más amplia.

en forma recurrente se ha cuestionado la transparencia de los procesos electorales, tanto como la legitimidad de los gobernantes electos. Los aspectos del sistema electoral que podrían considerarse más importantes desde esta perspectiva, son los siguientes:

*a) Los actores electorales.* La exigencia del registro de los partidos y la prohibición de que participen partidos locales en elecciones federales, o candidatos independientes, son mecanismos que han servido para controlar a la oposición electoral.

*b) Las autoridades electorales.* El control de la organización y la calificación de las elecciones y todo lo que tiene que ver con lo contencioso electoral, ha permitido manipular y en algunos casos modificar los resultados de las elecciones.

*c) El cómputo de los votos.* Las reglas para dicho cómputo: en primer lugar la exactitud con que se cuentan los votos a favor de cada partido, y los principios que rigen el cómputo, sea el principio de mayoría, o las fórmulas plurinominales, favorecen al partido mayoritario.

*d) Las condiciones para la competencia.* La falta de equidad en la competencia electoral debido a que el PRI ha podido hacer uso discrecional de los recursos y ha tenido un acceso privilegiado a los medios de comunicación masiva.

*e) Las limitaciones a los derechos políticos de los ciudadanos.* El hecho de que vivir en una entidad o las grandes carencias de la población en educación, acceso a información, trabajo, transporte, conocimiento de la lengua nacional (español), limitan la participación política de sectores sociales importantes.

El reformismo electoral que inició en 1946, pocas veces ha puesto en riesgo la hegemonía priista; al contrario, se han creado las condiciones mínimas para conservar a los partidos de oposición en la arena electoral, sin perder el control sobre los comicios. La reforma política de 1977 significó un parteaguas en estos procesos porque modificó dos reglas muy importantes del sistema de control electoral: *a)* dio la posibilidad de admitir a nuevos partidos políticos, y *b)* introdujo el principio de representación proporcional en el Congreso. A continuación se analizarán los cambios que se han producido en las reglas electorales desde 1977 hasta 1996.

### Los actores electorales

El control sobre los actores que tienen derecho a participar en la arena electoral ha permitido al gobierno mantener las elecciones dentro de límites manejables, porque ha favorecido a aquellos que no constituyen

una amenaza para el partido oficial. Algunos pequeños se han conformado con cobrar sus prerrogativas y no han cuestionado en lo fundamental las reglas del juego, de tal manera que se ha podido mantener una imagen de pluralidad sin el riesgo de que la competitividad creciera demasiado. Esto es precisamente un rasgo que destaca Guy Hermet para clasificar a México entre los países con elecciones controladas.<sup>4</sup> La exigencia de que los partidos se registren ante la autoridad electoral para tener derecho a participar en las elecciones ha dado la posibilidad de eliminar a los grupos demasiado peligrosos, por eso las limitantes al registro de los partidos ha sido uno de los pilares del sistema. Desde 1946 hasta 1996 la autoridad electoral ha exigido el registro y ha prohibido que participen partidos locales en elecciones federales o que participen bajo cualquier forma los candidatos independientes sin partido. El *registro* ha sido una concesión que se ha otorgado con criterios poco transparentes: hasta 1989 el órgano encargado de otorgar el registro fue la Comisión Federal Electoral y después fue el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, en 1977 la reforma electoral introdujo la figura del *registro condicionado*, lo que dio oportunidad a que con un mínimo de requisitos los partidos tuvieran derecho a participar por primera vez en las elecciones. Dependiendo del porcentaje de votación podían obtener el registro definitivo después de la elección (se otorgaba con 1.5% de la votación nacional). Este mínimo daba también derecho a participar en el reparto de curules plurinominales, en el financiamiento público y en las prerrogativas en los medios.<sup>5</sup> En realidad este registro nunca ha sido definitivo porque en caso de no obtener el porcentaje mínimo de votación cualquier partido podía perder el registro (también lo perderían los partidos con *registro definitivo*).

Antes de 1977 solamente tenían registro el PAN, el PRI, el PPS y el PARM. Entre 1977 y 1986 obtuvieron sus registros el PCM (que después se transformó en PSUM, en PMS y finalmente en PRD), el PST (después PFCRN), el PDM, el PSD, el PRT y el PMT, con lo que la autoridad electoral consideró innecesario mantener esa opción para los nuevos partidos, por lo que se

<sup>4</sup> Este autor se refiere a que: "el papel legitimador de las elecciones fabricadas por el poder central es discutible en la práctica. Sin embargo, no es posible pasarlo por alto. Entendida en sentido estricto como legitimación democrática, esta función tiene un doble alcance, nacional e internacional". Guy Hermet, "Las elecciones en regímenes autoritarios", en Guy Hermet, Alain Rouquie y J. J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982, p. 44.

<sup>5</sup> Artículos 36 y 37 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), 1977.

eliminó el registro condicionado en la reforma de 1986. Ante esto, quedó cerrada la puerta para las nuevas agrupaciones que querían participar electoralmente. Entre 1990 y 1996 se abrió otra vez la oportunidad de que participaran en elecciones federales partidos con registro condicionado; así, participaron el PT y el PVEM.<sup>6</sup> Sin embargo, los criterios que usaron para decidir a qué partidos se otorgaba el registro condicionado y a cuáles se les negaba, no fue objetivo ni en la Comisión Federal Electoral ni en el Consejo General del IFE hasta 1993.

En 1996 hubo cambios que desalientan la formación de nuevos partidos. Por un lado, se eliminó la opción del registro condicionado al resultado de las elecciones, dejando como única posibilidad el registro definitivo en condiciones menos difíciles que las anteriores, pero de todos modos esta exigencia significa un obstáculo importante para el desarrollo de nuevas fuerzas políticas. Por otro lado, se incrementó a 2% de la votación nacional el umbral mínimo para participar en el reparto de curules y para conservar el registro, lo que pone en riesgo la permanencia de varios de los partidos previamente aceptados, como el PPS, el PARM, el PVEM y el PDM.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, nombrado para las elecciones de 1997, ya no tuvo la oportunidad de tomar la decisión sobre los partidos políticos contendientes en 1997, dado que fue elegido tardíamente. Lo que sí calificó fue la solicitud de registro de las *agrupaciones políticas*.<sup>7</sup> Hasta donde se ha podido observar, en esta ocasión tuvo como base un estudio minucioso de cada organización y se usaron criterios más objetivos para determinar la veracidad de los datos de membresía aportados por las organizaciones aspirantes, lo que significa una diferencia importante respecto de la forma en que había funcionado anteriormente la autoridad electoral.<sup>8</sup> También es interesante que el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) modificó la decisión del Consejo General del IFE, otorgando el registro a tres organizaciones más.<sup>9</sup>

Las alianzas, coaliciones electorales y las candidaturas comunes, que permiten que varios partidos apoyen a un mismo candidato, son

<sup>6</sup> Para las siglas de partidos, véanse las notas al final del texto. Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), artículos 22 y 33, de 1990 y 1993.

<sup>7</sup> La nueva figura legal que viene a sustituir a las asociaciones políticas que existían antes de la reforma de 1986.

<sup>8</sup> Observación de la autora de la sesión del Consejo General del IFE del 15 de enero de 1997. Se presentaron 23 organizaciones, de las cuales se dio el registro a nueve, y una quedó condicionada.

<sup>9</sup> Inicialmente se presentaron 23 solicitudes, el Consejo General del IFE aprobó nueve y el TEPJF dio un fallo favorable a otras tres. *El Financiero*, 15 de febrero, 1997, p. 23.

mecanismos importantes en un proceso de desarrollo de fuerzas políticas como el que debería darse en México para pasar de un partido hegemónico a un sistema plural de partidos. A partir de 1990 la ley fue muy flexible tanto respecto de las coaliciones electorales entre partidos como de “candidaturas comunes”. Dicho sea de paso, salvo en la elección presidencial de 1988, el PARM y el PPS apoyaron por muchos años a los candidatos a la presidencia del PRI, y sería posible imaginar que lo habrían seguido apoyando en 1994, si no fuera porque la ley se los impidió.<sup>10</sup>

Pero después de la reacción en cadena que produjo la candidatura de Cárdenas en 1988, que puso en serias dificultades a los candidatos priistas, se eliminó esa flexibilidad. Las reformas electorales de 1990 y 1993 prohibieron las candidaturas comunes, y se pusieron tales obstáculos para la formación de coaliciones entre partidos, que éstas resultaron inviables.<sup>11</sup>

En la reforma electoral de 1966 esto fue un tema muy debatido, porque en un periodo de restructuración de fuerzas políticas y de cambios importantes en los partidos existentes, la posibilidad de alianzas entre partidos abriría nuevas oportunidades para su desarrollo y podría estimular la participación de sectores sociales que se han mantenido ajenos a las contiendas electorales. Sin embargo, en la versión final de la ley de 1996, persiste la exigencia de un convenio electoral que involucra procedimientos complicados y plazos que obligan a anticipar las candidaturas; los partidos deben renunciar a sus prerrogativas en favor de la coalición e incluso corren el riesgo de perder su registro.<sup>12</sup> El interés político del PRI al aprobar esta ley sin el voto de los demás partidos (PAN, PRD y PT) es obvio, en virtud de que una alianza de partidos de oposición tendría muchas posibilidades de triunfo; pero desde el punto de vista práctico una alianza del PAN y el PRD o del PRD y el PT sería factible de manera local (sólo para unos distritos o para algunas entidades en el caso de los senadores), pero sería casi imposible involucrar a los órganos centrales de los partidos.

Tampoco se abrió la posibilidad de que grupos sociales no partidarios propongan candidatos (candidaturas independientes) con el pretexto de que debilitan a los partidos, sin advertir que también sirven para facilitar la participación de los ciudadanos enfadados con un sistema de partidos que no representa el abanico de intereses e identidades políti-

<sup>10</sup> Artículo 67 de la LFOPPE.

<sup>11</sup> Cofipe, 1990, artículos 58-64, coaliciones; artículo 58, candidaturas comunes; Cofipe, 1993 (vigente en las elecciones de 1994), mismos artículos.

<sup>12</sup> Se dedica un capítulo del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Título Cuarto: “De los frentes, coaliciones y fusiones”.

cas del país. El caso de los indígenas ha sido el más evidente en los últimos años; sin embargo, es sólo uno de la amplia gama de grupos ciudadanos que no se sienten representados por los partidos *con registro* y, por lo tanto, no participan en los procesos electorales.

Además, el gobierno ha controlado no sólo a los “actores políticos”, sino también a los ciudadanos “corporativizados” en sindicatos, uniones de campesinos, organizaciones populares de cualquier índole (taxistas, vendedores ambulantes, artesanos, etc.), cámaras de empresarios y de colegios profesionales, en virtud de que muchas de estas organizaciones han sido directa o indirectamente absorbidas por el PRI o, por lo menos, se les ha podido exigir lealtad al partido.

El problema del corporativismo fue muy discutido en las negociaciones de la reforma electoral actual. Por primera vez se logró incorporar en la Constitución una referencia a los derechos políticos que menciona la libertad de los ciudadanos de afiliarse individualmente a los partidos políticos (contra las prácticas tradicionales de afiliarse a organizaciones a los partidos con todos sus miembros).<sup>13</sup> Esto es un primer paso para la aceptación del problema, aun cuando la desactivación del corporativismo seguramente será resultado de luchas sociales que tendrán que deshacer las redes para atrapar a los ciudadanos, articulados por el partido oficial en casi 70 años de existencia.<sup>14</sup>

### Las instituciones electorales

Las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones son el vínculo indispensable entre las *reglas de la democracia* y la práctica; de su confiabilidad depende, en gran medida, la legitimidad de los procesos que dan como resultado la elección de los gobernantes.<sup>15</sup> A pesar de que los partidos de oposición presentaron reiteradas protestas por la manipulación a favor del partido oficial en diversas

<sup>13</sup> Referencia a las prerrogativas de los ciudadanos, artículo 35 constitucional.

<sup>14</sup> Estas redes pueden explicar en parte el resultado electoral tan uniforme de 1994 (alrededor de 50% de votación a favor del PRI en todo el país), a pesar de la crisis del sistema.

<sup>15</sup> Si no hay medios para forzar a los ciudadanos y a los partidos a respetar las reglas electorales, todo el proceso puede venirse abajo por la impunidad de los transgresores de la ley electoral. Cotteret y Emeri definen la operación electoral como “un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados”; en *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-tau, 1973, p. 15.

fases de los procesos electorales, hasta 1989 la organización de las elecciones descansó en el Poder Ejecutivo (específicamente en la Secretaría de Gobernación) y la calificación electoral en los colegios electorales del Poder Legislativo. La Comisión Federal Electoral era la máxima autoridad, había comisiones electorales para cada uno de los estados y comités electorales para cada distrito electoral. El secretario de Gobernación fungía como presidente de la CFE, había un representante del Senado y otro de la Cámara de Diputados (nombrados por mayoría), un secretario técnico y un representante de cada partido, todos con voz y voto.<sup>16</sup>

En el esquema político que existía hasta 1976 el presidente era responsable de la organización de las elecciones y tenía asegurado el control del máximo organismo electoral con los votos del secretario de Gobernación, los dos representantes del Congreso y el voto del PRI, el PARM y el PPS, sólo con el voto independiente del PAN.

A raíz de la reforma de 1977 se incrementó el número de partidos poniendo en peligro el control gubernamental sobre la CFE (en 1985 ya participaban, además del PAN, el PDM, el PSUM, el PST, el PRT y el PMT). En 1986, el nuevo código electoral otorgó a cada partido una representación en atención al porcentaje de votos; con este nuevo criterio el PRI obtuvo la mayoría absoluta.<sup>17</sup>

El procedimiento para la calificación de las elecciones basado en colegios electorales tampoco sufrió cambios importantes hasta 1989. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, se erigían en colegios electorales integrados por los "presuntos" diputados y senadores para calificar sus propias elecciones (por eso este método es conocido como *autocalificación*). En el colegio de senadores participaban los 64 presuntos senadores, pero en el de diputados, solamente 100 de los 300 presuntos diputados, 60 de distritos de mayoría y 40 elegidos por el principio de representación proporcional.<sup>18</sup>

En 1986 se aumentó a 500 el número de diputados y se modificó esta regla para que participaran todos los presuntos diputados, lo que dificultó enormemente el trabajo del colegio electoral en las elecciones de 1988. Este problema, aunado a los conflictos electorales que había en la mayor parte de los distritos, ocasionó una crisis muy grave en el funcionamiento del sistema electoral y seguramente motivó que en 1990 se regresara a la idea de que participaran sólo 100 presuntos diputados.

<sup>16</sup> Artículo 78 de la LFOPPE.

<sup>17</sup> Artículos 162 y 165 del Código Federal Electoral.

<sup>18</sup> Artículo 60 constitucional.

La calificación de la elección presidencial también fue una facultad de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral.<sup>19</sup>

Dado que en los colegios electorales había una mayoría priista que impuso sus intereses, la oposición demandó muchas veces que las elecciones fueran calificadas con criterios jurisdiccionales por un tribunal autónomo e imparcial. La discusión en torno a la calificación de las elecciones se intensificó después de 1977, pero solamente obtuvo una respuesta muy limitada en 1986, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). Este tribunal quedó integrado con una mayoría de magistrados subordinados al Poder Ejecutivo y sus decisiones no tenían un carácter obligatorio para los colegios electorales, de tal suerte que sus resoluciones fueron desatendidas en el proceso final de calificación.

En 1989 se efectuaron cambios muy importantes en la organización electoral. Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo “autónomo” con patrimonio propio, con una burocracia profesional permanente y con una participación de “magistrados consejeros” que debía haber servido para equilibrar las decisiones de esta máxima autoridad, frente a los partidos y a la Secretaría de Gobernación.<sup>20</sup> Pero en la práctica, la selección del director general ejecutivo (y de todo el aparato ejecutivo) quedó bajo el control del mismo secretario de Gobernación, por lo que la capacidad de decisión de los consejeros se limitó a decisiones generales que muchas veces no se tradujeron en medidas administrativas oportunas para mejorar la organización electoral.<sup>21</sup> Por su parte, los consejeros magistrados electos en 1990, tuvieron una actitud muy complaciente respecto del desempeño del director general y de toda la estructura ejecutiva, probablemente porque el método de elección garantizó su lealtad al gobierno.<sup>22</sup>

La reforma de 1993 no tocó el esquema de la organización electoral, y no fue sino con la reforma de 1994, motivada por la crisis política que generó la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la intensa presión de los partidos de oposición y de las organizaciones de

<sup>19</sup> Artículo 74 constitucional.

<sup>20</sup> Incluso una novedad fue que en el texto constitucional se incluyera por primera vez la definición de los organismos electorales. Artículo 41 constitucional, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), Libro Tercero y Libro Quinto del Instituto Federal Electoral y direcciones ejecutivas.

<sup>21</sup> Un estudio en el ámbito nacional de la estructura y el funcionamiento del IFE se publicó en Silvia Gómez-Tagle, *Las elecciones federales de 1991, la recuperación oficial*, México, CIIH/UNAM-La Jornada Ediciones, 1992.

<sup>22</sup> Eran elegidos por la Cámara de Diputados de una lista propuesta por el presidente de la república.

la sociedad civil, cuando se hicieron cambios en este esquema. Lo más importante fue la nueva composición del Consejo General del IFE, que consistió en: *a*) eliminar el voto de los partidos, y *b*) elegir a los seis consejeros ciudadanos a propuesta de los partidos (y no del Ejecutivo) y por votación calificada en la Cámara de Diputados.<sup>23</sup>

Pero la gestión del nuevo Consejo General del IFE se vio limitada por el hecho de que su designación fue sólo tres meses antes de las elecciones (18 de mayo, cuando las elecciones debían celebrarse el 21 de agosto de 1994) y también debido a la estructura del IFE, que colocaba en una línea de mando desde el presidente hasta los funcionarios ejecutivos de más bajo nivel y en la otra el Consejo General como autoridad simbólica.<sup>24</sup>

En 1989 también se creó un Tribunal Federal Electoral (Trife) con mayores facultades que el anterior Tricoel, pero de nuevo quedó bajo el control del Poder Ejecutivo (el presidente tenía la facultad de proponer los candidatos al Congreso), y la calificación final seguía siendo de los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores.<sup>25</sup>

En la reforma de 1994 por primera vez se eliminó la autocalificación electoral al asignar al Tribunal Federal Electoral la responsabilidad de calificar *en última* instancia la elección de senadores y diputados. El cómputo de la elección plurinominal fue facultad del Consejo General del IFE, y la elección presidencial fue calificada por la Cámara de Diputados igual que antes, pero con la obligación de tomar en cuenta las resoluciones del Trife.

Uno de los problemas más graves de la organización electoral mexicana es que los delitos electorales nunca han sido castigados, ni tratándose de funcionarios públicos o electorales, ni de candidatos o partidos. Desde 1977 se habían definido una serie de delitos electorales que debían ser sancionados por la autoridad; en 1989 se dio una definición legal de las responsabilidades de los funcionarios en relación con una serie de cuestiones que podrían favorecer a un partido, pero en realidad nunca se han aplicado las sanciones.<sup>26</sup> En 1994, por solicitud del Consejo General del IFE, se creó una fiscalía especial para perseguir los delitos en materia elec-

<sup>23</sup> Artículo 41 constitucional, votación de dos terceras partes de los presentes en la sesión.

<sup>24</sup> Informe a la Cámara de Diputados que presenta el Consejo General del IFE, noviembre, 1994 (mimeo.).

<sup>25</sup> El método de elección de los magistrados era similar al de los consejeros del IFE, la Cámara de Diputados elegía de una lista propuesta por el presidente. Artículos 41 y 60 constitucionales y Libro Sexto del Cofipe.

<sup>26</sup> Código Federal Electoral, artículo 341, y Cofipe, artículos 334-338.

toral, pero esta nueva instancia resultó ser tan ineficaz como las anteriores, al grado de que algunas organizaciones como Alianza Cívica Observación/94 prefirieron abandonar los casos que habían promovido en virtud de la ineficacia en los procedimientos y de que significaban una carga onerosa para los demandantes, no así para los *delincuentes*.<sup>27</sup>

En la reforma electoral de 1996, finalmente, se incorporaron las demandas que había planteado la oposición desde hacía muchos años: *a*) hacer del Instituto Federal Electoral un órgano autónomo de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre todo porque se logró excluir al secretario de Gobernación, en quien había descansado la organización electoral desde 1946; y *b*) se incorporó el tribunal electoral al Poder Judicial y se le dio plena autonomía.

La nueva estructura organizativa descansa en el Consejo General del IFE, que se integra por ocho consejeros electorales (antes eran ciudadanos) y un consejero presidente (en vez del secretario de Gobernación); además se suprime el voto, no sólo de los partidos políticos, sino de los representantes del Congreso. Los consejeros son la máxima *autoridad* electoral y fueron elegidos a propuesta de los partidos, mediante votación calificada en la Cámara de Diputados.<sup>28</sup> Sin embargo, han quedado sin resolver algunos problemas que se habían manifestado desde la creación del IFE, en virtud de la gran centralización de funciones en el director general ejecutivo y de la dificultad que tienen los consejeros para hacer valer su autoridad. Dado que se eligió en noviembre de 1996, el Consejo General tuvo facultades limitadas para cambiar al personal administrativo, lo que podría permitir arrastrar inercias de administraciones anteriores y limitar el alcance de los cambios efectuados en la organización del proceso.<sup>29</sup>

Otro de los cambios más importantes ocurrió en el Tribunal Electoral (antes Federal) y en la calificación de las elecciones, ahora totalmente jurisdiccional. El Tribunal Electoral se integra plenamente al Poder Judicial y se aprueba una nueva ley que establece los procedimientos jurídicos y el funcionamiento de la nueva institución.

Para elegir a los magistrados, la Suprema Corte propone una lista de candidatos que fue sometida a la Cámara de Diputados.<sup>30</sup> El Tribunal

<sup>27</sup> Acuerdo del 28 de febrero de 1994 del Consejo General, por el cual sugiere a la Procuraduría General de la República concentrar las investigaciones relativas a los nuevos delitos electorales en una procuraduría especial. Informe de Alianza Cívica, 27 de septiembre, 1994, México (mimeo.).

<sup>28</sup> Artículo 41 constitucional y Libros Tercero y Cuarto del Cofipe.

<sup>29</sup> Cofipe, artículo transitorio XI.

<sup>30</sup> Artículos 41, 96, 98 y 99 de la Constitución, y Libro Sexto del Cofipe.

Electoral tiene facultades para calificar todas las elecciones, incluso la de presidente, y se establecen nuevos medios de impugnación. Todo el nuevo aparato jurídico para sancionar el comportamiento electoral demostrará su efectividad a partir de 1997; la nueva estructura del Tribunal Electoral podría quizás garantizar cuando menos mayor certeza jurídica y mayor imparcialidad y funcionará tan bien o tan mal como el resto del Poder Judicial. Sin embargo, un problema difícil de resolver es el de hacer compatibles los tiempos electorales (tan cortos), con los procedimientos jurídicos de uso común en México tan lentos; por esa razón muchas veces los intentos de calificación jurisdiccional de las elecciones han resultado inoperantes.<sup>31</sup>

Otro aspecto importante es que se devuelve a la Suprema Corte de Justicia la facultad de intervenir en juicios por inconstitucionalidad en materia electoral, tanto en cuestiones federales como en relación con legislaciones locales.<sup>32</sup> Esta disposición podría tener un gran impacto en la reorganización electoral de toda la nación, dado que existe una gran variedad de leyes electorales locales que muchas veces difieren de los principios más avanzados que se han ido aprobando en el sector federal, porque también existe la disposición constitucional que obliga a las legislaturas de los estados a incorporar en un plazo fijo los principios aprobados en el ámbito federal.<sup>33</sup>

### **El cómputo de los votos**

El problema más obvio en el sistema electoral mexicano, por muchos años, fue la ausencia de pulcritud en el cómputo de los votos, no solamente cuando era evidente el fraude electoral, sino en general la ausencia de elecciones competidas hacía que se descuidaran los procedimientos.<sup>34</sup> Pero además de las muchas irregularidades en el cómputo de los votos, hasta 1976 el sistema *legal* se regía por el principio de mayoría para el cómputo de los votos tanto en elecciones locales como federales, lo que contribuyó a reproducir la fuerza del partido mayoritario (se puede observar que el partido más perjudicado por el sistema de cómputo era

<sup>31</sup> Artículos constitucionales 60 y 74, y Libro Séptimo del Cofipe.

<sup>32</sup> Artículo 105 constitucional, fracción II, inciso f.

<sup>33</sup> Artículo 116 constitucional. Se marca un plazo fijo para adecuar las leyes electorales locales a la nueva norma constitucional.

<sup>34</sup> Por ejemplo, entre 1963 y 1976 se asignaron diputados de partido tanto al PARM como al PPS a pesar de no tener ese porcentaje mínimo de votación que exigía la ley, debido a que eran aliados del PRI.

el PAN, que representaba la oposición más independiente y relativamente fuerte; véase cuadro 1). Por eso fue tan importante el cambio efectuado en la reforma electoral de 1977, cuando se introdujo el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Se ha discutido mucho el efecto que produce en los sistemas electorales el principio de mayoría o la representación proporcional, dado que el primer caso favorece a los grandes partidos y tiende a consolidar sistemas de un solo partido o bipartidistas, mientras que el segundo da oportunidad a que se desarrollen nuevos partidos y puede fragmentar las fuerzas políticas. Asimismo, las fórmulas plurinominales estimulan el desarrollo de tendencias dispersoras o centralizadoras del poder.<sup>35</sup>

Cuadro 1

## Índice de representación proporcional

	1961	1964	1967	1970	1973	1976
PAN	0.37	0.74	0.39	0.24	0.61	0.94
PRI	1.07	0.98	0.99	1.00	1.07	0.96
PPS	*	3.13	1.72	3.05	1.07	1.60
PARM	*	3.26	2.01	2.79	1.29	1.58

Nota: el índice es igual al porcentaje de diputados entre porcentaje de votos. La unidad (1.00) equivale a una representación proporcional del partido, es decir, igual porcentaje de votos que de diputados, mientras que una cantidad superior a 1.00 indica que ese partido está sobrerrepresentado.

\* Partidos que no obtuvieron diputados.

Fuente: Silvia Gómez-Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997.

En 1977 se optó por algo que se ha llamado *sistema mixto con dominante mayoritaria*.<sup>36</sup> La República Mexicana se dividió en 300 distritos uninominales (para la elección de diputados de mayoría) con el criterio

<sup>35</sup> Jean-Marie Cotteret y Claude Emeri, *op. cit.*, pp. 61-110.

<sup>36</sup> Antes de la reforma electoral de 1977, para cada elección se modificaban los distritos electorales en función del crecimiento poblacional; en 1976 existían 237 distritos de mayoría relativa. Javier Patiño Camarena, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, Estudios Doctrinales, núm. 38, 1981, p. 96.

de que cada entidad debía tener cuando menos dos distritos (esta división geográfica en 300 distritos electorales se conservó igual hasta 1996).

Las 100 curules plurinominales se distribuyen por "circunscripción", que es una delimitación territorial que incluye entidades completas; en 1977 se diseñaron tres circunscripciones para el cómputo de los votos plurinominales, en 1982 hubo cuatro, y de 1985 hasta 1994 fueron cinco.

La geografía electoral siguió siendo casi la misma durante 1979-1996, cuando el Consejo General del IFE del 23 de enero decidió redistribuir los 300 distritos de una manera diferente, atendiendo a los cambios demográficos y a problemas geográficos que no estaban resueltos adecuadamente. Las normas generales que se aplicaron para la redistribución fueron: *a*) un distrito no podrá cruzar dos entidades; *b*) de preferencia un municipio cabrá íntegro en un distrito; *c*) en caso necesario (por su tamaño) se dividirá a un municipio en dos o más distritos, respetando accidentes geográficos, obras viales, pueblos, barrios y colonias; *d*) los distritos deberán tener continuidad geográfica; y *e*) el margen de variación en población entre un distrito y otro no debe ser mayor de 15%. Además, existe otra restricción dado que cada entidad debe tener cuando menos dos distritos, y hay cuatro entidades que por su población no tendrían derecho a dos distritos (Baja California Sur, Colima, Campeche y Quintana Roo; el factor poblacional por distrito fue de 27 387 electores), por lo tanto, quedaron 292 distritos por repartir entre las otras 28 entidades. Una consecuencia importante de este proceso de redistribución fue que el Distrito Federal perdió diez y otras entidades ganaron distritos.<sup>37</sup>

También se han modificado varias veces las fórmulas para asignar los 100 diputados plurinominales. De 1977 a 1986, el criterio era que las curules plurinominales sólo se repartían entre los partidos minoritarios (el partido mayoritario no tenía derecho a este reparto de diputados plurinominales) con las siguientes reglas: *a*) sólo los partidos con menos de 60 diputados de mayoría relativa, y *b*) si dos o más partidos minoritarios obtenían 90 curules de mayoría (dicho de otra forma, en caso de que el PRI perdiera 90 distritos), entonces ya solamente se repartirían 50 curules plurinominales.<sup>38</sup> Como se puede apreciar, era un sistema diseñado expresamente para dar cabida a las minorías, pero además para que éstas siguieran siendo minorías (ni siquiera se especificaba qué pasaba con esos 50 diputados plurinominales de la opción *b*).

<sup>37</sup> Documento del Registro Federal de Electores, con criterios de redistribución, abril de 1996 (mimeo.).

<sup>38</sup> Fracción IV del artículo 54 constitucional, y artículos 220 y 221 de la LFOPPE.

Después de 1979, el principio de representación proporcional se fue extendiendo a otros espacios políticos en los que ha tenido también gran impacto; poco a poco se fueron modificando las legislaciones locales de las entidades federativas, con diversas modalidades más o menos avanzadas. Las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional llevaron al ámbito municipal el principio de representación proporcional bajo la forma de *ediles* de minoría.

Como consecuencia del avance que lograron los partidos de oposición, el gobierno decidió introducir medidas que garantizaran la *governabilidad* entendida como una mayoría claramente definida en el Congreso, y fórmulas que favorecieran al partido mayoritario. Para no entrar en una descripción detallada de las fórmulas para el cómputo plurinominal, se presenta un análisis muy sencillo de la relación entre porcentajes de votos de un partido y de diputados que le fueron asignados (respecto del total de diputados de la Cámara). En las elecciones de 1979 este procedimiento favoreció a los partidos pequeños: PDM, PCM, PST, PPS, PARM, pero no al PAN (véase cuadro 2).

Cuadro 2

## Índice de representación proporcional

	1979	1982	1985	1988
PAN	0.87	0.73	0.63	1.12
PRI	0.91	1.07	1.06	1.02
PPS	1.52	1.34	1.33	***
PARM	2.40	*	1.72	***
PDM	1.69	1.30	1.05	*
PCM/PSUM/PMS	1.18	0.97	0.93	***
PST/PFCRN	1.64	1.54	0.58	***
PRT	**	*	1.22	*
PMT	**	**	0.94	****
FDN	**	**	**	0.96

Nota: el índice es igual al porcentaje de diputados entre porcentaje de votos. La unidad (1.00) equivale a una representación proporcional del partido, es decir, igual porcentaje de votos que de diputados, mientras que una cantidad superior a 1.00 indica que ese partido está sobrerrepresentado.

\* Partidos que participaron y no obtuvieron diputados.

\*\* Partidos que no participaron en esa elección.

\*\*\* Partidos que formaron parte del FDN (Frente Democrático Nacional).

\*\*\*\* Partido que se fusionó con el PSUM para formar el PMS.

Fuente: Silvia Gómez-Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997.

Hasta 1985 las fórmulas electorales fueron poco equitativas para el PAN, pero favorecieron a algunos más pequeños (véase cuadro 2).

En 1986 se modificaron tanto la composición de la Cámara de Diputados como las reglas para el reparto de curules de representación proporcional. Se incrementó el número de estas últimas a 200 y se incluyó al partido mayoritario en el reparto. En previsión de posibles escenarios electorales en los que el PRI no ganara una mayoría absoluta, se introdujo algo conocido como "cláusula de gobernabilidad", en caso de que ningún partido obtuviera 51% de los votos o la mayoría en el número de diputados. Si un partido tenía cuando menos 35% o más, pero no obtenía mayoría en el número de diputados, se le asignarían tantas curules como fueran necesarias para obtener 51% de los 500 diputados.<sup>39</sup> En las elecciones de 1988 el partido que gozó de una mayor sobrerrepresentación fue el PAN (1.12), el PRI obtuvo un índice de representación de 1.02 y el partido menos favorecido fue el FDN con un índice de 0.96 (véase cuadro 2).<sup>40</sup>

En la reforma constitucional de 1989 y la ley electoral de 1990 se mantuvo el mismo número de diputados, 300 de mayoría y 200 plurinominales, pero se modificaron las reglas del cómputo pensando en favorecer aún más al partido mayoritario.<sup>41</sup> La nueva ley resultó favorable para el PRI, pero sobre todo para los dos partidos más pequeños: PPS y PARM; en cambio el partido más perjudicado fue el PRD (véase cuadro 3). En 1993 se introdujeron varias modificaciones en las fórmulas de representación proporcional para la Cámara de Diputados que tuvieron como resultado incrementar la sobrerrepresentación del partido mayoritario (véase cuadro 3).<sup>42</sup> Si se observa toda la serie de datos desde 1961 hasta 1994, la mayor desproporción entre el porcentaje de votos y el de diputados asignados al PRI se encuentra en las elecciones de 1994.

<sup>39</sup> Véanse los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución; no se aclaraba qué podía ocurrir si había dos partidos con 35% o más de la votación. Michel Balinski L. y Victoriano Ramírez González, "A case study of electoral manipulation: Mexican laws of 1989 and 1994", *Electoral Studies*, núm. 15, 1996, pp. 203-217.

<sup>40</sup> Artículo 54 constitucional, fracción IV, inciso c, y Código Federal Electoral, artículos 208-213.

<sup>41</sup> Artículo 54 constitucional, y Cofipe, artículos 12 al 18. El partido mayoritario podía alcanzar hasta 60% de las curules, o bien, si ningún partido alcanzaba mayoría absoluta, el que obtuviera tan sólo 35% de los votos recibía *automáticamente* 51% de los diputados.

<sup>42</sup> Artículo 54 constitucional, y Cofipe, artículos 12 al 18.

## Cuadro 3

## Índice de representación proporcional

	1991	1994
PAN	1.01	0.92
PRI	1.04	1.20
PPS	1.34	*
PARM	1.40	*
PDM/ UNO	*	*
PRD	0.99	0.84
PFCRN	1.05	*
PT	1.06	0.75
PVEM	*	*

Nota: el índice es igual al porcentaje de diputados entre porcentaje de votos. La unidad (1.00) equivale a una representación proporcional del partido, es decir, igual porcentaje de votos que de diputados, mientras que la cantidad superior a 1.00 indica que ese partido está sobrerrepresentado.

\* Partidos que participaron y no obtuvieron diputados.

Fuente: Silvia Gómez-Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997.

La reforma electoral de 1996 definió límites más claros para los partidos: *a)* el límite mínimo para que un partido obtenga representación en el Congreso es de 2% de la votación nacional; *b)* un partido puede obtener un máximo de 300 diputados por ambos principios (diputados de mayoría y de representación proporcional); y *c)* el número de diputados no puede exceder 8% de votos (salvo en el caso de que fueren diputados de mayoría).

Una vez asignadas las curules al partido que podrían caer en las restricciones *b* y *c*, las curules restantes se deben distribuir en atención al porcentaje de votación de cada partido, sin importar el número de curules de mayoría que pudiera tener. Sin embargo, cabe la posibilidad de que existan cuando menos dos partidos en este supuesto.<sup>43</sup>

Por un lado se plantea la posibilidad de “estabilizar” un sistema bipartidista en tanto dos partidos podrían verse beneficiados, y por el otro, sube el umbral mínimo para que un partido obtenga representación en el Congreso (antes era de 1.5%) con lo que se limita la posibilidad

<sup>43</sup> Artículo 54 constitucional, y Cofipe, artículos 12 al 16.

de que partidos pequeños ingresen a la arena electoral. Estas medidas, aunadas a la cancelación del registro condicionado y a limitaciones que impone la ley a las candidaturas comunes y a las alianzas entre partidos, cierran el espacio a los nuevos actores electorales en un momento histórico en el que sería deseable incorporarlos para hacer frente a la crisis de los partidos y del sistema político.

Hasta 1993, la Cámara de Senadores ha sido un espacio reservado a la mayoría: dos senadores por cada una de las 32 entidades federativas elegidos por ese principio.<sup>44</sup> A pesar de esto en 1988 la coalición cardenista (FDN) ganó por mayoría el Distrito Federal y Michoacán; con ello hubo por primera vez cuatro senadores de oposición.

No fue hasta la reforma electoral de 1993 cuando se modificó el criterio de representación en el Senado, al asignar un representante por entidad al partido que obtuviera la primera minoría.<sup>45</sup> Pero al mismo tiempo aumentó a tres el número de senadores de mayoría por entidad, lo que vino a disminuir el impacto de la presencia de los 32 senadores de oposición en la LVI Legislatura.

En 1996 se modificó la relación entre senadores de mayoría y de primera minoría, y se introdujo el concepto de representación proporcional. Primero se eligen 64 senadores de mayoría (dos por entidad), 32 senadores para la primera minoría (uno por entidad), y los otros 32 serán elegidos en atención al porcentaje de votación de cada partido, de una sola lista nacional. Esto último podría generar otra vez una desproporción en favor de un partido mayoritario que obtenga el mayor número de triunfos de mayoría y que además obtenga el mayor número de senadores "plurinominales"; también ha sido muy criticada porque rompe la idea del Senado como un órgano que representa el pacto federal de las 31 entidades de la República y el Distrito Federal, donde todas, independientemente de su tamaño, deberían tener el mismo peso.

### **Las condiciones de la competencia**

Las condiciones que rodean la elección ofrecen oportunidades más o menos equitativas para la competencia de los partidos; son fundamentales para evaluar la calidad democrática de un sistema electoral. Por eso

<sup>44</sup> Código Federal Electoral, 1986, artículo 14; los senadores se elegirían por mitad cada tres años.

<sup>45</sup> Artículos 56 constitucional, y 18 del Cofipe.

aun cuando en estricto sentido no son parte del proceso electoral, la ley suele establecer reglas para el uso de recursos económicos, de los medios masivos de comunicación, y de la influencia sobre el electorado que pueden ejercer las autoridades, las organizaciones eclesiales, las fuerzas políticas extranjeras, etcétera.

En México, el PRI ha gozado de una gran libertad para disponer de recursos gubernamentales, ya sea para sostener directamente su estructura operativa o sus redes clientelares, o aprovechando el espacio y la influencia que tiene el gobierno en los medios y en el público en general, pero también ha contado con el apoyo decidido de importantes grupos económicos que han encontrado en su relación con este partido una fuente segura de ingresos y privilegios.

El PAN siempre ha pugnado por privilegiar el autofinanciamiento (aportaciones de sus militantes) y el financiamiento privado. Dado que es un partido identificado principalmente con la derecha, recibe el apoyo de clases medias y en la medida en que se ha convertido en opción de poder ha contado también con el apoyo de algunos sectores económicos poderosos.<sup>46</sup> En tanto que los demás partidos, con una militancia escasa y en general de escasos recursos, han dependido casi en su totalidad del subsidio gubernamental "oficial", el cual es ínfimo. Es probable que las condiciones extremadamente inequitativas en que han contenido los partidos políticos hayan limitado su crecimiento y propiciado el desinterés de la sociedad civil por participar en estos procesos.

La falta de equidad se ha venido planteando desde hace mucho tiempo como un problema muy serio para la democracia mexicana, pero no fue sino hasta la reforma de 1986 cuando se definieron costos mínimos de las campañas, las prerrogativas a que tenían derecho los partidos (financiamientos público y privado), principios para el acceso a la radio y la televisión, así como algunas condiciones que debía respetar la propaganda política en las campañas.<sup>47</sup> Fue en 1994 cuando por primera vez se incluyeron en la ley restricciones a los recursos que pueden gastar los partidos (topes en los gastos de campaña) y respecto del tipo de recursos que pueden recibir (quiénes y cuánto financiamiento se puede dar a los partidos). Quedó prohibido que los poderes federales de los estados, de los municipios, o cualquier dependencia pública, aporten recursos a los partidos. Esta prohibición incluyó a los ex-

<sup>46</sup> En los últimos siete años el PAN ganó las gubernaturas de Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco.

<sup>47</sup> Código Federal Electoral, artículos 49 al 60.

tranjeros, a los organismos internacionales, a las empresas mercantiles y los créditos bancarios.<sup>48</sup>

Sin embargo, la falta de equidad electoral sigue siendo el problema más grave en los procesos electorales mexicanos.<sup>49</sup> En 1996, este tema suscitó graves desacuerdos entre el PRI y los demás partidos, al punto que podría decirse que fue el motivo de la ruptura en las negociaciones. Finalmente, el PRI decidió aprobar en la nueva ley montos mucho más elevados para el financiamiento de las campañas, de los acordados con los otros partidos. Empero, la nueva ley tiene aspectos novedosos, por ejemplo, faculta al Consejo General del IFE para establecer una supervisión minuciosa de los recursos de los partidos, dentro y fuera de los tiempos de campaña, para lo cual puede contratar servicios especializados de auditoría.

El problema de los medios es de más difícil solución; según el informe de los consejeros ciudadanos del IFE, en 1994, 74% de los mexicanos se informa sobre cuestiones de la vida política en la televisión, 12% en la radio y 11% en la prensa escrita. Los programas de televisión dedican mucho más tiempo a los candidatos oficiales y transmiten valoraciones que dañan la imagen de los partidos opositores. Frente al peso que tienen los programas noticiosos de la televisión comercial, los programas especiales que financia el IFE realmente no tienen impacto. Además, los criterios que impone la ley para realizar esos programas los hace especialmente inoperantes: *a)* los partidos no tienen un horario fijo; *b)* tienen que ceñirse a declaraciones programáticas, se presentan en tiempos poco comerciales (6:00 p.m. entre semana y 8:00 a.m. los domingos); y *c)* en programas de 15 minutos en vez de transmitir *spots* de tipo publicitario de 30 segundos.<sup>50</sup>

Es muy difícil imponer criterios para dar la información electoral; además, el hecho de que la televisión mexicana sea un negocio dominado por dos empresas que han gozado de grandes privilegios, hace muy difícil obligarlas a modificar sus criterios, ya que esos privilegios han sido concedidos por los gobiernos priistas. Sin embargo, podría exigirse a los medios cumplir con ciertos criterios que garanticen la veracidad e imparcialidad de la información. Otro camino para me-

<sup>48</sup> Cofipe, 1994, artículo 49 (financiamiento), y artículo 182 (topes a los gastos de campaña).

<sup>49</sup> En el informe de 1994 de los consejeros ciudadanos del IFE, se señala como problema central el de la equidad.

<sup>50</sup> Esto se sugirió en la sesión del Consejo General del IFE del 16 de enero de 1997.

jorar la calidad de esta última sería abrir el abanico de ofertas informativas en la televisión y la radio, con el fin de que los empresarios se vean incentivados a ofrecer más al público por la competencia de otras estaciones.

### Ciudadanos con derechos políticos limitados

Finalmente, una de las más graves deficiencias en el sistema electoral mexicano desde el punto de vista de la representación, ha sido el hecho de que los habitantes de la ciudad de México no son ciudadanos *con derechos políticos plenos* dado que no tienen un Congreso local y no eligen al gobierno local. Esto puede no ser un accidente, dado que desde hace muchos años el Distrito Federal ha sido la entidad menos priista del país. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1990, representó un primer paso en el proceso de restaurar los derechos ciudadanos a pesar de que no tuvo las facultades legislativas de un Congreso. La Asamblea quedó integrada por cuarenta representantes de mayoría (elegidos en los 40 distritos federales donde se elige a los diputados) y 26 de representación proporcional que se distribuían con una fórmula similar a la que se usó para los diputados federales plurinominales, pero con un mayor margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario.<sup>51</sup>

Al respecto, la reforma de 1996 significó un cambio importante; por primera vez habrá un gobierno local electo en el Distrito Federal con las siguientes características:

*a)* Asamblea Legislativa local (en vez de Asamblea de Representantes); *b)* jefe de gobierno (en vez de jefe del Departamento del Distrito Federal); y *c)* un Tribunal Superior de Justicia.<sup>52</sup>

En los tres casos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, persisten una serie de limitaciones. Podría decirse que éste será un gobierno experimental, de transición; sin embargo, representa un avance importante para la reivindicación de los derechos ciudadanos en esta entidad. En otros aspectos la nueva ley fue expresamente diseñada para “contrarrestar” a la oposición, como el hecho de prohibir que una persona que hubiera ocupado el cargo de jefe del Departamento del Distri-

<sup>51</sup> Artículo 122 constitucional, y Libro Octavo del Cofipe.

<sup>52</sup> Artículo 122 constitucional; un análisis completo de la legislación en el Distrito Federal supone un artículo en sí mismo, pero aquí solamente se mencionan los aspectos más generales.

to Federal (por designación del Ejecutivo) pueda ser candidato a la elección de jefe de gobierno. El legislador priista tuvo el propósito de impedir que un político ex priista como Manuel Camacho Solís, aspirara al cargo de gobernador del Distrito Federal.

Los ciudadanos de muchas de las otras entidades del país son también parte de este sistema excluyente que impide el ejercicio pleno de la democracia, porque las legislaciones locales casi siempre se quedan muy atrás en relación con los avances logrados en la legislación electoral federal. En este tema la reforma de 1996 tendrá un impacto favorable porque obliga a todas las entidades a incorporar los principios generales de la Constitución y de la Ley Electoral Federal.<sup>53</sup> Pero además, ahora se ofrece un medio para hacer valer esos derechos ciudadanos, al dar la posibilidad de que los partidos políticos acudan ante la Suprema Corte de Justicia para impugnar las leyes electorales locales.<sup>54</sup>

Los grupos indígenas, además de que en general son los más pobres de entre los pobres, estructuralmente padecen dificultades específicas para participar en los procesos electorales por su lengua y en muchos casos por sus costumbres; por esto muchas veces han sido los votantes más fieles al sistema o más fácilmente manipulables. Pero en el presente, incluso a la luz del artículo 4 constitucional hay una contradicción entre el ejercicio de la democracia y la condición de las etnias, que tienen el derecho de conservar sus propias lenguas y costumbres, pero en esa misma medida quedan limitadas sus posibilidades de participación política, o deben resignarse a participar subordinadamente. Esto representa un problema que los indígenas se han planteado desde sus organizaciones, sobre todo desde la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, pero se ha discutido muy poco en el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones civiles no indígenas en el contexto de las reformas electorales.

### Las perspectivas a futuro

Los procesos y las reglas electorales se transforman porque las fuerzas sociales emergentes exigen nuevas condiciones para participar en la política nacional. Al observar este proceso de cambios continuos en las leyes electorales, por medio de un constante reformismo electoral,

<sup>53</sup> Artículos 41 y 116 constitucionales.

<sup>54</sup> Artículo 105 constitucional, fracción II, inciso f.

surge la pregunta: ¿estamos frente a un nuevo régimen político o solamente se han dado cambios aparentes sin tocar los elementos fundamentales del sistema?

En este trabajo se ha intentado mostrar hasta dónde han llegado los cambios en los últimos veinte años. Para responder a esa pregunta se proponen criterios para diferenciar los aspectos *fundamentales* del sistema electoral mexicano de los aspectos secundarios.

A pesar de que la reforma política de 1977 produjo efectos de largo plazo muy importantes, en realidad sólo modificó dos de aquellos aspectos básicos: *a)* el método de cómputo de mayoría relativa a *sistema mixto* de mayoría con representación proporcional, y *b)* admitió el registro de nuevos partidos.

Finalmente en 1997, por primera vez, los ciudadanos del Distrito Federal tendrán la oportunidad de elegir a su gobernador; no tendrán un Congreso con plenas facultades, ni funcionarios del gobierno inmediato electos. Veinte años después se han empezado a modificar otros aspectos fundamentales, el cambio más importante se ha dado en la autoridad electoral, y se empiezan a plantear seriamente otros problemas que tienen relación con los derechos ciudadanos, la equidad y los actores con derecho a participar electoralmente. No son nuevos, de hecho se han discutido siempre, pero en la medida en que la operación electoral se vuelve más autónoma, se hace más urgente resolver los demás problemas. De los muchos obstáculos que deben vencer los partidos de oposición para ganar espacios, ahora parece que los más difíciles se refieren a la equidad.

Otra cuestión relevante que apenas se empieza a incorporar a la discusión de la ley electoral, como es el control corporativo sobre el electorado y el derecho de los ciudadanos a participar en política en forma igualitaria, supone la necesidad de compensar la situación de desventaja *estructural* de algunos sectores de la población mexicana, como los indígenas.

Por muchos años los gobiernos emanados de la Revolución de 1910 gozaron de una hegemonía que les permitió ser protagonistas de muchos procesos de cambio institucional, por haber tenido la mayoría en el Congreso y así influir en los cambios políticos. Pero en los últimos tiempos, dos crisis políticas han venido a modificar el rumbo de un proceso de reformismo electoral controlado que se inició en 1977. En 1988, dio principio la descomposición del PRI al salirse la Corriente Democrática y proponerse como una nueva fuerza opositora de centro izquierda; la segunda crisis (que podría verse también como el fondo de la primera) sucedió en 1994 con la irrupción de la violencia en el panorama político nacional (asesinatos de líderes políticos por conflictos in-

ternos en el partido oficial y presencia abierta de grupos armados); y el fracaso de un proyecto económico que fue el sustento de la legitimidad del gobierno salinista.

El sistema político mexicano está cada vez más cerca de un colapso por el desequilibrio entre un Poder Ejecutivo autoritario, un partido oficial que funciona más bien como mecanismo de canalización (no de representación política) y el desarrollo de nuevas fuerzas políticas que han conquistado espacios democráticos. Se han quebrantado los mecanismos de control sobre los procesos electorales que tuvo el presidente y que permitieron conservar las elecciones en un nivel de baja competencia; el Consejo General del IFE y el nuevo Tribunal Electoral podrían funcionar con relativa autonomía e imparcialidad en las elecciones; y el fortalecimiento de los dos principales competidores, PAN y PRD, permite suponer que se ha llegado a un punto del proceso histórico en el que ya no se puede detener el reformismo electoral ni retroceder al sistema anterior.

Pero el desenlace es incierto, ya que realmente no se ha desarticulado el sistema de partido hegemónico que se sustenta también en el presidencialismo. El mismo presidente parece dudar entre apoyar la transición o retornar a las prácticas tradicionales del autoritarismo que se ha sustentado en el apoyo incondicional de su partido. Las opciones que ofrece la reforma electoral de 1996 se pondrán a prueba en las elecciones federales de 1997.

### Siglas de partidos

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Partido Comunista Mexicano (PCM)

Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

Partido Mexicano Socialista (PMS)

Frente Democrático Nacional (FDN): coalición de los partidos PMS, PPS,  
PARM y PFCRN

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)

Partido Social Demócrata (PSD)

Partido Demócrata Mexicano (PDM)

Partido Popular Socialista (PPS)

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

Partido Socialista de los Trabajadores (PST)  
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)  
Partido de los Trabajadores (PT)  
Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM)

Recibido en julio de 1995  
Revisado en febrero de 1997

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos/Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/México, D. F./  
fax 645 04 64

