

ACUERDO POLÍTICO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1996

JAVIER SANTIAGO CASTILLO *

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

La evolución de las reformas a la Constitución en materia electoral ha ido aparejada al proceso de transformación del sistema político en su conjunto. Antes del cambio de 1963 que estableció las diputaciones de partido, las reformas electorales se circunscribieron, en lo esencial, a las de la ley secundaria. Hasta esa fecha las modificaciones constitucionales se dieron sobre el tema de la reelección en 1928 y la ampliación del derecho al voto de mujeres y jóvenes en 1953 y 1969, mientras que las otras se refirieron a la adecuación del número de electores con que contaría cada distrito.

Sin lugar a dudas, es a partir de la reforma política de 1977 que las transformaciones legales de carácter electoral, incluidas en la Constitución, han creado un nuevo marco institucional al establecer nuevas definiciones sobre la lucha y las vías de acceso al poder político.

El cambio más importante efectuado en ese año fue la constitucionalización de los partidos políticos y el establecimiento del registro a los partidos, condicionado al resultado de las elecciones. Para obtener este último sólo se tenían que satisfacer requisitos mínimos, prácticamente de carácter administrativo. La limitación se encontraba en la atribución discrecional del gobierno para otorgar o no el registro. Para obtener el registro definitivo era suficiente obtener el 1.5% de la votación.

La reforma a la Constitución de 1986 no tuvo la trascendencia que la anterior en la transformación del sistema de partidos. Sin embargo, se efectuaron dos cambios que posteriormente incidirían en modificaciones a la correlación de fuerzas de los distintos actores políticos y a la consolidación del cambio institucional. Esos cambios fueron el aumento del número de diputados de 300 a 500 y la aparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La reforma de 1989 implicó un cambio inédito en el proceso de transformación institucional, al crearse el Instituto Federal Electoral como un organismo electoral autónomo para organizar los comicios, así como el Tribunal Federal Electoral. Estas dos nuevas instituciones, si bien no cumplieron en la práctica con los objetivos que teóricamente les imponía la ley, porque en ella misma se establecieron mecanismos que evitaban la plena autonomía del primero y limitaban la total capacidad jurisdiccional del segundo, sí representaron el primer paso hacia los cambios que se darían en el futuro próximo.

El año de 1993 permitió abrir nuevos derroteros en el campo de la normatividad electoral. Tal fenómeno se debió a que la Constitución se modificó para crear la figura de consejeros ciudadanos designados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios; suprimir el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del IFE; permitir la presencia de un tercer senador, de primera minoría, por entidad federativa; suprimir los colegios electorales que realizaban la calificación de las elecciones de los diputados federales y senadores; y, por último, reducir la representación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados, de 350 a 315 legisladores, independientemente del porcentaje de votos que hubiera obtenido, lo cual evitaba que un partido pudiera por sí mismo contar con la mayoría calificada.

Desde una perspectiva política, podemos vislumbrar que las modificaciones a la Constitución en materia electoral se han movido en cuatro líneas fundamentales:

1. Adecuar el marco legal en lo referente a las reglas de la competencia, como producto de la

presencia de nuevas fuerzas políticas y el crecimiento de las existentes.

2. Fortalecer a los partidos políticos, vía la exclusividad que tienen de la actividad electoral.
3. Ampliar la presencia de los partidos en los órganos de representación.
4. Modificar las reglas de conformación de la mayoría parlamentaria con el fin de estructurar nuevas reglas del juego en la toma de decisiones para reformar la Constitución y de la vida legislativa en general. Ningún partido por sí mismo podrá ya modificar la Constitución; para hacerlo se requerirá por lo menos de la alianza de dos fuerzas políticas.

Esta situación creó condiciones para que los partidos realizaran un mayor juego político en el Congreso, lo cual durante el sexenio pasado llevó a concretar alianzas partidarias sobre temas coincidentes entre el PRI y el PAN, que de esa manera reunieron la mayoría calificada de los dos tercios necesarios para reformar la Constitución.

Se debe insistir en que el grupo dominante construyó estas líneas en un escenario político complejo y lleno de tensiones, con el fin no de perder el poder sino de evitar que la disidencia planteara alternativas explosivas a la crisis política. Sin embargo, es correcto reconocer que el camino que se vislumbra es el de una lenta y compleja transformación institucional.

Hasta el momento la correlación de fuerzas no ha permitido avanzar aceleradamente en la transformación democrática del país, lo cual es algo más que una reforma electoral. Lo anterior no implica menospreciar ese primer paso, sin el cual no se pueden dar los siguientes, pero sí expresa la importancia de reconocer la magnitud y complejidad de la transformación democrática del país.

Las reformas a la Constitución en materia electoral que entraron en vigor el 22 de agosto de 1996 no salen, en términos generales, de la lógica de las líneas políticas fundamentales, ya reseñadas. Además, el régimen logró un consenso que nunca antes había obtenido en una reforma de esta naturaleza.

Tal acuerdo se expresó en el hecho de que la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia electoral y sobre el Distrito Federal, fue presentada de manera conjunta por los coordinadores de los cuatro grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados y por el presidente de la República.

Las reformas, a pesar del acuerdo obtenido en torno a ellas y del reconocimiento de que en términos generales eran positivas, no dejaron de tener ciertos aspectos de carácter polémico, sobre todo en algunos puntos que se han considerado inconstitucionales. Pero pasemos a revisar cada uno de ellos.

Los ciudadanos

En referencia a las obligaciones de los ciudadanos existen dos aspectos que son importantes, y por los cuales pugnaron los partidos opositores. El primero se refiere a que constitucionalmente quedó establecido que la adhesión a los partidos políticos será por medio de la afiliación individual de los ciudadanos; ya no habrá afiliación colectiva.

El que los miembros de un sindicato, una organización campesina o una asociación de profesionales se afiliara a un partido, traía como resultado que todos sus integrantes fueran miembros de ese partido. La afiliación colectiva a los partidos violaba el derecho de asociación política de los ciudadanos. Agredía el derecho de éstos a decidir libre, voluntaria e individualmente su pertenencia a un determinado partido.

Terminar con esta anomalía jurídica es realmente significativo. Falta andar el camino de la realidad política para poner fin al control corporativo de diversas organizaciones sociales, pero se debe aceptar que la reforma de la ley es un primer paso para terminar con él.

Las dificultades se presentan cuando un precepto legal de elevado rango, como el comentado, no tiene claramente establecida una sanción cuando no se cumple. En el Cofipe no existe una sanción expresa a los partidos políticos si violan los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución. Naturalmente, la sanción aplicable será resultado de la interpretación de la ley.

Aunque en esta coyuntura política hubiera sido importante que se estableciera una sanción explícita de cancelación de registro al partido o partidos que mantuvieran o llevaran a cabo prácticas de afiliación colectiva, en el mediano plazo podemos pensar en una salida intermedia, en caso de que se diera la pertenencia de organizaciones sociales a los partidos políticos.

En el Partido Laborista de Inglaterra, por ejemplo, los miembros de los sindicatos firman una autorización para que parte de su cuota sea aportada a ese partido.

Para llegar a esa situación en nuestro país, tendrían que transformarse profundamente el sistema político y la cultura política.

El otro aspecto relevante en este punto es que se suprimió del artículo 36 de la Constitución lo siguiente: “votar en las elecciones del distrito que le corresponda”. En su lugar, ahora se lee: “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. Este cambio permitirá a los mexicanos en el extranjero votar, al menos en las elecciones para presidente de la República.

Esta transformación es importante políticamente porque fue demandada, desde años atrás, por la oposición. Con ella cae el fantasma del temor de que los mexicanos radicados en el exterior, particularmente en Estados Unidos, votarían por la oposición. Con bastante seguridad se puede pronosticar que la votación que se obtenga más allá de nuestras fronteras tendrá un carácter plural, muy similar al existente en el interior del país.

Por otro lado, no va a ser sencillo resolver técnicamente la realización de elecciones en el exterior. Las dificultades son diversas: no existe un censo del número de mexicanos que tienen su domicilio fuera del país; ¿se les va a empadronar?, ¿cómo?, ¿cómo se levantará la lista nominal de los mexicanos en otros países?

El ejercicio pleno del derecho al voto es importante porque queda abierta la posibilidad para que los ciudadanos elijan a quienes los van a gobernar, a quienes desarrollarán las políticas públicas. Esta reforma adecua la legislación a una tendencia generalizada en las democracias modernas, al considerar que los depositarios de la soberanía, es decir, los ciudadanos, independientemente del lugar en que se encuentren pueden elegir cuando menos alguno de los poderes públicos. Ya no es indispensable que lo hagan sólo los ciudadanos que se encuentran residiendo en el país.

El organismo electoral

En este punto la reforma a la Constitución sentó las bases para una transformación profunda del carácter del organismo responsable de la organización de las elecciones, pues si bien su autonomía se encontraba en la ley desde su creación en 1990, en la realidad existían obstáculos para que se concretara cabalmente.

El primer cambio consistió en terminar con la figura del consejero ciudadano y crear la de consejero electoral, que jurídicamente es más adecuada. En realidad

enfrentamos una transformación de la naturaleza jurídica de los integrantes del Consejo General. Ahora los consejeros electorales del Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, son altos funcionarios públicos con todas las responsabilidades que esto acarrea.

Otro cambio significativo fue la supresión de la presencia del Poder Ejecutivo en el organismo electoral; ni siquiera cuenta con representantes. De esa manera, el Consejo General quedó integrado por: un consejero presidente y ocho consejeros electorales, que son los únicos con derecho a voto, todos los cuales durarán en su encargo siete años; un consejero por cada grupo parlamentario representado en el Congreso; representantes de los partidos políticos; y el secretario ejecutivo, sólo con derecho a voz.

El mecanismo de elección de los consejeros electorales y el hecho de que ningún partido tenga por sí mismo la mayoría calificada de los dos tercios necesariamente obligó (y obligará en el futuro) a los partidos representados en la Cámara de Diputados a llegar a acuerdos en cuanto a los nombramientos. Se mantiene la capacidad de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados de proponer candidatos a consejeros electorales.

Como ninguno de los grupos parlamentarios tendrá por sí mismo la mayoría calificada, pensando en un caso extremo tampoco podrá, si así lo deseara, imponer su voluntad en la designación de los consejeros electorales. Éstos tendrán que ser nombrados por consenso, es decir, los partidos representados en la Cámara deberán ponerse de acuerdo en las candidaturas. Lo anterior es un avance significativo porque contribuye a que en la selección de consejeros se opte por quienes otorguen una mayor garantía de imparcialidad.

Otra modificación importante es que desaparece el director general del IFE; el Consejo General tendrá un secretario ejecutivo que va a ser electo por dicho consejo a propuesta del consejero presidente. La característica fundamental, que modifica la lógica anterior, es que el secretario ejecutivo será responsable ante el presidente y el Consejo.

De esta manera se reducirán las suspicacias causadas por la existencia, en el pasado, de dos líneas de mando. Esas suspicacias se daban porque los consejos tenían la responsabilidad política de la organización electoral y las juntas la responsabilidad administrativa.

En política los actos administrativos van acompañados de un sentido claramente político, no son

estrictamente administrativos. Lo que hace esta reforma es establecer mecanismos de supervisión de la actividad de las juntas por los consejos. En el pasado los consejeros ciudadanos no tenían la atribución de vigilar o supervisar las actividades que realizaban las áreas ejecutivas, pues de ello era responsable el director general. Además el Secretario Ejecutivo, a pesar de conservar una cantidad importante de atribuciones, ahora está subordinado al Consejo General y al consejero presidente. La consecuencia a largo plazo de lo anterior es un acercamiento cada vez mayor entre los consejos y las juntas, aunque este proceso no estará exento de fricciones y conflictos.

Financiamiento

En este tema se dieron cambios sustanciales. El primer aspecto importante es que se estableció en la Constitución el derecho de los partidos políticos a tener acceso permanente a los medios de comunicación. En segundo lugar, se definió que el financiamiento público prevalecería sobre el privado. Un tercer aspecto relevante es que el financiamiento destinado al sostenimiento de sus actividades ordinarias, de ahora en adelante se fijará anualmente.

Para calcular esa cantidad se deberán considerar los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos representados en las Cámaras del Congreso y la duración de las campañas electorales. "El 30% de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70%" de manera proporcional según el porcentaje de la votación obtenida en la elección de diputados inmediata anterior.

En el caso del financiamiento para las campañas electorales, a cada partido político se le entregará una cantidad igual a la que le corresponda por financiamiento para sus actividades ordinarias durante el año de la elección. Por otro lado, se señala que a los partidos se les reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que realicen por concepto de actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y editoriales.

Al final, sobre este tema se establece que la ley regulará los topes de gastos de campaña, establecerá los montos máximos de las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para

el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos, y señalará las sanciones que deberán imponerse por el incumplimiento de esta normatividad.

Integración del Congreso

En este punto una primera modificación fue la de incrementar, de 1.5% a 2% de la votación, el umbral para obtener diputados de representación proporcional. Esta disposición afectará a los partidos pequeños o a los considerados satélites (Sartori). Por otro lado, ningún partido va a tener más de 300 diputados, o sea el 60% de la Cámara.

Este cambio profundizó la tendencia iniciada en la reforma de 1993, de que un solo partido no pueda decidir la reforma de la Constitución por sí mismo. Por otra parte, la necesidad de contar con una mayoría calificada para la designación de los consejeros electorales obliga a lograr un acuerdo político alrededor del nombramiento del máximo órgano de dirección electoral.

Este aspecto de la reforma a la Constitución se puede analizar desde dos puntos de vista:

En primer lugar, los partidos no pueden modificar la Constitución si no existe cuando menos el acuerdo de dos de ellos que les permita alcanzar la mayoría requerida, lo cual puede considerarse positivo.

En segundo lugar, se puede hacer una crítica desde la perspectiva democrática pues un partido, al obtener más del 60% de la votación, no podrá tener una mayoría en la Cámara de Diputados que refleje su votación. Tal circunstancia puede provocar que la opción por la que voten mayoritariamente los ciudadanos no podrá concretarse legislativamente. La reforma se establece para garantizar que la Constitución no se modifique porque quienes detentan el poder ya la ajustaron, durante los dos sexenios anteriores, a su visión de país.

Otro aspecto importante es que la sobrerrepresentación se limitó al 8% de las curules en relación con el porcentaje de votos obtenido por el partido que resulte mayoritario. Al respecto quedó establecido en el artículo 54, fracción V: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida". Naturalmente, esta

disposición se encuentra acotada por la que se comentó en el párrafo anterior.

Por otro lado, ahora en el Senado se establece un sistema mixto de mayoría, de primera minoría y proporcional, sin modificar el número de senadores, que asciende a 128. La elección de estos legisladores se realizará de la siguiente manera: dos se van a elegir por voto directo universal y secreto, uno se asignará a la primera minoría y 32 serán electos por representación proporcional pura, porque se asignarán de acuerdo con el cociente natural y resto mayor.

En este último caso, si un partido obtiene el 30% de la votación en la elección de senadores, le corresponderá el 30% de los 32; se le asignarán 10 y el décimo primero dependerá del resto mayor que tengan los partidos. Para la elección federal de 1997 se elegirá únicamente a senadores de representación proporcional, porque existen tres senadores por estado que fueron electos en 1994 por seis años y concluyen su mandato hasta el año 2000. Los que serán sustituidos en este año fueron electos en 1991. Como se puede observar, la reforma aprobada entrará completamente en vigor en la elección federal del año 2000.

Es evidente que surge una modificación en el mecanismo de elección del Senado. La crítica principal que se ha realizado a este mecanismo es que rompe con principios constitucionales. Se afirma que desvirtúa el sentido de la existencia del Senado, porque un elemento sustancial de la definición del Senado es que en esa Cámara están representadas de manera igualitaria las entidades federativas. En el pasado eran dos senadores por entidad, posteriormente ese número creció a cuatro y ahora serán tres por entidad federativa y los otros 32 van a ser electos a partir de una lista, y podrían ser o no de la misma entidad. Por otro lado, se señala que esto beneficia a las burocracias de los partidos, pues de ahí saldrán los candidatos.

Tribunal Federal Electoral

Otro aspecto importante de la reforma es el relacionado con la justicia electoral. El Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, como un "órgano especializado del Poder Judicial de la Federación"; en el pasado reciente era un tribunal autónomo. La forma en que ha evolucionado el Tribunal es importante, porque el Poder Judicial participa ahora en el proceso de integración de los poderes del Estado, en el ámbito de su competencia consti-

tucional, al resolver las controversias electorales y las de constitucionalidad de las leyes en materia electoral.

Lo anterior es significativo porque el Poder Judicial intervendrá en asuntos que son de su competencia, impartiendo justicia en un campo en el cual le estuvo vedado intervenir durante largo tiempo. Por otro lado, adquiere una mayor fuerza política y su tradicional subordinación al Poder Ejecutivo, si bien no desaparecerá de inmediato, sí se verá acotada, lo que fortalece la autonomía del poder judicial y como consecuencia lógica la división y equilibrio entre los poderes. Lo anterior abona el camino de la transformación democrática del país.

El Tribunal Federal Electoral se convierte así en la máxima autoridad electoral en lo que concierne a lo contencioso electoral. Además, calificará la elección presidencial y resolverá las controversias de carácter electoral, excepto en los casos de controversia constitucional. Si un partido considera que una ley electoral es anticonstitucional, compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver el juicio sobre su constitucionalidad. Finalmente, desaparece la sala de segunda instancia y se establece una sala superior, que es permanente.

Juicio político

Otro aspecto importante incluido en la reforma se refiere a las responsabilidades de los funcionarios electorales. Hasta antes de esta reforma, los miembros del máximo órgano de dirección del organismo electoral y del Tribunal federal electoral no eran sujetos de juicio político. Esto se debió a la naturaleza jurídica que tenían ambos organismos. Ahora los consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los magistrados electorales sí son sujetos de juicio político debido a que su naturaleza jurídica cambió y se convirtieron en altos funcionarios de la Federación.

Lo anterior es importante pues los responsables de organizar y resolver las controversias en las elecciones adquieren el carácter de funcionarios públicos. En consecuencia, si proceden al margen de la ley serán sujetos de juicio político y podrán quedar inhabilitados para ocupar responsabilidades en los órganos de representación popular y(o) en la administración pública, independientemente de otras sanciones a las que se pudieran hacer acreedores.

Repercusiones en las legislaciones electorales de los estados

Se establecen en la Constitución los lineamientos generales que deben contener las constituciones y las legislaciones electorales locales en materia electoral. En el país sobreviven legislaciones locales que tienen la lógica de la LFOPPE de 1977 y otras que tienen más o menos la estructura de la legislación federal vigente. Conviven legislaciones muy atrasadas y otras más evolucionadas. De esta manera las reformas realizadas al artículo 116 Constitucional son importantes porque, al menos, establecen los lineamientos generales que deben contener las legislaciones electorales de los estados:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos

máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

- y) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse...”

Lo anterior es un elemento que contribuye a democratizar al país, porque no es sólo con la transformación de la legislación federal que México va a avanzar en el proceso democrático. Se requiere que las modificaciones legales se derramen en los estados; que las legislaciones locales señalen la existencia de organismos electorales autónomos, en los cuales no intervengan los poderes ejecutivos locales; que existan reglas claras para que las condiciones de la competencia sean más equitativas y la integración de los congresos refleje la pluralidad política de las entidades federativas del país.

El Distrito Federal

Por último, la cuestión del Distrito Federal es uno de los puntos importantes en el proceso de transformación del país. Ahora, a los miembros de la Asamblea se les llamará diputados, aunque la Asamblea Legislativa todavía no tiene todas las atribuciones de un Congreso local. Eso se debe a que todavía existen ciertos ámbitos sobre los cuales la Asamblea no puede legislar, pues se mantienen reservados al Congreso Federal.

Lo que es un hecho inusitado es la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante voto directo, universal y secreto por primera ocasión desde 1928. Los ciudadanos del Distrito Federal han padecido la restricción de sus derechos políticos pues durante muchos años no han podido elegir a sus autoridades inmediatas. Además de elegir al jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, podrán hacerlo con los delegados a partir del año 2000.

Esta última situación forma parte del lado oscuro de la reforma, pues nuevamente se pospone el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la capital del país a votar y ser votados en la elección de los delegados políticos, que son la autoridad más inmediata a ellos. El

fondo de este problema se encuentra en el debate acerca de si el Distrito Federal se convierte o no en estado. Quienes se resisten a este cambio argumentan dificultades administrativas y operativas para gobernar una entidad con las características de una gran urbe.

Esos temores son infundados y encuentran respuesta en la existencia de muchas ciudades conformadas por diversas unidades territoriales.

Por otro lado, para la Asamblea Legislativa la cláusula de gobernabilidad se mantiene en los términos vigentes. Un partido que obtenga el 30% de la votación puede llegar a detentar la mayoría absoluta de los representantes a la asamblea, es decir, el 51% de los representantes ante la asamblea, que ahora serán diputados de la Asamblea del Distrito Federal. Esto es una contradicción, pues a nivel federal la sobrerrepresentación se redujo al 8%, mientras que en el Distrito Federal puede llegar hasta el 20%.

Conclusión

Es válido recordar al clásico del derecho constitucional mexicano Emilio Rabasa, autor de *La Constitución y la dictadura*, quien afirmó: “La ley por sí misma no es capaz de establecer la democracia, pero la ley sí es capaz de convertirse en un obstáculo insalvable de la democracia”.

Tal argumento es importante para ubicar en su cabal dimensión la reforma a la Constitución en materia electoral llevada a cabo en 1996. Como ya mencionamos al principio de este trabajo, la iniciativa de la reforma alcanzó tan amplio consenso que fue presentada de manera conjunta por todos los grupos parlamentarios con presencia en la Cámara de Diputados, y por el presidente de la República.

El Congreso se convirtió en un receptor de los acuerdos políticos logrados fuera de él. El hecho anterior refleja una situación política: los actores que detentan un poder real se encuentran fuera del Congreso. Como parte —muy importante— de esos actores se ubica el presidente de la República, quien, como consecuencia del espacio que ocupa en la estructura del sistema político, ejerce un poder real. Al respecto es necesario señalar que el Congreso todavía no se estructura plenamente como un órgano de poder autónomo, con su propio juego de fuerzas interno.

La afirmación anterior no pretende de ninguna manera negar las tensiones entre las direcciones de los partidos y sus grupos parlamentarios, que frecuen-

temente tienen puntos de vista diferentes sobre un mismo tema. En el caso del PRI habría que agregar las tensiones con el presidente de la República y con otras fuerzas políticas internas. Tal situación es comprensible porque se trata del partido que tiene el poder y que, debido a su deterioro electoral, el surgimiento y agudización de diferencias políticas es, prácticamente, un fenómeno natural. Las crisis abonan el camino de las diferencias políticas.

El resultado final de la reforma electoral a la Constitución constituye un paso adelante en el proceso de cambio que vive el país: se han sentado las bases para que las condiciones de la competencia sean más equitativas que en el pasado y se ha transformado la entidad encargada de organizar las elecciones, así como el organismo y los mecanismos para impartir la justicia electoral. Las diferencias entre los actores políticos afloraron en la discusión de la legislación secundaria. A pesar de los cambios en la Constitución, nos encontramos todavía en la etapa de derribar los obstáculos legales para transitar a la democracia plena.

Notas

- * Agradezco a José Luis Dueñas Cuevas sus comentarios precisos.

Bibliografía

- Barquín Álvarez, Manuel. 1994. “La calificación de las elecciones en México”, en *Las reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral*, México, UNAM/III (Cuadernos Constitucionales México Centroamérica No. 14).
- Cárdenas Gracia, Jaime. 1994. “El estado de la observación electoral en México”, en *Las reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral*, México, UNAM/III (Cuadernos Constitucionales México Centroamérica No. 14).
- Porrúa/UNAM. 1995. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. México.
- Instituto Federal Electoral. 1996. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Moctezuma Barragán, Javier. 1994. “La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales”, en *Las reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral*. México, UNAM/III (Cuadernos Constitucionales México Centroamérica No. 14).

- Rabasa Gamboa, Emilio. 1994. "Introducción general. Las reformas de 1991, 1993 y 1994", en *Las reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral*. México, UNAM/III (Cuadernos Constitucionales México Centroamérica No. 14).
- Santiago Castillo, Javier. 1995. "Las reformas constitucionales en materia electoral, 1993", en Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos en México, 1993*, México, UAM.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 275-287.
- Santiago Castillo, Javier. "La reforma electoral", en *Confluencias*, vol. 1, núm. 4, diciembre de 1996.

Documentos consultados

- "Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Quórum* 2a. época, año V, núm. 46, septiembre de 1996, pp. 1-17.
- "Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Quórum*, 2a. época, año V, núm. 46, septiembre de 1996, pp. 18-43.
- "Posiciones de los Partidos Políticos representados en la Cámara de Diputados". *Quórum*, 2a. época, año V, núm. 46, septiembre de 1996, pp. 43-49.