

Las Reformas Electorales en la Transición Mexicana

Pablo Javier Becerra Chávez*

Sin lugar a dudas, fueron las peculiaridades del régimen político formado después de la revolución de 1910-1917, y particularmente del sistema electoral y de partidos, las que confirieron su particular complejidad a la transición mexicana y la han diferenciado sustancialmente de otros procesos de transformación política del último cuarto de siglo. En nuestro país desde la Constitución de 1917 se garantizó, en la formalidad jurídica, la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero el sistema electoral y de partidos configuró desde entonces su característica no competitiva y el régimen político su peculiar autoritarismo. La élite revolucionaria heredó del maderismo su adhesión al principio de “sufragio efectivo, no reelección” y aun en las coyunturas más violentas de disputa por el poder entre sus distintas facciones no se llegó al extremo de anular la esfera electoral y partidaria, cosa que sí ocurrió de manera recurrente en otros países latinoamericanos durante todo el siglo XX.

El grupo gobernante tuvo la capacidad de desarrollar un elevado grado de institucionalización de sus estructuras de dominio con la creación y posterior transformación del partido gobernante (PNR, PRM, PRI). La virtud de este modelo es que el PRI mexicano no se convirtió en un partido único, es decir, no se prohibió la existencia de los partidos opositores. Por el contrario, este régimen desarrolló una gran capacidad para tolerar a la oposición y mantenerla en los márgenes del sistema, para lo cual desarrolló una ingeniería electoral en permanente renovación.

De hecho, esta gran capacidad para reformar sus distintos componentes ha sido uno de los rasgos distintivos del régimen político mexicano.¹

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. Jefe del Área de investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología. Fidel Martínez Ortega participó como ayudante de esta investigación.

¹ Juan Molinar Horcasitas: *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*. México, Cal y Arena, 1991.

Desde 1917 se delineó un modelo de organización electoral con un fuerte control gubernamental, primero bajo la lógica que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos locales, y después bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaba al régimen posrevolucionario) garantizaron condiciones bajo las cuales la celebración regular de elecciones y la pluralidad de partidos no atentaban contra la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Esta peculiar variedad de reformismo estructural imprimió su sello a las posibilidades de la transición hacia la democracia, pues a diferencia del modelo soviético de partido único, o del español de dictadura personalista, el autoritarismo mexicano no eternizaba en el poder al mismo líder ni mostraba un rechazo a las reformas. Por el contrario, en México la circulación dentro de la élite gobernante estaba garantizada por la rotación sexenal de cuadros dentro del gobierno y del partido hegemónico, y la propensión reformadora del gobierno llegó a convertirse en una auténtica tradición nacional.²

Lo anterior explica que el proceso de liberalización iniciado con la reforma política de 1977 haya conducido a un proceso prolongado de reformas parciales, promovidas en un principio por el gobierno con la finalidad de abrir espacios políticos a los partidos opositores, en busca de brindar legitimación a un sistema político en proceso de deterioro, pero que posteriormente crearon espacios políticos desde los cuales se abrieron paso, nuevos puntos en la agenda de las reformas.³ Entre 1977 y 1996 transcurrieron seis reformas electorales de gran dimensión que condujeron de manera paulatina al cambio de calidad del sistema electoral y de partidos.

La lógica del proceso mexicano contrasta notablemente con la del proceso de transición en España, que tuvo lugar también en la segunda mitad de la década de los setenta. El caso español es notable por varias razones. En primer lugar, por la rapidez de los cambios y su definitividad. En segundo, por el consenso logrado entre virtualmente todos los actores políticos relevantes en torno a la necesidad de los cambios y su proyección.

² Daniel Levy y Gabriel Székely: *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*. México, El Colegio de México, 1985.

³ Pablo Javier Becerra Chávez: "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas", en *Polis 94. Anuario de Sociología*. México, UAM-I, 1995.

Por último, por el diseño constitucional producido, muy particularmente en el terreno electoral, que logró estructurar una monarquía parlamentaria con un sistema electoral de representación proporcional y una gran apertura a la formación de nuevos partidos políticos.⁴

En México, por el contrario, los cambios se caracterizaron por su lentitud y gradualidad, debido a la gran capacidad del gobierno y el partido gobernante para mantener la iniciativa, pero también a que los partidos opositores desarrollaron su propia capacidad para proponer y negociar con flexibilidad y pragmatismo. Las reformas electorales llevadas a cabo a partir de 1977, pero muy especialmente después de 1988, produjeron la expansión de los ámbitos de actuación de los partidos opositores, el aumento del nivel general de competitividad del sistema de partidos en su conjunto y una transformación de la cultura política. En cada proceso electoral se reducía la distancia entre el partido gobernante y los dos principales opositores, el PAN y el PRD, tanto en el nivel federal como en el local, a la par que crecían las zonas de la política local gobernadas por la oposición (ayuntamientos, congresos locales y gubernaturas).⁵

Los principales componentes de la reforma de 1977, particularmente el registro condicionado a los partidos, el sistema de prerrogativas a los mismos y el establecimiento de los Diputados de representación proporcional, contribuyeron a la creación de un sistema de partidos plural y al involucramiento creciente de los ciudadanos en los procesos electorales. La competitividad del sistema de partidos crecía de manera sostenida y se manifestaba tanto en los procesos federales como en los locales. Sin embargo, todavía hasta 1988 la arquitectura fundamental del sistema electoral chocaba abiertamente con las nuevas características de la competencia partidaria. La crisis electoral de 1988 evidenció la necesidad de pasar a otro nivel en la discusión de las reglas electorales.

La evolución de las reformas electorales recientes, de 1990 a 1996, muestra con toda claridad la tensión anotada. Para responder a la crisis política de 1988, durante el gobierno del presidente Salinas se desarrollaron tres reformas electorales, que en su momento introdujeron cambios sustanciales en el entramado institucional: la de 1989-90, otra en 1993 y una más en 1994, ésta última para responder a la crisis abierta por la

⁴ José María Maravall: *La política de la transición: 1975-1980*. Madrid, Taurus, 1981. José Casanova: "Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia", en Teresa Carnero Arbat (editora): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid, Alianza, 1992.

⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena, 2000, pp. 33-37.

rebelión del EZLN en Chiapas. Estas tres reformas modificaron tanto la Constitución como la legislación secundaria.

Uno de los aspectos centrales de esas tres reformas fue el de la estructura y las atribuciones de las autoridades electorales, debido a la crisis evidente del modelo de la Comisión Federal Electoral que, gracias al diseño elaborado por la reforma de 1986-87, había sido controlada totalmente por el partido gobernante en la elección de 1988, precisamente la más competida hasta ese momento.

La cuestión de la autoridad electoral era fundamental. Durante todo el periodo 1946-1973 se había tenido un diseño que partía del supuesto de que la organización de las elecciones debía estar bajo el control del gobierno, razón por la cual el Secretario de Gobernación era el Presidente de la Comisión Federal Electoral, mientras que entre los representantes del Poder Legislativo y el del partido gobernante lograban una cómoda mayoría. En aquella época los partidos opositores tenían muy poco que ver con la organización de las elecciones: la ley de 1946 solamente permitía la representación de dos partidos, mientras que la de 1951 había ampliado la representación a tres partidos, uno de los cuales, en ambos casos, era el partido mayoritario. La ley de 1973 introdujo por primera vez la representación paritaria en todos los órganos electorales, pero como no había una entrada flexible a nuevos partidos, su impacto fue muy reducido en el funcionamiento de los órganos electorales. La reforma de 1977 mantuvo la representación paritaria pero introdujo el registro de los partidos condicionado al resultado de la elección, lo cual provocó un efecto expansivo sobre los órganos electorales. Entre 1979 y 1985 se pasó de cuatro a nueve partidos con registro y por tanto representados en los órganos electorales, desde la Comisión Federal Electoral hasta el último Comité distrital, pasando por las Comisiones locales. La reacción a esta situación fue la reforma de 1986-87 que estableció un criterio proporcional para integrar los órganos, de manera que el partido gobernante por sí solo tuvo mayoría absoluta en todos ellos.

La reforma de 1989-1990 creó un nuevo organismo encargado de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral. Se estableció la figura de los “consejeros magistrados” en el Consejo General del nuevo instituto y de los “consejeros ciudadanos” en los consejos locales y distritales, con el objetivo de que fueran una suerte de representantes de la ciudadanía en esos organismos. Junto a ellos se encontraban los representantes de los poderes (el Secretario de Gobernación, 2 Diputados y 2 Senadores, en el Consejo General) y los partidos (de uno a 4 representantes

por partido, de acuerdo a sus porcentajes de votación, en todos los consejos). Sin embargo, la limitación de este nuevo diseño fue que desde el texto de la ley se estableció que los consejeros magistrados solamente podrían ser propuestos por el Presidente de la República, aunque finalmente fueran nombrados por la Cámara de Diputados.

Se tendría que esperar hasta la reforma de 1994 para que la llamada “ciudadanización” de los organismos electorales alcanzara una nueva etapa, con la transformación de los consejeros magistrados del Consejo General en consejeros ciudadanos, propuestos ya no por el presidente de la república sino por los grupos parlamentarios de los partidos, además de la pérdida del voto de los representantes de los partidos (aceptada por éstos en la negociación previa). La innovación de 1994 consistió en que los consejeros ciudadanos (seis por ley) se constituían en el componente decisivo del Consejo General, pues de once votos ellos representaban la mitad más uno. Sin embargo, la otra área del IFE, constituida por las direcciones ejecutivas y las vocalías, cambió muy poco. En este contexto, se concebía a los consejeros ciudadanos como una suerte de vigilantes externos de un aparato organizativo en cuyas tareas cotidianas no se les involucraba.

Antes, la reforma de 1993 había modificado también otras zonas del sistema electoral que habían sido rebasadas por el ascenso del nivel de competitividad del sistema de partidos. Se modificaron las fórmulas de representación en las dos cámaras para ampliar los espacios destinados a la oposición. En la de diputados se había introducido y depurado la llamada cláusula de gobernabilidad en 1989-90, pero tres años después desapareció y se disminuyó la proporción de escaños que podría tener el partido mayoritario. En el Senado se creó la figura de los senadores de primera minoría, destinados a los partidos políticos que ocuparan el segundo lugar en la votación de cada entidad. Se eliminó el principio de autocalificación de los legisladores, con lo cual desapareció la figura de los colegios electorales y se trasladó la última instancia para resolver impugnaciones en materia de la elección de diputados y senadores al Tribunal Federal Electoral. Finalmente, se ampliaron las modalidades y la magnitud del financiamiento a los partidos políticos.⁶

⁶ Jean-Francois Prud'Homme: “*La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)*”. *Política y gobierno*. México, CIDE, 1996. Vol. III, núm. 1. Pablo Javier Becerra Chávez: “*Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales del sexenio de Salinas*”, en *Polis 94. Anuario de Sociología*. México, UAM-I, 1995.

Después de las tres reformas vividas entre 1988 y 1994, el gobierno del presidente Zedillo, también hizo de la reforma electoral uno de sus objetivos centrales e incluso llegó a calificar la que impulsaría como la reforma “definitiva”, percibiendo correctamente que aun quedaban asignaturas pendientes que podrían poner en riesgo la estabilidad política. El mérito que nadie puede regatear al presidente Zedillo, es que generó las condiciones propicias para que los partidos políticos llegaran a acuerdos en torno a una reforma de amplio espectro, la cual finalmente se concretó en 1996. Por primera vez en la historia reciente, en su etapa de reforma constitucional fue fruto del consenso de todas las fuerzas políticas, mismo que se perdió en su etapa de reforma al Código electoral por algunas cuestiones de menor relevancia. Sus ejes fueron los siguientes: ⁷

- a) Reorganización del Consejo General del IFE, mediante el retiro definitivo del Secretario de Gobernación (recordemos que desde la ley de 1946 este funcionario gubernamental siempre presidió el máximo organismo electoral) y el mantenimiento de la representación parlamentaria exclusivamente con derecho a voz. La integración del Consejo General por ocho consejeros electorales (ya no “ciudadanos”) y un consejero presidente, nombrados todos ellos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, dotaron al Instituto no solamente de mayor legitimidad, sino, sobre todo, de mayor autonomía real con respecto al gobierno y los partidos políticos. Los partidos políticos mantienen su presencia exclusivamente con derecho a voz.
- b) La ampliación de los espacios de representación parlamentaria mediante la creación, en la cámara alta, de los senadores de representación proporcional, en tanto que en la cámara baja se estableció el límite del 8% de sobre representación y el tope del 60% para cualquier partido.
- c) La sustitución definitiva del criterio de calificación política de los comicios (aun estaba previsto en el texto constitucional el colegio electoral para calificar la elección presidencial) por un criterio plenamente jurisdiccional.
- d) Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y perfeccionamiento del sistema de medios de impugnación, de tal manera que ahora el Tribunal Electoral se constituye en la instancia

⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La reforma electoral de 1996*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997. También Pablo Javier Becerra Chávez: “*La reforma electoral de 1996*”, en M. Larrosa y R. Espinoza (Coords.): *Elecciones y partidos en México, 1996*. México, UAM-I, 1998.

definitiva para resolver controversias en torno a todas las elecciones, tanto federales como locales.

- e) El establecimiento de un mínimo constitucional al cual deben ajustarse las leyes electorales locales (artículo 116 constitucional), se complementa con la ampliación de la figura de acción de inconstitucionalidad que se puede presentar ante la Suprema Corte de Justicia a la esfera de las leyes electorales federales y locales, de manera que se redujeron sensiblemente los márgenes de discrecionalidad que tradicionalmente habían tenido los poderes locales para elaborar las reglas que regulan las elecciones de gobernadores, congresos locales y autoridades municipales.
- f) Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los antes delegados, llamados en el texto constitucional “titulares de las demarcaciones político-administrativas” y finalmente denominados “Jefes Delegacionales” en el Estatuto de Gobierno. En este punto, además, se reconoció al Distrito Federal su derecho a tener una legislación electoral propia y su correspondiente organización electoral local, mismas que se concretaron a principios de 1999.

El nuevo marco normativo e institucional establecido por la reforma de 1996 fue sometido a la prueba de los procesos electorales de 1997 y el año dos mil. Existe un amplio consenso en que el resultado fue altamente satisfactorio. En el proceso intermedio de 1997 se pasó a una situación en que el partido gobernante perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el del año dos mil se produjo la alternancia en la Presidencia de la República, en un contexto de estabilidad y funcionamiento adecuado de las instituciones.

Desde el punto de vista del sistema electoral se puede afirmar con toda seguridad que los cambios fundamentales ya tuvieron lugar. El sistema electoral y de partidos en México ya es plenamente competitivo. La discusión en torno a posibles modificaciones en este terreno ya no parte del supuesto de que aun es necesario llevar a cabo transformaciones sustanciales para modificar la calidad del sistema electoral. Más bien la discusión se ubica en puntos específicos que pueden ser rediseñados con la finalidad de mejorar su funcionamiento. Las páginas que siguen presentan algunos de los temas que integran esta agenda.