

REFORMA POLÍTICA

Salvador VALENCIA

1. DEMOCRACIA Y DERECHO ELECTORAL

Los términos democracia y derecho electoral corren parejos en la historia del país; aunque algunos aseguran que estamos inmersos en una transición democrática, en verdad, el esfuerzo viene de mucho más lejos.

En efecto, desde los primeros años de nuestra vida independiente empiezan a preocuparnos distintos tópicos concernientes a un régimen democrático; así, el dilema entre república y monarquía, entre federalismo y centralismo, o las inquietudes sobre la representación y el sufragio universal.

Como se advierte, en aquellos años absorbían nuestra atención los temas abstractos, las grandes ideas democráticas, mientras que en la actualidad se trata de elegir una democracia más participativa y operativa. El anhelo democrático es hoy más fuerte que nunca. La tarea es ahora obtener reglas precisas para celebrar elecciones cada vez más limpias y competidas, que procuren construir un régimen auténticamente plural y donde exista un juego efectivo de todos los partidos y fuerzas políticas.

2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL

Unas cuantas líneas sobre la evolución de nuestro derecho electoral para comprender mejor lo anterior.¹

De una manera bastante general, la evolución de nuestro derecho electoral puede caracterizarse así: 1) el esquema liberal tradicional, desde el siglo XIX hasta antes de 1911; 2) la legislación revolucionaria inicial, de 1911 a 1946; 3) la federalización electoral de 1946 a 1963; y 4) la reforma política de 1963 hasta la fecha.

¹ Sobre este punto véase: García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, ADEO Editores, 1989; Rebolledo Gout, Juan, en *México, 75 años de República*, México, FCE, 1988, p. 383.

En un principio, dividido el país en una intensa controversia entre conservadores y liberales, prevalece un derecho electoral de carácter tradicional, que no difiere gran cosa del de otros países latinoamericanos. En este prolongado periodo, que llega hasta antes de la Revolución, se aplica la mayoría simple para acceder a los cargos de representación; la elección indirecta en segundo o tercer grado, y subsisten restricciones al ejercicio del sufragio por razones de carácter económico, capacidad o sexo. En la vida política no participan realmente las mayorías y los partidos aún no aparecen, existen clubes, facciones o tendencias.

Esta tesis general, sin embargo, tiene matices: frente a este derecho electoral tradicional se levantan ideas avanzadas. Sobre este punto ha explicado Reyes Heróles² que desde época muy temprana se manifiesta entre nosotros un “liberalismo democrático”, que se caracteriza por un marcado cariz igualitario, y que se opone a un “liberalismo ilustrado”, que piensa en el gobierno de las clases profesionales y preparadas en beneficio del pueblo pero no en el gobierno del pueblo. Este “liberalismo democrático” es evidente en la afirmación rotunda de la Constitución de 1814, que declara: “el sufragio pertenece, sin distinción de clases ni de países a todos los ciudadanos”, en los avanzados puntos de vista de Mariano Otero sobre la representación o de Ignacio Ramírez y Francisco Zarco en favor del voto directo.

Como quiere que sea, prevaleció el esquema tradicional, mismo que se rompe definitivamente con la Constitución de 1917, que establece el sufragio sin cortapisas, la elección directa y el principio de la no reelección, postulados que se explicitan y amplían en las leyes electorales de Francisco I. Madero y de Venustiano Carranza de 1911 y 1918, respectivamente.

La ley del gobierno de Madero de 1911, con su reforma del año siguiente, subraya García Orozco, que la ha examinado con detalle, “constituye una verdadera innovación en el derecho electoral y una respuesta vigorosa al régimen porfirista que se había valido de diversos utensilios para inconfesables maniobras electoreras”.³ Esta ley otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, organiza el registro de electores, instaura la elección directa para diputados y senadores, crea los colegios municipales sufragáneos y aporta elementos al proceso electoral que aún perduran.

Por su parte, la ley expedida por Carranza en 1918, aunque reformada varias veces, permite elegir durante su vigencia a seis presidentes y diez legislaturas federales. Pero no sólo por ello se distingue este documento, sino también por sus avances en materia electoral: elimina los escasos resabios tradicionales de la legislación maderista: depura y enriquece el procedimiento; otorga el padrón electoral el carácter de permanente, se preocupa por el secreto del voto y perfila la credencial permanente de elector.

2 Reyes Heróles, Jesús, *Liberalismo social*, México, Mandel, 1978, pp. 82 y 106.

3 García Orozco, Antonio, *op. cit.*, p. 9.

En el marco de esta legislación revolucionaria inicial, los partidos empiezan a imponer su presencia como natural en el escenario político. Para las elecciones presidenciales de 1911 participan varios partidos,⁴ que después desaparecen, pero todos ellos obtienen curules en la Cámara de Diputados. Entre 1916 y 1920 en torno o por la influencia de los caudillos, surgen y se extinguen diversos partidos políticos.⁵ En fin, más tarde se constituyen partidos que aún subsisten, el PRI en 1929 (que surge con el nombre de PNR y después PRN) y el PAN en 1940.

Para las elecciones de 1940, empero, la legislación electoral hizo crisis en la violencia de la urnas. La práctica de encomendar, dice con acierto Rebolledo Gout,

el proceso y los comicios a los niveles municipales, lo hacían presa fácil de la manipulación de los intereses caciquiles y de grupos locales. El señalamiento de integrar las casillas con los primeros simples electores que se presentasen a las nueve de la mañana el día de la votación o la manera de organizar los órganos de computación promovían constantemente la incertidumbre o la manipulación. La ley, lejos de actuar a favor de una representación real del electorado, estimulaba el enfrentamiento de los distintos grupos e intereses reunidos en torno a las candidaturas.⁶

De 1946 a 1963, transcurre la etapa de la "federalización electoral", en estos años rigen las leyes electorales de 1946 y de 1951, expedida aquélla por Manuel Ávila Camacho y ésta por Miguel Alemán Valdez.

En esta etapa el derecho electoral se moderniza; quedan a cargo del gobierno federal la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral. Constituye la legislación de este periodo, sobre todo, un cambio de estructura. En el punto superior de ésta, queda la llamada primero, Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y después Comisión Federal a secas: en este órgano central participan el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo y los partidos políticos, a través de sus representantes. Precisamente, también estos años se registran varios de los partidos actuales; el PRI y el PAN en 1946, el Partido Popular (después PPS) en 1948, y el PARM en 1954. La comisión es apoyada en los estados por comisiones

4 En la elección presidencial de 1910 contendieron: Partido Reeleccionista, que postuló a Porfirio Díaz, y el Partido Antireeleccionista, que lanzó a Francisco I. Madero, José Limantour Yves y otros, convirtiéndose este segundo en la elección presidencial de 1911 en el Partido Constitucionalista Progresista, que tuvo como candidato al mismo Francisco I. Madero, quien consiguió el triunfo con el 99.26 de porcentaje de votos.

5 A la sombra o influencia de los caudillos revolucionarios fueron fundados 4 partidos políticos que contendieron en las elecciones comprendidas de 1917 a 1920, siendo éstos: 1) Partido Liberal Constitucionalista (25-octubre-1916); 2) Partido Cooperativista Nacional (agosto-1917); 3) Partido Nacional Agrarista (13-junio-1920); y, 4) Partido Nacional Republicano (1920). Asimismo, existían otros partidos políticos que aunque con presencia política no participaron en elecciones presidenciales, distinguiéndose: 1) Partido Socialista Obrero (1917); 2) Partido Laborista Mexicano (1919); y el Partido Comunista Mexicano (24-noviembre-1919). *Cfr.*, González Casanova, Pablo, *El Estado y partidos políticos en México*, México, Era, 1990, pp. 105-138.

6 Rebolledo Gout, *op. cit.*, p. 403.

electorales locales y comisiones distritales. Se crea por último, un consejo del padrón electoral; bajo cuya responsabilidad queda el registro de electores.

A partir de 1963, por último, se inicia la reforma política, misma a la que dedicaremos el siguiente apartado.

3. LA REFORMA POLÍTICA Y SUS ETAPAS

Durante los últimos treinta años, México ha estado inmerso en el proceso de la reforma política, etapa que aún está abierta en nuestro devenir, y que ha dado lugar a incesantes modificaciones tanto de la Constitución como de la legislación electoral. La reforma puede calificarse como la mayor transformación que el régimen político mexicano ha experimentado en la época contemporánea, misma que lo está conduciendo hacia el pluralismo y la consolidación gradual de la democracia.

Las etapas de la reforma política, a nuestro juicio, han sido hasta ahora las siguientes: 1) diputados de partido, producto de la reforma de 1963, con modificación en 1972; 2) la llamada "reforma política", efectuada en 1977, y 3) las modificaciones recientes ocurridas en 1986, 1990, 1993 y 1994.

A fines de la década de los cincuenta se habían producido diversos e importantes conflictos laborales y sociales, particularmente el de los maestros y los ferrocarrileros. Los partidos y tendencias de uno y otro signo ideológico reclamaban mayor participación, y el perfil social y demográfico del país había variado sensiblemente.

4. EL SISTEMA DE DIPUTADOS DE PARTIDO

En estas condiciones, el gobierno de Adolfo López Mateos, entre otras medidas, decidió modificar el sistema mayoritario que hasta entonces había regido a lo largo de la vida del país, para introducir en 1963 el llamado sistema de diputados de partido, antecedente inicial e ineludible de la actual reforma política.

La iniciativa partía de la consideración, de que "es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado el sistema mexicano de falta de flexibilidad" para después señalar, que habiendo estudiado los sistemas conocidos de representación proporcional, se proponía uno netamente mexicano, "este sistema que pudiera llamarse mixto consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria". Los diputados que se eligieran conforme a este último principio se llamarían de partido, para

“dar legítimo cauce a los partidos políticos minoritarios”.⁷ Mediante este sistema, todo partido que hubiera obtenido el 2.5% de la votación nacional en todo el país, tendría derecho a 5 diputados y uno más, hasta 20 como máximo por cada medio por ciento de los votos emitidos; sólo si obtenía un partido la mayoría en 20 o más distritos no tendría derecho a los denominados diputados de partido.

En 1972, durante el gobierno de Luis Echeverría, y en virtud a la llamada “apertura democrática”, se modificó el sistema descrito, reduciéndose el porcentaje del 2.5 al 1.5% requerido para acreditar los cinco primeros diputados de partido, asimismo se amplió el número de dichos representantes a 25, en la inteligencia de que se mantuvo la regla de que cualquier partido que en distritos de mayoría superara esta última cantidad, no tendría derecho a diputados de partido.

5. LA REFORMA DE 1977

Para 1977, merced a la iniciativa constitucional del presidente José López Portillo, con la colaboración inestimable de Jesús Reyes Heróles, se efectuó un cambio de fondo del régimen electoral que recibe el nombre de “reforma política”, mediante el cual se formularon varios de los principios rectores que aún nos rigen en la materia, se constitucionalizaron los partidos y se instauró el régimen mixto electoral, calificado de dominante mayoritario, atemperado por la representación proporcional. Para complementar la reforma constitucional, se expidió un ordenamiento con contenido y objetivos mucho más amplios que los anteriores, en el propio año arriba referido, al que se denomina Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Constituyó la reforma política una respuesta oportuna y eficaz para un régimen político en el que se había agotado el sistema de simple mayoría. Se requería un marco más flexible y plural, pues todavía en aquellos años el PRI era un partido muy dominante o hegemónico, que se sustentaba en un hecho indiscutible: las elecciones para presidente de la República, gobernadores y senadores de los estados (estas dos últimas con un par de excepciones relativas), habían sido ganadas desde muchos años atrás por el partido oficial, que además había llevado casi siempre al triunfo a los diputados y a los alcaldes que había postulado como candidatos. La oposición por su parte, revelaba un desarrollo muy incipiente, y el abstencionismo electoral era un fenómeno cada vez más preocupante. En tales circunstancias, la reforma fue en su tiempo un éxito político, abrió el sistema, y disfrutó de una buena acogida de las distintas fuerzas sociales. Todavía más: proclamaba adecuadamente que la iniciativa se trataba sólo de un “primer paso”

7 *Derechos del pueblo mexicano*, tomo VI (artículos 38 al 54), LII Legislatura, Cámara de Diputados, 1985.

o “el principio de la reforma”, que se concebía como todo un “proceso que demandaba una permanente revisión”.

6. MODIFICACIONES RECIENTES

En la última década, los cambios electorales han adquirido un ritmo acelerado; se han producido reformas constitucionales en los años de 1986, 1990, 1993 y 1994, que han tenido sus repercusiones lógicas en la legislación secundaria.

En 1986, se aumentó a 500 miembros la Cámara de Diputados, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional; se estableció la polémica cláusula de gobernabilidad (que acaba de desaparecer para la Cámara de Diputados Federal), y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), de fugaz existencia, punto de arranque de la actual jurisdicción electoral.

A su turno, la reforma de 1990 trajo consigo la profesionalización de las actividades electorales, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), sin cuya presencia no se entendería el actual régimen, un Tribunal Federal Electoral (IFE), que sustituye al anterior, con mayor organización y facultades más amplias, y un Colegio Electoral más reducido compuesto de sólo 100 miembros, que fue mucho más operativo que el que hacía intervenir en este importante acto a todos los diputados.

Los partidos políticos, en 1993, llegaron a importantes censos, a invitación previa que les fue hecha por el Ejecutivo Federal.⁸ Las principales modificaciones versaron sobre: financiamiento de los partidos, una nueva forma de distribución de los diputados plurinominales, un Senado con representación de minoría, tribunal electoral autónomo (con supresión de la autocalificación) con una sala de segunda instancia y la reforma política en el Distrito Federal.

Se ha efectuado, por último, en 1994, una revisión constitucional más, para lo cual se convocó al congreso a un periodo de sesiones extraordinario el pasado mes de marzo. Distintos eventos políticos motivaron esta reforma, entre otros, el reclamo de democratización del conflicto de Chiapas, el documento “20 Compromisos por la Democracia” que signaron distinguidas personalidades⁹ y la respuesta que a él dieron los candidatos presidenciales y los partidos políticos en los acuerdos por la paz, la democracia y la justicia.¹⁰ La modificación constitucional aludida afectó el artículo 41 en sus párrafos 8º, 9º, 17º y 18º, dándoles a los consejeros ciudadanos —antes consejeros magistrados— un papel central en

⁸ El Ejecutivo Federal en la sesión del Congreso General, celebrada el 1º de noviembre de 1992, convocó a las fuerzas políticas nacionales a iniciar un nuevo diálogo democrático.

⁹ *La Jornada*, 20 *Compromisos por la Democracia*, México 17 de enero de 1994, p. 20.

¹⁰ Documento dado a conocer en la sesión del Consejo General del IFE del 27 de enero de 1994, donde los candidatos presidenciales y los dirigentes de ocho de los nueve partidos políticos legalmente reconocidos coincidieron en cinco puntos generales y anunciaron su disposición para lograr comicios imparciales.

el Consejo General del IFE, suprimiendo respecto a ellos el requisito de ser abogados, que antes se requería para asumir el cargo. Asimismo, se instauró por vez primera una representación partidista igualitaria (al negarles el voto) y un procedimiento de elección de los consejeros ciudadanos donde intervienen las fracciones parlamentarias con la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

7. LOS PRINCIPALES TEMAS DE LA REFORMA

Estimada en su conjunto, la reforma política es el esfuerzo continuado en llevar a la Constitución y a la ley reglamentaria el derecho electoral contemporáneo, para que actúe como marco e instrumento en la construcción plena de la democracia. Vale decir, empero, que ninguna legislación electoral por más perfecta que sea, puede lograr sus objetivos sin el concurso y la buena fe de sus destinatarios, es decir, ciudadanos, partidos y gobierno, que en las próximas elecciones enfrentarán también su mayor prueba.

Ha introducido la reforma política procedimientos e instituciones novedosas en el derecho comicial, que ojalá encuentren su fortalecimiento en la práctica por su aplicación correcta. En un afán de síntesis, podemos condensar los principales aspectos de la reforma política de la manera siguiente:

I. *Régimen de partidos.* Se han establecido importantes reglas para la creación y el funcionamiento de los partidos políticos nacionales, se han regulado también las prerrogativas que deben disfrutar, particularmente el financiamiento que acaba de ser reglamentado minuciosamente (artículo 41 constitucional, párrafos 2 a 6).

II. *Sistema electoral mixto.* Se le conoce como dominante mayoritario, atemperado por el principio de representación proporcional. El sistema también fue modificado recientemente, prevaleciendo en la Cámara de Diputados Federal, las legislaturas de los estados, en un número considerable de municipios y en el Distrito Federal (artículo 54 constitucional).

III. *Nueva composición del Senado.* A base de un sistema de primera minoría, se desea introducirle dinamismo y mayor pluralidad a este órgano. El número de senadores aumentó al doble, serán ahora 128 en lugar de 64; se eligen tres de mayoría relativa y uno se asigna la primera minoría en cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal (artículo 56 constitucional).

IV. *Régimen político del Distrito Federal.* Se ha establecido un régimen especial para el Distrito Federal, que reserva todavía atribuciones de consideración para el Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, ganando ahora en autonomía la Asamblea de Representantes y el jefe del Distrito Federal, creándose así, consejos de ciudadanos para promover su participación en la actividad

gubernativa, asignándoles en la integración de éstos, responsabilidad a los partidos políticos (los preceptos medulares que establecen el nuevo régimen son: artículo 73, fracción VI, y el 122 constitucionales, aunque de manera complementaria se alteró un buen número de disposiciones de la Constitución).

V. *Instituciones electorales.* Se han mejorado mediante la creación de un órgano público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, que está dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, su estructura y organización se extiende por todo el país, y aspira a formar un cuadro profesional de funcionarios electorales (artículo 41 constitucional, párrafos 8, 9 y 10).

VI. *Justicia electoral.* Se ha abandonado el sistema de autocalificación para sustituirlo por otro de carácter jurisdiccional, cuyo órgano más importante es el Tribunal Federal Electoral (TFE), mismo que ya funcionó en la elección anterior, pero ahora se ha creado también una sala de segunda instancia integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, que junto con el presidente del referido tribunal harán funcionar la recién creada segunda instancia, que sólo puede ser abierta por los partidos políticos; en otras palabras, se adoptó un sistema biinstancial (artículo 41, párrafos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 y 20; y artículo 60 párrafo 3°).