

Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996

*Raúl Ávila Ortiz**

La evolución del sistema electoral mexicano en el periodo posrevolucionario puede caracterizarse, a partir de la reforma política de 1977, ocurrida en el contexto de profundas transformaciones estructurales de la sociedad que venían teniendo lugar desde las tres décadas precedentes, por las siguientes transiciones: a) El paso de un subsistema de partido hegemónico a otro plural y competitivo; b) De una administración electoral organizacionalmente dependiente del Poder Ejecutivo a otra autónoma y en manos de los ciudadanos; c) De un contencioso-electoral de carácter político a otro plenamente jurisdiccional, y d) De una cultura jurídica y política modelada

* Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin.

Raúl Ávila Ortiz

en las prácticas de la hegemonía de un partido y una estrategia de gobierno —el corporativismo—, a otra, incipiente y en tensión con el legado de la primera, fundada en la garantía de derechos ciudadanos individuales, plasmados en un marco constitucional y legal que contribuye a perfeccionar las condiciones para afianzar uno de los dos propósitos que animó, precisamente, el movimiento maderista en 1910: el sufragio efectivo.

La reforma electoral de 1996, realizada a casi 20 años del inicio de la transición democrática formal del sistema político mexicano, en algunos aspectos representa un hito nacional porque significa un punto de concreción de dichas dinámicas de cambio, y, en otros, configura nuevos espacios y referentes para la continuación del diálogo y el debate, el disenso y el consenso, que no son sino la materia prima de la democracia que la sociedad mexicana ha venido construyendo.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene por objeto, más que reconocer, describir o explicar los contenidos de aquellas transiciones o de las dinámicas que las han incentivado, destacar los principales aspectos de las reformas constitucional y legal de 1996 en materia electoral, tanto en sus perfiles positivos como en sus signos críticos. Para ese efecto, en las líneas subsecuentes se plantean, en forma de tesis, 10 diez puntos asertivos y 10 críticos sobre aquella reforma electoral.

Procede advertir, sobre todo al lector no especializado en la materia, el que, primero, tales tesis no pretenden ser exhaustivas, sino reconocer los aspectos más relevantes de la reforma; y segundo, que a partir de la recomendable lectura de los textos jurídicos que la contienen, y que las siguientes reflexiones podrían contribuir a comprender, si bien es posible iluminar las historias y los relatos que les precedieron, lo mismo que, en cierta medida, su "futuro pasado", se sugiere cursar la bibliografía mínima —incluida al final del ensayo— que el propio autor consultó para elaborar este trabajo.

Tesis asertivas

1. La reforma electoral de 1996 representa un vigoroso impulso al proceso de transición democrática de México, por las siguientes razones:

Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996

a) Consolida la trayectoria institucional desde un sistema de partido hegemónico a otro de partidos competitivos

En efecto, a partir de la reforma política de 1977, que constitucionaliza a los partidos políticos e introduce la figura de la representación proporcional para garantizar el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados, el sistema electoral mexicano ha registrado tanto una mayor consistencia de los partidos políticos distintos al partido en el gobierno —consistencia ciertamente diferenciada según la organización política y el ámbito territorial de que se trate— como una mayor pluralidad en la composición de la Cámara de Diputados y, ahora también, de la Cámara de Senadores. En el orden federal, la competitividad alcanzada durante el proceso electoral de 1997 se revela en la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por primera vez en la historia contemporánea de México, por parte del partido en el gobierno, así como en la presencia de cinco y no sólo de tres partidos en la Cámara de Senadores.

b) Consuma la autonomía de la administración electoral

Si desde la reforma electoral de 1946 se federaliza la administración electoral y se mantiene la intervención del Poder Ejecutivo en la organización de los comicios, a partir de 1997 —y previas reformas que sucesivamente fueron restringiendo las facultades de ese poder en aquella función—, mediante la modificación del artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución, se alcanza la ratificación del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, así como la llamada "despartidización" o supresión del voto a los partidos políticos y la "ciudadanización" o integración ciudadana con exclusivo derecho de voto en los órganos colegiados del Instituto encargados de la dirección del proceso electoral.

c) Jurisdiccionaliza plenamente el contencioso electoral

Igualmente, la prolongada existencia —desde la Constitución de Cádiz de 1812— del contencioso político o autocalificación electoral llega a su fin —cargado de profundos significados aún incomprendidos por algunos sectores sociales en la dimensión de la cultura política— al concluir la transición a un sistema contencioso electoral plenamente jurisdiccional, que hace del

Raúl Ávila Ortiz

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 99, párrafo primero de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional para efectos del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad administrativo-electoral. En esta materia, debe tenerse presente que, en congruencia con el sistema jurisdiccional mexicano, se excluye de la competencia del mencionado Tribunal el conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, la cual ha quedado reservada a la tutela de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el mecanismo —ya puesto satisfactoriamente a prueba— de la acción de inconstitucionalidad previsto en el artículo 105, fracción segunda, de la Constitución.

d) Prevé la primera elección de Jefatura de Gobierno del Distrito Federal desde 1928

La elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal prevista ahora en el artículo 122 constitucional e instrumentada para 1997, a través de diversos preceptos transitorios del Decreto de reformas constitucionales y al Código Electoral, publicado en el *Diario Oficial*, en noviembre 22 de 1996, cuyo significado sociopolítico se explica principalmente en términos de la recuperación de derechos ciudadanos suprimidos desde 1928, no sólo ha concretado una demanda reiterada de los partidos opositores y segmentos relevantes de la sociedad, sino que está provocando la modificación sustancial de las relaciones políticas entre los poderes federales y locales, a la vez que está activando dinámicas ciudadanas y grupales, intra e interorganizacionales, que comienzan a provocar múltiples impactos en las esferas jurídico-administrativa, socioeconómica y cultural de la ciudad.

2. La reforma electoral precisa, amplía y enriquece los derechos políticos del ciudadano, estimulando su participación organizada

Además de los derechos políticos ejercidos en la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal, la modificación introducida a la fracción III del artículo 35 constitucional, que sustituye el derecho ciudadano enunciado en

Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996

términos de "asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país", por el de "asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país", puntualiza la facultad ciudadana de formar organizaciones políticas, tales como agrupaciones y partidos políticos, cuyas características regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sumado a lo anterior, el segundo párrafo, fracción I, del artículo 41 de la Constitución, conforme al cual "sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos", institucionaliza y puntualiza, en favor del ciudadano, la prohibición de la afiliación corporativa, lo cual ensancha la estructura de opciones políticas individuales sin posibles sanciones perversas.

Asimismo, tales derechos se enriquecen mediante la seguridad tutelar ofrecida por el cuarto párrafo, fracción V, del artículo 99 de la Constitución, que confiere competencia al Tribunal Electoral para conocer de "las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país...".

En este sentido, la creación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, contemplado en el párrafo cuarto, fracción quinta, del artículo 99 constitucional y regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, materializa la garantía jurisdiccional para, en su caso, reivindicar la violación de aquellos derechos.

Procede reiterar que la previsión constitucional y regulación legal de los partidos, y particularmente de las agrupaciones políticas, ha abierto cauces alternativos a la participación ciudadana y de grupos organizados de la sociedad en la gestión del proceso político.

Es de mencionar la ratificación, en la reforma de 1996, de la figura del observador electoral que dota al ciudadano mexicano con un instrumento adicional para vigilar la libertad y autenticidad de las elecciones, lo cual equivale, esencialmente, al respeto del sufragio del propio electorado de que forma parte.

Raúl Ávila Ortiz

3. La reforma electoral incorpora ajustes en las diversas etapas y elementos del proceso electoral

Así sea someramente referidos, debe tenerse presente que la reforma introduce ajustes de nomenclatura a las dos últimas de las cuatro etapas del proceso electoral mejorando su sistematización (artículo 174 y siguientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); ajusta los procedimientos electorales, sobre todo en la integración de las mesas directivas de casilla (artículo 192 y siguientes del COFIPE); mejora la sistematización y amplía la cobertura jurídica relativa al régimen de faltas, delitos y sanciones electorales (artículos del 264 al 272 del COFIPE y artículos del 401 al 413 del Código Penal para el Distrito Federal); prevé múltiples medidas técnicas de seguridad o "candados y contracandados", tanto en materia de padrón como de credenciales, autenticidad del voto (artículos del 135 a 166 del COFIPE) y resultados electorales (artículos del 242 a 263 del COFIPE); reestructura las condiciones de la competencia electoral mediante la reintroducción de criterios de equidad en el financiamiento y acceso a medios de comunicación, lo mismo que a través del perfeccionamiento de mecanismos de control de gastos de campaña y monitoreo de los tiempos dedicados a la propaganda e información relativa a los diferentes partidos en radio y televisión (artículo 41, segundo párrafo, fracción tercera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPEUM), y artículos del 41 al 55 del COFIPE) (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

4. La reforma electoral pretende fortalecer el sistema de partidos

La reforma electoral de 1996, probablemente como criterio de política de gobierno, revela el propósito de fortalecer el sistema de partidos al, entre otras medidas, ampliar sus prerrogativas y sus obligaciones (artículo 41, segundo párrafo, fracción tercera, de la CPEUM y artículos del 41 al 55 del COFIPE), así como al conferirles el monopolio en la postulación y registro de candidatos (artículo 36, párrafo 1, inciso d, y 175, párrafo primero del COFIPE). Esta política omite, por lo tanto, las opciones de la postulación ciudadana independiente o por la vía directa de las agrupaciones políticas.

5. La reforma electoral garantiza el acceso a la justicia electoral y consolida su subsistema jurisdiccional

La reforma electoral de 1996, que consuma la jurisdiccionalización del contencioso electoral, crea dos nuevos medios impugnativos: el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Éstos, agregados a los recursos de revisión y de apelación, y al Juicio de Inconformidad y su concatenado Recurso de Reconsideración, cubren el universo de actores político-electorales —ciudadanos, agrupaciones, partidos, candidatos— e intereses jurídicos que podrían ser objeto de afectación por la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales.

La consolidación de la justicia electoral, además de fundarse en la ampliación de los medios impugnativos, se nutre tanto de la preservación del recurso de revisión —el único recurso de naturaleza administrativa que se interpone y resuelve en el ámbito del propio Instituto Federal Electoral, autor del acto o resolución impugnado—, como de la histórica y jurídico-políticamente significativa —merecedora de un estudio aparte— creación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial revisar, en última instancia y previo agotamiento de las instancias impugnativo-electorales locales, la juridicidad de los actos o resoluciones de autoridades electorales locales y hasta municipales.

Sumado a lo anterior, la incorporación del Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación —que fortalece a uno y otro, sobre todo ante el Poder Ejecutivo—, la forma de designación de los magistrados electorales —a propuesta de la Suprema Corte de Justicia y con la aprobación de dos terceras partes del Senado— y el positivo ajuste sufrido por diversas normas procesales —cuya descripción también merece un estudio por separado—, han venido reconocidamente a apuntalar la garantía del acceso a la justicia electoral y, al mismo tiempo, al propio subsistema jurisdiccional en la materia.

Raúl Ávila Ortiz

6. La reforma electoral promueve la cultura de la juridicidad electoral

Por un lado, la consagración constitucional, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción tercera, de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, inherentes al desempeño, por parte del Instituto Federal Electoral, de la función estatal de organizar las elecciones federales; y, por el otro, el régimen de faltas y sanciones, y delitos y penas electorales, elementos adicionados a la presencia y funcionalidad de las instancias organizacionales competentes para su respectivo conocimiento y aplicación —la Junta General Ejecutiva y el Consejo General del Instituto Federal Electoral en lo administrativo, el Tribunal Electoral en lo jurisdiccional, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, junto con las instancias correspondientes del Poder Judicial, en lo penal— están contribuyendo a formar, entre autoridades, actores políticos y sociedad un clima de percepciones orientadas a la observancia de la juridicidad electoral, así como a la desincentivación de prácticas informales —ilegales— otrora tan comunes —en la realidad o sólo en la percepción inducida por el hábil uso de los medios de comunicación—, que, por cierto, llegaban a deslegitimar, en intentos exitosos, el conjunto de la elección (Pérez Fernández del Castillo, 1994).

7. La reforma electoral introduce ajustes en la institucionalidad del Estado Federal en materia electoral

Polémica como pocas de las medidas reformistas, la modificación introducida a la fracción IV del primer párrafo del artículo 116 constitucional, consistente en disponer que Constituciones y leyes de los estados en materia electoral habrán de garantizar la incorporación de las nuevas, y algunas no tan nuevas, orientaciones constitucionales federales, sin duda ha modificado la institucionalidad del Estado Federal en el ámbito electoral.

Los mandatos relativos a que los diferentes tipos de elecciones locales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo —lo cual, por ejemplo, en el estado de Oaxaca colisiona con las prácticas culturales, constitucionalizadas hace pocos años por la legislación local y hoy en proce-

Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996

so de revisión, de más de dos terceras partes de los 570 municipios (prácticas que, a su vez, en algunos casos vulneran el principio de igualdad de hombres y mujeres ante la ley electoral —principio edificable a partir del segundo párrafo del artículo 4º constitucional—, pero que también parecen admitirse —al menos hasta que no se desentrañe el concepto de "organización social" o se emita la ley reglamentaria respectiva— en el párrafo primero del mismo artículo 4º); que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia se reconozcan como rectores de la función electoral a cargo de las autoridades locales; la autoridad administrativa u organizadora de la elección y la jurisdiccional o resolutoria de controversias gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; se establezca un sistema de medios de impugnación para conseguir la sujeción invariable de todos los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad; "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"; que, "de acuerdo a 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 tendentes a la obtención del sufragio universal"; "se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social"; "se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como a 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", todo ello, sin duda, induce la resistemización normativa y organizacional del esquema de relaciones constitutivas y funcionales entre la Federación y los estados de la República, en materia electoral. En otras palabras, se ajusta la institucionalidad del Estado Federal en el ámbito comicial.

Raúl Ávila Ortiz

A lo anterior habrá que agregar la referencia, cruzada e igualmente funcional, a la creación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral que, en última instancia, sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de la administración y la justicia electorales locales.

8. La reforma electoral reconforma arenas institucionales del juego electoral y produce efectos no esperados en la conducta de sujetos relevantes del contexto sociopolítico

Con la última reforma, las arenas institucionales del juego electoral, definibles como espacios organizacionales de interacción y procesamiento de demandas de sujetos interesados en la obtención de bienes político-electorales, experimentaron trascendentes reconfiguraciones.

Por una parte, debe considerarse la autonomía del Instituto Federal Electoral y la despartidización y ciudadanización de su Consejo General, y el incremento de seis a nueve consejeros electorales, exclusivos sujetos con derecho a voto en aquel órgano supremo de dirección del proceso electoral, sumado a la recomposición de los órganos colegiados equivalentes al Consejo General en los ámbitos local y distrital, así como el aumento de facultades a tales órganos colegiados, a su vez equilibrados por la organización y funciones de la llamada estructura ejecutiva del propio Instituto. Por la otra, debe tenerse presente la inserción del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, la recreación de su estructura orgánica a base de salas regionales y una Sala Superior, y la reelección de sus magistrados. Esos elementos, al modificar el esquema previamente existente ha generado, entre otros efectos posiblemente inesperados y sin duda exentos de relación causal directa, pero de cualquier forma altamente polémicos, la ampliación del espacio de participación del titular del Poder Ejecutivo Federal y, en su caso, de los Ejecutivos locales —fuera de las hipótesis normativas penalizadas administrativa o judicialmente— para promocionar durante el proceso electoral al partido político que lo llevó al poder.

9. La reforma regula esferas profesionales especializadas e incentiva un sistema de aprendizaje social y organizacional en materia electoral

La constitucionalización de las facultades del Instituto Federal Electoral para, de acuerdo con el artículo 41, segundo párrafo, fracción tercera, y con base en el Código Electoral Federal, aprobar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que regirá las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público —reconociéndose vigencia mientras tanto al Estatuto de 1992—, así como para hacerse cargo de las actividades vinculadas al proceso electoral, incluyendo la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, ha estimulado el reforzamiento de esferas especializadas de actividad profesional. La previsión legal de cinco comisiones permanentes del Consejo General y la posibilidad de crear comisiones temporales, lo mismo que Comités Técnicos Especializados, además de la conformación necesariamente profesional de los órganos ejecutivos y técnicos del propio Instituto, está ampliando y enriqueciendo aquellas esferas profesionales.

En el ámbito del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la reelección de magistrados, la previsión constitucional y legal de secretarios instructores y secretarios de estudio y cuenta, adscritos a las respectivas ponencias de las Salas, más la estructura orgánica descentralizada de dicho órgano jurisdiccional electoral federal y sus instancias administrativas, en diversos casos, también, presente en el plano de los tribunales electorales locales, sin duda han incidido en el ensanchamiento de la especialización electoral.

Un examen detallado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo que toca al Tribunal Electoral, así como del Reglamento Interno de este último, revela el establecimiento de un subsistema de aprendizaje organizacional y desarrollo electoral jurisdiccional, a través de la facultad conferida a aquel órgano para construir las tesis relevantes y establecer la jurisprudencia electoral.

Tal subsistema, sumado a los mecanismos e instrumentos de capacitación electoral y educación cívica, existentes tanto en el seno del Instituto Federal Electoral —la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Edu-

Raúl Ávila Ortiz

cación Cívica— como en el Tribunal Electoral —el Centro de Capacitación Judicial Electoral— contribuyen institucionalmente a estimular de manera permanente y dinámica el aprendizaje social de la materia electoral.

10. La reforma electoral nutre el desarrollo de dos nuevas disciplinas del derecho en camino hacia su autonomía científica: el derecho electoral y el derecho procesal electoral

Independientemente de la trascendencia social de la materia electoral, que por sí sola justificaría su autonomía científica, es pertinente apuntar que, además de la existencia de un cuerpo de normas sustantivas identificable por separado (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), así como de la impartición de múltiples cursos y la creciente publicación de textos doctrinarios y literatura profesional sobre dicho objeto de estudio, sumados a una larga y rica historia legislativa que la dota de principios propios, la reforma electoral ha producido una ley procesal electoral separada del *corpus* de normas sustantivas: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual suministra mayores elementos para la consecución de la autonomía científica del Derecho Electoral y, también, del Derecho Procesal Electoral.

Ahora bien, frente a las bondades de la última reforma electoral, cuya particular relevancia en perspectiva histórica es irrefutable, entre otras cosas, porque ha coadyuvado a la relegitimación democrática del poder, se observan —al fin y al cabo producto de la ciencia— algunos aspectos que merecen destacarse en sentido crítico.

Tesis críticas

1. Se agrega a otras reformas electorales que no alcanzan a permear el cuerpo social nacional, de tal suerte que se dificulta su institucionalización

Las reformas electorales sucesivas de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, si bien modifican en sentido democrático las instituciones y reglas del juego

electoral, también generan, en el corto plazo, un desincentivo sobre las seguridades y certezas de los actores políticos y la ciudadanía, pues éstos se ven obligados a cambiar constantemente sus saberes, percepciones y conductas que no se internalizan suficientemente para dar lugar a instituciones más estables y sólidas. En este sentido, el arribo a la normalidad democrática supondría también un grado menor de cambios en el marco jurídico electoral y un mayor coeficiente de conocimiento y cumplimiento de las normas electorales, sobre todo por parte de la ciudadanía participante en la preparación de las elecciones y la jornada electoral, lo que podría ser estimulado a través de capacitación cívico-electoral suficiente y continua.

2. La reforma resulta de una negociación entre élites políticas en la que no participa la ciudadanía, la cual conforma el grueso del electorado

Aunque se reconoce que las organizaciones políticas, partidos, gobierno, líderes políticos, expertos y hasta medios de comunicación tienen el papel central de intervenir de manera directa en el juego del diálogo, la negociación y el consenso para construir la democracia, lo cual sin duda ocurrió en la reforma de 1996, y no sólo en ella, es de destacarse la inexistencia de mecanismos de participación del ciudadano común en tal juego. Esta omisión institucional desliza al espacio público la inquietante percepción de lo que se denomina "la elitización del proceso de reforma electoral", cuyos efectos son, entre otros, la inactivación de incentivos institucionales para el incremento efectivo de la cultura política en amplios sectores de la sociedad.

3. El desfase de la reforma legal, aprobada al fin en noviembre de 1996, produce presiones de tiempo sobre los actos y resoluciones de la administración electoral durante la etapa preparatoria del proceso electoral

Las características del proceso político mexicano, la agenda y los propósitos de la reforma y la naturaleza de las demandas y posiciones de los actores de la negociación dificultan el consenso y provocan el retraso en la aprobación y promulgación de las nuevas normas jurídicas. Las nuevas normas constitu-

Raúl Ávila Ortiz

cionales, en vigor a partir del 22 de agosto de 1996, y las normas secundarias, en vigencia a partir del 22 de noviembre del mismo año —es decir, ya iniciado formalmente el proceso electoral— provocan presiones ostensibles sobre los primeros actos de la etapa preparatoria de las elecciones, de lo cual dan cuenta diversos acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (por ejemplo, en materia de registro a partidos y agrupaciones políticas), que luego serían objeto de impugnación ante el Tribunal Electoral el cual, en algunos casos, corrigió el sentido de aquellas resoluciones.

4. La renovación prácticamente total de los consejeros electorales, y su sustitución por personal desligado de los partidos y con antecedentes fundamentalmente académicos, deja al Consejo General con un débil capital organizacional que debió recuperar y enriquecer en poco tiempo

Con excepción del consejero presidente, y como parte de la negociación de la propia reforma electoral, son sustituidos los consejeros electorales que condujeron el proceso de 1994. La relativa inexperiencia político-administrativa de los nuevos cuadros, la presión del tiempo electoral y la desproporción de recursos jurídico-organizacionales con relación a la llamada estructura ejecutiva del Instituto Federal Electoral, genera, sin embargo del innegable talento de los nuevos consejeros, y precisamente soportado en él, la exigencia de recrear "sobre la marcha", y con un margen estrecho para el "aprender haciendo", los patrones de conducta reiterada que han comenzado a perfilar el futuro institucional de la organización.

5. El diseño institucional de una estructura autónoma mixta para el Instituto Federal Electoral, compuesta de órganos colegiados renovados en su integración y órganos ejecutivos cuyos cuadros medios y operativos permanecen en funciones, provoca tensiones hacia el interior de la organización

En efecto, la histórica medida consistente en dotar al Instituto Federal Electoral de completa autonomía respecto de los Poderes de la Unión, lo que

Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996

implicó, entre otras cosas, el retiro del representante del Poder Ejecutivo de la estructura del Instituto, obligó a un rediseño institucional. La nueva arquitectura organizacional, constituida por órganos colegiados (el Consejo General y los Consejos locales y distritales) y por órganos ejecutivos (la Junta General Ejecutiva y las Juntas Ejecutivas locales y distritales), llega a reflejar la existencia de tensiones hacia adentro de la estructura, probablemente debido a la asunción de nuevos papeles, el previsible aflojamiento temporal de las líneas de mando, la reconstrucción de la comunicación entre las áreas y la insuficiencia de mecanismos reglamentarios para esos efectos. Asimismo, la permanencia de los cuadros medios y operativos en los órganos ejecutivos no es bien recibida en determinados momentos por algunos actores políticos, pero, al mismo tiempo, desempeña un papel determinante al ejecutar, a partir de su experiencia profesional acumulada y en un compás de tiempo reducido, sus funciones especializadas en forma atinente.

6. Consecuencia en parte de reformas previas, el COFIPE abriga una sobrerregulación, por momentos compleja, de las conductas electorales, que revela la persistencia de prácticas y percepciones indeseadas en la conducta y la cultura política

Las reformas incrementadas introducidas en los últimos 20 años al Código Electoral Federal, fundamentalmente orientadas a concretar un sistema de partidos competitivos y garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, han llevado al mismo tiempo a la sobrerregulación de las conductas electorales (*Análisis...*, 1997). Esta expresión, que denota no tanto la atinada sistematización del proceso electoral cuanto la extensa, específica y detallada reglamentación de los actos y procedimientos de la administración electoral y los sujetos participantes en el proceso, por ejemplo, en la instalación y apertura de la casilla al inicio de la jornada electoral, a lo que un autor ha llamado la "paranoia del legislador" (Farías Mackey, 1996), significa, al mismo tiempo, la presunción de la llegada al punto máximo de previsión legal para seguir, a partir de allí, una trayectoria de institucionalización de prácticas comiciales que arraigue socialmente la juridicidad de la conducta electoral haciendo innecesaria aquella sobrerregulación.

Raúl Ávila Ortiz

7. La negociación de mejores condiciones en la competencia y mecanismos de seguridad trae como resultado, probablemente inesperado, un costo muy alto para el proceso electoral de 1997

Reconocido como característica sobresaliente del proceso reformista a lo largo de su historia reciente (Pérez Fernández del Castillo, 1994), y subrayado en diversos análisis y reportes relativos a la reforma y el proceso electoral de 1996-1997, el alto costo de los comicios de ese año llama la atención al estudio de la economía política y los aspectos financieros de la elección.

8. El propósito de fortalecer el sistema de partidos se debilita por el excesivo número de partidos pequeños sin probabilidades de triunfo

Igualmente destacable es el debate sobre la pertinencia, y aun viabilidad, de un excesivo número de partidos nacionales —nueve para la elección de 1997—, algunos de los cuales —tres en esta ocasión— no son representativos de un segmento mínimo del electorado equivalente al 2% de la votación efectiva total prevista legalmente. A este respecto habrá que examinar si la creación de la figura de la Agrupación Política Nacional y el número de las que obtuvieron registro, junto a sus bondades, pudo —y podría— también traer consigo el efecto inesperado del debilitamiento de los partidos más pequeños y menos representativos del electorado.

9. En materia procesal, la especialización que supone la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, su novedad y el corto plazo para alcanzar un grado satisfactorio de capacitación de los posibles litigantes, da lugar a un número significativo de medios de impugnación que no cumplieron con los requisitos exigidos para su procedencia ante los órganos del contencioso electoral

Si bien la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral representa un avance de la ciencia jurídica en el marco de la historia legislativa del país, también se debe apuntar que su aplicación supone una buena dosis de especialización, requisito que, ante la novedad de

ese ordenamiento legal y la presión del tiempo electoral, ha llegado a provocar el efecto inesperado de insuficiencias técnicas en un número significativo de los medios de impugnación interpuestos ante los órganos del contencioso electoral.

Este fenómeno, comprensible dentro de una primera fase de la vigencia de las nuevas normas procesales electorales, muestra, sin embargo, una tendencia a su reversión.

10. El objetivo de jurisdiccionalizar la política se desfasa parcialmente respecto de las condiciones de la cultura política y jurídica que reaccionó en forma distorsionada ante aquel nuevo paradigma

Un fenómeno de capital importancia, registrado a partir de la consumación de la jurisdiccionalización del contencioso electoral, consiste en el desfase relativo de la cultura política y jurídica visible en algunos actores, debido a que la sujeción de la política a la justicia electoral implica el apego irrestricto por parte de aquéllos, y de todos, al principio de juridicidad —constitucionalidad y legalidad electorales—, como criterio invariable para la resolución de las controversias, cultura que supone el abandono del uso del criterio de oportunidad política para conseguir tal objetivo (Orozco Henríquez, 1997). En la dinámica de un contexto sociopolítico de textura hipersensible y bienes altamente apreciables, como resulta ser el político-electoral, la presencia de la variable siempre interviniente del derecho, que constriñe conductas y concreta soluciones imparciales a conflictos finalmente no mediados en las instancias previas, desde luego que no es siempre bienvenida.

A lo largo de este ensayo he plasmado un conjunto de reflexiones asertivas y críticas en torno a la reforma electoral de 1996 y el proceso electoral de 1996-1997.

En términos generales, puede afirmarse que la última reforma electoral, por sus relevantes contenidos constitucionales y legales, enmarcados en un contexto histórico-político singular, avanza con paso decisivo en la construcción normativa y la concreción axiológica de la democracia mexicana —recogida esta última en el artículo 3º constitucional—. Desde la pers-

Raúl Ávila Ortiz

pectiva de la vinculación de lo normativo con la dimensión factual, la reforma, sobre cuyos abundantes frutos hoy existe consenso, encarna también un producto cultural necesariamente perfectible tanto en sí mismo —en lo normativo— como con relación a los efectos e impactos indeseados que sobre diversos elementos del sistema electoral, y de otros subsistemas sociales, ha traído consigo. Es deseable que las tesis críticas plasmadas en este trabajo contribuyan a modelar el futuro del derecho electoral y a seguir construyendo la democracia mexicana.

Referencias bibliográficas y fuentes consultadas

1. Libros

- BEERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BELTRÁN, Ulises, *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996.
- CAMP, RODERIC AI, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México: 1912-1994*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1996, dos tomos.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, (coord.), *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 1997, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- FARIAS MACKAY, Luis, *La jornada electoral paso a paso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1995.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS, *Resolución de conflictos electorales y justicia electoral en México*, México, Conferencia, TEPJF, Junio 17, 1997.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (comp.), *Presentación de: Elecciones a debate: Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Diana, 1994.

2. Leyes

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

3. Otros documentos

Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos, México, Instituto Federal Electoral-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997.

Análisis del sistema electoral mexicano, México, Reporte elaborado por Misión Técnica de la ONU en 1994, Instituto Federal Electoral, 1994.

ÁVILA ORTIZ, Raúl, *El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad*, México, Tesis doctoral (en prensa), Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1996.

Diccionario Electoral, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989.

Instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Los significados sociales del Derecho*, México, Tesis doctoral inédita, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1997.

Proceso electoral federal de 1994: Informe de las actividades de observación de los órganos que tuvieron a su cargo la procuración y administración de la justicia electoral, México, elaborado por la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C., 1994.