

FRANCISCO J. DE ANDREA S.

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Derecho por la Universidad de Harvard y es doctorante en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Actualmente es miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y consejero electoral suplente del Instituto Federal Electoral.

EL HILO CONDUCTOR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES EN MÉXICO: 1946-1996

Francisco J. DE ANDREA S.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El hilo conductor de las reformas electorales en México*. III. *El lapso de 1946-1976*. IV. *La reforma política de 1977*. V. *La reforma política de 1986-1987*. VI. *La reforma político-electoral de 1989-1990*. VII. *El marco constitucional y secundario del derecho mexicano bajo la reforma electoral de 1993-1994*. VIII. *La reforma electoral constitucional de 1996*. IX. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se hará una referencia comparativa de las reformas político-electorales constitucionales vividas por México desde 1946, hasta 1996 —privilegiando el análisis de las reformas de 1993-94, y la de 1996— con el fin de identificar el hilo conductor que refleja los avances, los retrocesos y la trascendencia fundamentales de dichas etapas de reforma electoral y que nos permiten, precisamente, valorar de manera más informada el significado de la reforma político-electoral constitucional de 1996.¹ En este sentido, cabe advertir que como este ejercicio comparativo tiene como fin contextualizar la reforma electoral constitucional más reciente, por lo tanto, no se pretende hacer un análisis profundo y en detalle de cada una de dichas etapas de reforma, lo que sería propiamente materia de un libro —que no de un ensayo— especializado sobre la historia y el análisis de las reformas político-electorales en México.

1 Debemos señalar que a la fecha de terminación y entrega del presente ensayo, la reforma electoral de 1996, ha sido completada y aprobada sólo en su vertiente constitucional (22 de agosto de 1996), quedando pendiente la elaboración, aprobación y publicación de las reformas al COFIPE, hecho que no impide —considerando las pautas generales fundamentales que ya nos indican las reformas constitucionales— incluir dichas enmiendas torales en este trabajo.

II. EL HILO CONDUCTOR DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

Los científicos sociales, en especial en el área de las ciencias sociales, se refieren frecuentemente al “hilo conductor” de procesos o fenómenos sociales y políticos para identificar entrelazamientos, traslapes y denominadores comunes entre las distintas fases o etapas de dichos procesos o fenómenos. Ahora bien, hay casos en que dichos “hilos conductores” son más bien el producto de la imaginación de algunos académicos más que realidades comprobables. Sin embargo, tratándose de las distintas etapas de reforma político-electoral que se han dado en México, particularmente en la era moderna, que abarca desde 1946 hasta 1996, es innegable la existencia de datos que permiten identificar una evolución consistente y deliberada de las instituciones electorales mexicanas, independientemente de que la velocidad y la profundidad con que se ha dado dicha “evolución” no haya sido siempre la deseada por las minorías, por grupos de la sociedad civil o por algunos sectores de académicos. La evolución citada se ha dado paulatina, gradual y lentamente, y a través de ya casi 50 años, a lo largo de los cuales, sin embargo, el tránsito hacia la democracia es irrefutable, con excepción quizá de algunos rubros de la reforma político-electoral de 1989-1990, sin que por ello se pueda aventurar una calificación general de retroceso al proceso global de ese bienio, puesto que en todo caso en aquellos rubros en los que hubo estancamiento o retroceso, éstos se dieron con el concurso claro y definitorio del Partido de Acción Nacional.

Por otro lado, debe destacarse que la referida evolución del sistema electoral mexicano, en especial en los últimos veinte años, se dio con una concentración temática deliberada que fue modernizando y afinando el andamiaje electoral mexicano en cuanto al sistema representativo, la justicia electoral, el financiamiento de las actividades y los partidos políticos, y últimamente, la llamada ciudadanía de la integración de los órganos electorales, o dependiendo de la perspectiva que se adopte, la “despartidización” de los mismos.

La visión retrospectiva de la historia moderna de las reformas electorales en México se nos antoja indispensable como el mejor recurso para equilibrar los dos extremos del actual debate nacional sobre la falta de un régimen electoral democrático en el México de fin de siglo.

Para quien esto escribe, y con base en elementos objetivos, si bien el andamiaje electoral vigente mexicano aún dista de ser el modelo del ideal

democrático, lo que no se puede hacer seriamente es negar la elocuencia irrefutable del balance positivo que arroja el análisis comparativo del actual sistema electoral mexicano con el primitivo y cerrado esquema del derecho electoral mexicano existente hace treinta años.

Quien a mediados de la década de los noventa, insista —con afán destructivo— en negar los avances sostenidos del sistema electoral mexicano en los últimos 30 años, o bien ignora el pasado o está contribuyendo a jugar irresponsablemente con la estabilidad del sistema político. Que queda aún mucho por hacer para poder contar con un proceso electoral más aseado y confiable, esto es innegable. Que los avances logrados en materia electoral pueden ser superados y más profundos, también es cierto. Pero lo que también es cierto, es que estas aspiraciones deben alimentar la persistencia del esfuerzo de todos los partidos políticos nacionales, de los académicos especializados, de los legisladores y de la sociedad mexicana entera para continuar construyendo un sistema electoral más avanzado y justo bajo las condiciones de relativa paz social que aún se disfrutan en el país, porque de alimentar la violencia y la sinrazón, entonces sí estaríamos orillando a México al borde de un precipicio ante el que se podrían perder muchos de los avances logrados en los últimos treinta años.

En este ensayo se busca, pues, presentar una visión objetiva de conjunto de la historia contemporánea del derecho electoral mexicano, que permita ubicar el alcance y apreciar el progreso en la materia político-electoral que significan las reformas electorales constitucionales de 1996, y que sin ninguna duda constituyen, hasta la fecha, el conjunto de normas electorales más avanzadas y democráticas que ha tenido México en su historia.

III. EL LAPSO DE 1946-1976

El primer hito en la historia electoral mexicana moderna es la Ley Electoral Federal de 1946, primer texto electoral mexicano que estructura un auténtico régimen de partidos a través de una regulación maximalista e innovadora. Asimismo, dicho texto permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. Por otro lado, la Ley de 1946 estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral se le confiaba a una Comisión Federal de Vigilancia Electoral. De esta manera, da comienzo,

como acertadamente establece Arturo Núñez Jiménez, una tendencia fundamental en el derecho electoral mexicano: la “federalización de los organismos responsabilizados de la preparación y vigilancia de los comicios”.² Finalmente, el marco jurídico de los partidos estructurados por dicha ley sienta el paradigma legislativo y la temática estructural de todas las disposiciones electorales posteriores, hasta la ley de 1973.

El segundo gran momento del periodo 1946-1976 se da con la aprobación de la Ley Electoral Federal de 1951, que se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año. Esta ley conserva básicamente la misma estructura de la de 1946, pero con algunas reformas importantes que vale la pena referir. En materia de partidos políticos, por ejemplo, las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos políticos; a los requisitos para la obtención de registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos políticos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tuviera un determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tenían los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro de partidos políticos. Por otro lado, la Ley Electoral Federal de 1951 fue el primer texto legislativo comicial que estableció la denominación del máximo organismo electoral mexicano —que fue la Comisión Federal Electoral— que prevaleció hasta la reforma electoral de 1989-1990, cuando se creó el Instituto Federal Electoral.

Un tercer momento clave del derecho electoral mexicano se configura el 17 de octubre de 1953, cuando fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de los artículos 34 y 115, fracción VI, de la Ley Fundamental, que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo, o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo a la mujer. La citada reforma brindó a la mujer plenitud de derechos políticos, porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de los citados derechos, pero sólo a nivel municipal. La desigualdad con el varón permaneció hasta la reforma de 1953, cuando la mujer adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de

2 Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993, p. 74.

cualquier nivel. Por último, para ser congruentes con la reforma del artículo 34, se suprimió el párrafo ya citado, añadido en 1947 al artículo 115.³

En cuarto término están las enmiendas constitucionales de 1963 al sistema representativo mexicano, que de hecho “constitucionalizaron” a los partidos políticos al crear la figura de los diputados de partido. Dicha reforma configura un nivel de constitucionalización —el semántico— aunque no se desglosara el concepto y las funciones esenciales de los partidos como sucedió con los textos fundamentales europeos de la segunda posguerra y posteriormente en México con las reformas de 1977.

Las reformas electorales de 1970 constituyen el quinto acontecimiento destacado de las tres décadas analizadas en el presente rubro. Así, con fecha del 22 de diciembre de 1969, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la enmienda constitucional al artículo 34 que reducía de 21 años a 18 la edad requerida para que los mexicanos no casados gozaran plenamente de la ciudadanía. Como consecuencia lógica de la anterior reforma, el 29 de enero de 1970 se publicaron las reformas a varios artículos de la Ley Electoral Federal de 1951, con el fin de que la edad requerida para que un individuo disfrutara de derechos políticos activos fuese de 18 años cumplidos.⁴

La citada reforma tuvo como sustento la idea de que en razón del dinamismo de los procesos de transformación social contemporáneos, los seres humanos evidencian un proceso de maduración más acelerado que los coloca en posición de responsabilidad a una edad más temprana que antaño, lo cual hacía anacrónica la disposición que establecía la edad de 21 años como el umbral para que un individuo soltero ejerciera el voto activo en un país, donde además la gran mayoría de la población estaba ya —desde los años sesenta— compuesta mayoritariamente por jóvenes. Por otro lado, no se puede dejar de señalar que el movimiento estudiantil de 1968 dejó claramente establecido el deseo y la necesidad de expresión política de la juventud de aquella época, por lo que indudablemente este factor debió estar presente en la mente de quienes impulsaron la citada reforma.

El sexto hecho electoral destacable son las reformas constitucionales de 1972 al sistema electoral. Con fecha de 14 de febrero de 1972 se reformaron los artículos 55, fracción II, y 58 constitucionales con lo que se redujo la edad para el ejercicio de los derechos políticos pasivos, esto es,

3 *Reforma política*, t. 10, México, CFE, 1982, p. 7.

4 *Reforma política supra* nota 3, p. 9.

para ser votado. En cuanto a las diputaciones se refiere, la edad mínima requerida al día de la elección se disminuyó de 25 a 21 años, y para poder ser senador de la República, se redujo de 35 a 30 años.⁵

Cabe señalar que esta reforma fue la mancuerna faltante de la reforma constitucional que redujo la edad tratándose del voto activo, y que representó de manera más contundente la voluntad estatal de responder a la efervescencia política de la juventud mexicana, secuela del movimiento de 1968, y que dio paso a la llamada “efebocracia”, que es como se llamó popularmente a la andanada de jóvenes políticos que irrumpieron en el escenario político nacional de esa época.

Por último, cabe señalar que las reformas que redujeron las edades mínimas para ejercer el voto activo y pasivo, son un ejemplo claro de ingeniería electoral “curativa”, puesto que el Estado responde *a posteriori* a una presión social ya existente con una reforma jurídica que canaliza institucionalmente dicha presión. En otros casos, a lo largo de este ensayo se resaltarán ejemplos de los que nosotros calificamos como ingeniería electoral “preventiva”, que se presenta cuando el Estado se adelanta a la acumulación de presión social y antes del surgimiento de los fenómenos sociales, crea el marco jurídico que regulará dichos fenómenos.

Los partidos de oposición tuvieron los siguientes resultados en 1973; el PAN obtuvo 25 curules, 4 de ellas de mayoría, el PPS 10 y el PARM 7; por otro lado, el PRI logró obtener 189 curules de mayoría.⁶

El séptimo y último momento electoral clave del lapso 1946-1976, se da con la aprobación de la Ley Federal Electoral de 1973, que surgió con base en la conquista de las leyes electorales que le precedieron, evidenciando además una técnica jurídica perfeccionada y una sistematización más científica de la temática electoral. El adelanto cualitativo más significativo de la Ley Federal Electoral de 1973, fue la estructuración de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos que, a las exenciones fiscales, añadió las franquicias postales y telegráficas, así como el acceso a la radio y televisión nacionales. Bajo el esquema electoral de la ley de 1973, en las elecciones de 1976, el PAN obtuvo 20 escaños, el PPS 12 y el PARM 10. Por otro lado, en las elecciones presidenciales de 1976, el panorama fue quizá el más desalentador de la oposición en casi 50 años. El candidato del PRI, José López Portillo, obtuvo el 98.18 por ciento de

5 *Ibidem*.

6 López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Ed. Centro de Documentación Política, A. C., 1979, pp. 72-73.

los votos, siendo el único candidato virtual, puesto que el PAN no presentó candidato y tanto el PPS como el PARM apoyaron la candidatura de López Portillo. Bajo este panorama político desolador fue que el gobierno de López Portillo concibió la reforma política de 1977.⁷

IV. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano de los años sesenta, y principios de los setenta, por configurar un sistema de partidos competitivo, la voz de la oposición en el Congreso Federal a lo largo de dichos años había sido prácticamente nula. Así, en 1976, los partidos políticos de oposición estaban en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana. Esta situación, de anemia opositora, junto con la crisis económica de 1976, contribuyó fuertemente a que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de diciembre de 1977, el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución Política de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado, y mediante la cual se constitucionalizó integralmente a los partidos políticos, estableciendo el concepto, la naturaleza, las prerrogativas y las funciones de los partidos políticos, y se contempló un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Para nosotros, la ya histórica reforma política de 1977 constituye la primera gran reforma integral del sistema electoral mexicano. En este sentido, y sin restarle importancia a las reformas anteriores, la reforma de 1977 estableció, sin duda, los cimientos fundamentales para el comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano en un contexto político, económico y social que se caracterizó por elementos favorables que no se volverían a presentar con claridad sino hasta las reformas electorales de 1993-1994, y de 1996.

1. *La fuerza motriz que impulsó la reforma*

En primer término, hay que señalar que dada la relativa desorganización formal-estructural de las fuerzas de oposición en México, la reforma

⁷ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ed. Era, 1981, p. 67.

política de 1977 fue auspiciada —intelectual y legislativamente— en sus líneas fundamentales por el propio Estado, concientizado como lo estaba de que se fraguaba clandestinamente la posibilidad de un desbordamiento social. En este sentido, el Estado mexicano diseñó —en un claro ejercicio deliberado de ingeniería electoral— el andamiaje electoral con el que se buscaba reorientar institucionalmente la energía opositora al régimen que se estaba canalizando peligrosamente fuera de los cauces legales del marco constitucional mexicano.

Ahora bien, sin duda, fue la inconformidad social existente en México la que dio origen a la reforma política de 1977, y no únicamente un acto de inspiración graciosa, la que alentó la apertura política, pero debido a que dicha inconformidad carecía de legitimación jurídica y de una forma institucionalizada, el partido hegemónico —en aquel entonces—, pudo —cómodamente, y casi decidiendo unilateralmente qué tan lejos llegaría— establecer un régimen jurídico-electoral que buscaba “nutrir” a las minorías, que en esa etapa no representaban una competencia electoral real para el Partido Revolucionario Institucional, que hiciera peligrar su dominio. Esta holgura y comodidad del régimen imperante en el diseño de una legislación electoral no se volverían a presentar en México.

2. *Inicio formal del proceso de consulta pública*

En segundo lugar, el proceso organizado, formal y magno de la llamada “consulta pública”, mediante audiencias abiertas a los académicos, a los partidos políticos y a la sociedad civil, también se inauguró con la reforma electoral de 1977. Las audiencias fueron el elemento que le dio el carácter de “inclusivo” a la citada reforma.

Finalmente, con la reforma política de 1977, se empezó a configurar un derecho electoral mexicano incipiente, pero que contaba ya con todos los elementos temáticos y estructurales fundamentales de dicha disciplina en la época.

V. LA REFORMA POLÍTICA DE 1986-1987

La reforma política de 1986-1987, conocida también genéricamente por su nombre oficial como “La renovación política”, fue la segunda gran reforma del sistema electoral mexicano, en donde todavía se logra apreciar cierta holgura, aunque considerablemente disminuida —*vis a vis*

la existente en 1977— por parte del partido mayoritario en la confección e implementación de la misma. Fue ésta una reforma que respondió a la era de la crisis económica de los años ochenta que generó un malestar social más agudo que el que se había presentado en los años setenta, y que había dado origen, en parte, a la reforma electoral ya referida de 1977.

Debe señalarse que la reforma política de 1986-1987 fue una parte importante de la reorganización estructural llevada a cabo en México en dicha época, siendo uno de los últimos eslabones de la misma, y hecha en vísperas del histórico proceso electoral del 6 de julio de 1988.

1. *Aspectos positivos*

En términos temáticos y de innovaciones institucionales, la de 1986-1987 fue una reforma ampliamente positiva para las minorías políticas en México, a pesar de lo que en su momento se comentó. Los avances en materia del sistema representativo, la creación de un sistema de financiamiento público integral, la participación en los medios masivos de comunicación y el establecimiento de un Tribunal Electoral, fueron medidas que beneficiaron a los partidos políticos de oposición en México, en algunos casos a largo plazo, como es el del financiamiento público que, a nuestro parecer y con base en los recursos canalizados, les permitió fortalecer el andamiaje organizativo del que ahora disponen y que fue crucial para su impacto en el proceso electoral de 1994.

2. *Aspectos negativos*

Sin embargo, el rubro en donde la reforma política de 1986-1987 no rindió frutos, y por el cual se le recuerda popularmente en forma negativa y por encima de sus avances, es el de la etapa posterior a la jornada electoral, en donde “la caída” de los sistemas de información rápida y confiable tiñeron de duda el proceso electoral de 1988.

3. *Consecuencias generales*

Ahora bien, para el que esto escribe, las consecuencias de algunas de las aportaciones de la reforma política-electoral de 1986-1987 que más beneficiaron a la oposición en México y que han sido —quizá injustamente— opacadas por “la caída del sistema”, sentaron la base para la

consolidación del sistema auténticamente pluripartidista con el que cuenta México en este fin de siglo y de milenio. Lo curioso, es que es factible afirmar, sin ser demasiado temerarios, que cuando menos una de las condiciones electorales favorables para la oposición en México, surgida de la reforma política de 1986-1987 —su virtual equilibrio de fuerzas en la Cámara de Diputados con el PRI— fue el resultado indirecto de la aplicación de 100 a 200 escaños de representación proporcional, reforma que fue auspiciada irónicamente incluso por el propio PRI, y que en retrospectiva ocasionó la virtual crisis constitucional en la calificación del proceso electoral de 1988, la que —casi es seguro— no hubiera acontecido de haberse conservado los 100 escaños establecidos originalmente en 1977.

Otro resultado de la reforma política de 1986-1987 fue la necesidad —seguramente imprevista para el partido mayoritario— de buscar una alianza con el PAN para poder reformar el texto constitucional de 1917, puesto que no contaba ya —por sí mismo— las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, *quórum* requerido por la propia Constitución.

Por otro lado, debido a que en México (salvo el caso del PAN) el financiamiento por cuotas de militantes, o privado proveniente de diversas fuentes no fluía en forma sustancial hacia los partidos políticos, el financiamiento público integral establecido por la reforma de 1986-1987, como ya lo afirmamos, fue crucial para robustecer a algunos partidos políticos en México, que si bien no deben su posición protagónica en el escenario político únicamente a esta prerrogativa, indudablemente se han beneficiado ampliamente de dicho apoyo público.

Con base en las anteriores afirmaciones, es que podemos establecer que a pesar del desaseo y de las dudas que subsisten respecto al proceso electoral del 6 de julio de 1988, es posible afirmar que los frutos de largo plazo de la reforma electoral de 1986-1987 que antecedió y normó dicho proceso, han sido, paradójicamente, altamente positivos para consolidar el avance de México hacia la estructuración de un sistema político y electoral más competitivo y plural.

VI. LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1989-1990

Nuestro análisis de la reforma político-electoral de 1989-1990 gira en torno a la consideración general de que quizá una de las principales interrogantes que existían respecto a la etapa de reforma que se dio en el cita-

do bienio, fue el hecho de que dicha fase se abrió a tan sólo poco más de un año de que se publicó el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987. Lo breve de dicho lapso llama la atención retrocediendo en la historia electoral del país, se puede observar que en la época contemporánea los intervalos entre la promulgación de nuevas leyes electorales federales usualmente habían sido de cinco años a una década, aproximadamente. Esta periodicidad, sin duda, era sintomática del proceso de maduración política de la sociedad mexicana de la época.

En otras palabras, el Estado mexicano reaccionaba ante la presión de la sociedad civil —reflejada en crisis políticas y económicas— con dosis deliberadamente medidas de apertura política-electoral. Sin embargo, la anterior situación varió en México, después de las elecciones del 6 de julio de 1988, en que ya no solamente las diversas oposiciones reclamaron reformas electorales, sino que a partir de entonces, también el partido mayoritario a través de sus representantes políticos reclamó enfáticamente cambios en la legislación comicial que normó las elecciones —hasta esa fecha— más competidas del México contemporáneo.

1. *Causas impulsoras de la reforma*

La brevedad del lapso transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, y su reforma a petición pluripartidista, obedece, a nuestro modo de ver, principalmente a los siguientes hechos.

En primer término, debe destacarse el acceso —por parte de las oposiciones políticas— a un estadio de poder político en la Cámara de Diputados, que no tiene antecedentes en el México moderno, de tal forma que con 239 diputados de la oposición, contra 261 del PRI, parecía que la oposición ya no sólo influiría, sino que en múltiples ocasiones podría esperarse que determinaría la estructura y el contenido de muchos de los textos legislativos por venir.

Esta fuerte oposición reclamó modificaciones electorales para eliminar obstáculos estructurales y procedimentales que —según sus propias declaraciones— impidieron su conversión en una mayoría absoluta en dicho foro.

Por otro lado, resulta claro que el partido mayoritario (PRI), buscó conjugar un reagrupamiento interno con reformas electorales que le volvieron a dar el predominio político de antaño. Ambas posiciones eran

y son legítimas bajo un régimen de partidos políticos que democratiza paulatinamente.

2. *Evaluación de los efectos de la reforma*

Las esperanzas creadas por el proceso electoral de 1988 para la oposición política mexicana se desvanecieron en los siguientes tres años, y la reforma política de 1989-1990 no fue aprovechada cabalmente ni por el partido en el poder ni por la oposición en general, si bien por motivos enteramente distintos, y que a continuación analizaremos brevemente.

En primer término, el PRI, reagrupándose, logró, como era de esperarse, bajo la lógica eterna del poder político, fraguar un marco electoral menos amenazante para su *status* de mayoría.

La posición del PAN fue más compleja, puesto que en la aprobación de la reforma constitucional de 1989 y del nuevo Código Electoral de 1990 demostró, por un lado, lo que algunos podrían considerar como “madurez política” al preferir el debate y la concertación con el partido mayoritario, en lugar de la abierta desobediencia civil a la que se pudo haber convocado a parte importante del país en una alianza parlamentaria con el PRD que, numéricamente, podría haber congelado cualquier esfuerzo de reforma constitucional proveniente del PRI.

3. *La dinámica de los sistemas político-electorales*

Como se aprecia en las anteriores afirmaciones, la dinámica de un sistema político electoral no es constante ni unidireccional, las variables sociales son múltiples y complejas y el derecho en general debe responder y adecuarse de ser necesario a los fenómenos sociales. Ciertamente es que en ocasiones un equis régimen jurídico de los procesos electorales, así como el de cualquier otra temática, puede estructurarse para hacer obra de “ingeniería social”, para de hecho conducir y provocar el cambio por cauces buscados *a priori*. Pero cuando la dinámica social desboca los cauces de los tiempos aletargados, entonces el derecho no es ya la herramienta para proyectar el futuro sino la fórmula para evitar el naufragio colectivo.

En este sentido, la reforma político-electoral de 1989-1990, debió ser el producto de la negociación honesta, del diálogo y del consenso verda-

deramente pluripartidista más que la herramienta de la gran mayoría que quiere construir sin presiones y sin cesiones significativas el futuro.

De este modo, es posible aventurar la opinión fundada de que de haberse realizado una reforma político-electoral integral en México con el consenso de todas las fuerzas políticas importantes del país en 1989-1990, las reformas políticas de 1993-1994 y de 1996, no hubieran estado tan peligrosamente plagadas —para todos los partidos y para el país mismo— de desacuerdos y frustraciones incluso a pocas semanas del proceso electoral más observado y competido de la historia moderna de México, en lo tocante a la reforma de 1993-1994.

Claro está que bajo los parámetros de la *real politik*, se puede afirmar que sería ingenuo pensar en una reforma político-electoral que no respondiera a los intereses partidarios reales y del momento del partido mayoritario. Esta consideración quizá no sea la más justa, pero en cualquier sociedad contemporánea esta situación es el común denominador.

Así, no cabría esperar que un grupo político detentador del poder no persiguiera estructurar un régimen jurídico electoral para beneficiar sus propios intereses. Cuando dicha práctica se mantiene dentro de los márgenes de la legalidad y de la legitimidad, es lógico y natural, porque lo mismo hacen las minorías al volverse mayorías.

4. *Los riesgos de la ingeniería electoral*

Es oportuno señalar que una de las características que más incomodan a algunos politólogos —la impredecibilidad de las conductas y los fenómenos políticos— viene a ser un paliativo corrector de la anterior práctica cuando se abusa de ella. De esta manera, se han dado casos ejemplificativos recientes, como el de Polonia, Chile, y en ciertos aspectos el de México, en donde la planeación electoral ha buscado obtener u orientar ciertos resultados electorales, con base en evaluaciones de la realidad político-social de una sociedad que a la postre ha venido a comportarse de manera distinta a los supuestos que sustentaban una estructura electoral que se ve rebasada por la dinámica social. Tales son pues los casos del célebre referéndum chileno; de la extensión de la representación proporcional en México previa a la elección de 1988.

Ahora bien, una vez conocidos los resultados de una elección —quizá no esperados por los “cerebros” que son los autores intelectuales de una

reforma electoral dada, de acuerdo a sus proyecciones iniciales—, los sistemas políticos entran en una nueva fase movidos por las fuerzas independientes de la dinámica social misma. De todo lo anterior se desprende que resulta provechoso siempre tener en mente cuáles son los fines ideales que debe buscar alcanzar un régimen electoral y cuáles son las influencias de la realidad social que a veces desvían dichos propósitos.

VII. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y SECUNDARIO DEL DERECHO MEXICANO BAJO LA REFORMA ELECTORAL DE 1993-1994

Como toda reforma electoral, la de 1993-1994 tiene también características distintivas que la separan de anteriores procesos reformados ya referidos. En primer término, debemos resaltar que dicha reforma político-electoral tiene, por primera vez en la historia electoral del país, cinco etapas claramente distintas que son el resultado, también, de cinco momentos políticos enteramente distintos en el periodo que va desde septiembre de 1993 hasta julio de 1994.

1. *Primera etapa: Reformas constitucionales y del COFIPE, de septiembre de 1993*

La primera etapa de la reforma política de 1993-1994 da como resultado las reformas constitucionales y del COFIPE publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 y el 24 de septiembre de 1993, respectivamente. Esta primera etapa de la reforma política de 1993-1994 corporiza la concepción legislativa emanada de un sistema de partidos en que el PRI resultó la fuerza dominante, con un PAN que apoyó dicha concepción y un PRD abiertamente opuesto al tenor general de la reforma.

Como rasgo distintivo fundamental cabe destacar que fue una reforma ideada en el clímax del poderío presidencial de la administración de Carlos Salinas de Gortari, antes de conocerse el nombre del “tapado” del PRI, antes de la aprobación del TLC, y antes del surgimiento público del EZLN.

Fue por lo tanto una etapa de la reforma auspiciada por fuerzas políticas y económicas que creían en la seguridad de un manejo prolongado e incontestado de su poder político en México. Fue esta primera etapa en donde las grandes innovaciones, las modificaciones más espectaculares, fueron la anhelada apertura del Senado a las minorías; la eliminación de la autocalificación en las elecciones legislativas; y el rompimiento con el

anacronismo de la fracción I del artículo 82 constitucional, si bien esta última cuajó constitucionalmente hasta el 1o. de julio de 1994, debido a su contenido polémico.

2. *Segunda etapa: El Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia*

La segunda gran etapa de la reforma electoral de 1993-1994, se dio en marzo de 1994, y tuvo como resorte principal el *Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia*, firmado el 27 de enero de 1994, que tomó los principales puntos propuestos por el PRD, el PAN y el PRI —siendo candidato de este último, Luis Donald Colosio, quien apoyaba en general el Acuerdo— y los decantó en siete puntos que fueron: 1) la imparcialidad de las autoridades electorales; 2) la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales para votar y de las listas nominales; 3) las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva; 4) impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral; 5) revisar el sistema de financiamiento para los partidos; 6) revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones de los derechos políticos fundamentales; explorar, ante la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales y 7) proceder a un periodo extraordinario del Congreso para realizar las adecuaciones legales que requieran estas decisiones.

Ahora bien, como resultado directo de la segunda fase, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversos Acuerdos del Consejo General de IFE, el 23 de marzo de 1994, que contienen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuaron como observadores durante la jornada electoral federal de 1994, sobre la realización de una auditoría externa al padrón electoral de 1994; sobre la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral; y sobre la promoción ante la Procuraduría General de la República de la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Ahora bien, la segunda etapa de la reforma arriba referida, en tratándose de las aportaciones a la reforma electoral de 1993-1994, fue el resultado del dramático cambio de circunstancias que vivió el país desde la nominación de Luis Donald Colosio como candidato del PRI a la Presidencia de la República, en noviembre de 1993, pasando por el levantamiento armado de Chiapas de enero de 1994, hasta llegar al ya histórico

discurso de Colosio pronunciado el 6 de marzo de 1993, en el Monumento a la Revolución. Es por tanto, una etapa de apertura indispensable e incontenible que obtiene, por vez primera, el consenso inicial de las tres principales fuerzas políticas del país, PRI, PRD y PAN, hecho no visto en México, desde 1978.

3. *Tercera etapa: Ciudadanización de los órganos electorales y delitos electorales*

La tercera etapa de la reforma de 1993-1994, se abre el 22 de marzo de 1994 —irónicamente en la víspera del asesinato de Colosio— fecha en que dio comienzo el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, cuyo fin fue ocuparse de la iniciativa de reformas al artículo 41 de la Constitución y de una iniciativa que dio como resultado la publicación el 25 de marzo de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*, del decreto que reformó el Código Penal en su Título Vigésimocuarto, respecto de delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos, reforma esta última que causó una álgida polémica nacional, y concluyó el 19 de abril de 1994, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto de 15 de abril que reformó el artículo 41, en sus párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo, y que dio como resultado una verdadera “resolución” en el derecho electoral mexicano, porque después de décadas de mantener una estructura organizacional electoral que privilegiaba a los partidos políticos y que contribuía marcadamente a la existencia de una cada vez más acentuada “partidocracia” en el sistema representativo mexicano, los partidos políticos conservaron su indispensable voz en el seno del Consejo General del IFE, pero perdieron su voto en el mismo. Ahora bien, a nuestro parecer hubo dos causas fundamentales que dieron origen a esta reforma.

A. *Declive de la partidocracia mexicana*

En primer término, tenemos la tendencia que se había dado en las últimas décadas, a hacer de la democracia mexicana una democracia de “partidos”, más que una democracia de “ciudadanos” votantes. Los derechos, prerrogativas y peso específico real de los partidos habían llevado a una situación en que las cúpulas partidarias actuaban como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo de hecho en muchas ocasiones y distorsionando también la pureza de la voluntad popular.

Esta tendencia se reflejaba en acuerdos partidarios, en “concertaciones” entre élites partidarias y el gobierno, que adulteraban los mandatos originales del pueblo votante.

En otras palabras, se daba una situación de hecho en que los sujetos que fungían como representantes del pueblo, actuaban más allá del ámbito de su mandato, sin rendir cuentas al electorado que los llevó a ocupar su cargo de representación política.

Esta circunstancia, en parte, contribuyó a alimentar el escepticismo entre la ciudadanía votante respecto a la eficacia de los partidos como entes intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno, lo que a su vez aumentó el porcentaje del abstencionismo electoral reduciendo la legitimidad del mandato político.

Ahora bien, los mecanismos jurídicos para responder a la anterior situación son limitados. Uno es la instauración detallada y el *uso real* en el esquema constitucional mexicano de instrumentos de democracia participativa, como son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. Un segundo mecanismo de influencia inmediata en el proceso electoral que se vivió el 21 de agosto de 1994, era “despartidizar” la integración de los organismos electorales encargados de la conducción del proceso electoral, opción por la que se optó finalmente.

B. *La parcialidad de los órganos electorales*

Para nosotros, la segunda causa relevante de la enmienda al artículo 41 constitucional, fue el conflicto de intereses intrínseco a la antigua estructura de los organismos electorales. No es posible que un cuerpo colegiado sea “juez y parte de su propia causa” como era el caso bajo la anterior legislación electoral mexicana, en que una maraña de intereses claramente definidos hacía imposible la labor del organismo electoral cúpula.

4. *Cuarta etapa: La consolidación de la reforma*

La cuarta etapa de la reforma política de 1993-1994 culmina con la publicación, el 18 de mayo de 1994 —ya en un periodo ordinario de sesiones—, de un decreto que reformó, adicionó y derogó diversos artículos del COFIPE, y que consolidó la apertura iniciada en las antes referidas segunda y tercera etapas.

5. *Quinta etapa: medios masivos de comunicación y reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

Por último, del 6 al 20 de julio de 1994, se dio lo que fue la quinta y última etapa de la histórica reforma política de 1993-1994, que se da después de la renuncia y el posterior regreso del entonces secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.

Esta última etapa del proceso reformador de 1993-1994, la integraron dos iniciativas, una de naturaleza meta-legislativa y otra paradigmáticamente legislativa.

La primera “iniciativa” fue una medida tomada bajo presión por la empresa Televisa, de invitar a todos y cada uno de los candidatos presidenciales a que desarrollaran tres programas especiales de quince minutos cada uno, los cuales se repitieron cuatro veces, del 18 de julio al 13 de agosto de 1994. Dicha iniciativa respondió a la presión social respecto de la inequidad en el manejo de los tiempos dados a los candidatos presidenciales en la televisión comercial nacional.

La segunda iniciativa es la referida a la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de calificación de la elección presidencial y designación de presidente de la República, interino, provisional o sustituto publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 1994. Estas reformas cerraron la quinta y última etapa de la reforma electoral de 1993-1994.

VIII. LA REFORMA ELECTORAL CONSTITUCIONAL DE 1996

1. *Panorama general*

El Decreto de reforma y adiciones a la Constitución Política Mexicana publicado el 22 de agosto de 1996, contiene reformas, adiciones y derogaciones de 17 artículos constitucionales torales, por lo que de entrada cabe decir que tan sólo por el contenido y la naturaleza de los cambios propuestos, estamos sin duda en presencia de la reforma política más ambiciosa y trascendental de la historia electoral de México, desde 1977. Ahora bien, con el fin de tener un panorama global comparativo del contenido, ventajas y desventajas de las reformas citadas, aprobadas con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, dividiremos este rubro en siete grandes secciones, que consideramos engloban sintéticamente las grandes innovaciones de la reforma electoral constitucional de 1996.

2. *Los derechos políticos constitucionales*

Bajo el rubro de los derechos políticos constitucionales, las reformas de 1996 de los artículos 35, 36 y 41 de la Ley Fundamental, contempla: 1. El derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos de naturaleza individual; 2. La afiliación a partidos políticos libre e individual y 3. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

En primer término, el uso de la palabra “individual” en el artículo 35 constitucional, fracción III, busca dar fin a una añeja demanda de las oposiciones (PAN, PRD) en México, en el sentido de terminar con el llamado “corporativismo” en materia de asociación política que se daba en favor del PRI, puesto que los integrantes de sus sectores eran incorporados al PRI en bloque, a veces en contra de su voluntad, según alegaron siempre los partidos de oposición.

Lo cierto es que no obstante la afiliación masiva a través de los sectores tradicionales del PRI, ésto no necesariamente aseguraba un apoyo de votación masiva disciplinada en favor del PRI, como se vio en el ejemplo de los petroleros que votaron en contra de Carlos Salinas en 1988. Por otro lado, la afiliación masiva corporativa a los partidos políticos en muchos ejemplos históricos mundiales, es defendible a través del análisis de las diversas teorías sobre el origen de los partidos políticos, algunas de las cuales nos indican que el surgimiento de los partidos de masas de trabajadores, se da precisamente con base en la afiliación masiva de grandes cantidades de obreros, trabajadores y campesinos que se unen para formar partidos políticos con el fin de defender mejor sus intereses de clase.

También bajo el rubro de derechos políticos, está la reforma al artículo 41 que establece que la afiliación a los partidos políticos será libre e individual, con lo que se prohibirá el uso, por ejemplo, de cláusulas de exclusión o inclusión laborales en los sindicatos para incorporar bloques de trabajadores a partidos políticos.

Por último, la reforma del artículo 36, fracción III, obedece a las peticiones del PRD y PT, que buscan engrosar sus porcentajes de votación mediante el voto de los mexicanos en el exterior, reforma que claramente perjudicaría al PRI, en especial en tiempos de graves crisis económicas, que obligan a un mayor número de mexicanos a buscar fuentes de trabajo fuera del país.

Por otro lado, debe enfatizarse que la implementación práctica del voto de mexicanos en el extranjero se enfrentará inevitablemente a problemas logísticos, procedimentales y de comprobación de condición migratoria de gran envergadura, amén de los enormes gastos que podrá significar en términos de montaje de la infraestructura electoral necesaria y de los gastos extras de financiamiento de campañas a cargo de los partidos políticos nacionales.

3. *Composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral*

Las nueve innovaciones en esta materia, contempladas por la reforma electoral constitucional de 1996, son: 1. Exclusión del secretario de Gobernación, representante del Poder Ejecutivo, del Consejo General del IFE; 2. Los consejeros del Poder Legislativo integrarán el Consejo General con voz, pero sin voto; 3. Ampliación del número de consejeros del Poder Legislativo; 4. Modificación de integración del Consejo General con toma de decisiones de ocho consejeros electorales que sustituyen a los consejeros ciudadanos y al presidente del Consejo; 5. La Cámara de Diputados designará a los consejeros electorales y al presidente del Consejo con el voto de dos tercios de los miembros presentes a propuesta de los grupos parlamentarios; 6. Incompatibilidad del cargo de consejero electoral con otro empleo, cargo o comisión con excepción de los vinculados a su representación del Consejo y asociaciones docentes, culturales, científicas, de investigación o beneficencia no remunerados; 7. Presencia en el Consejo General de Representantes de los partidos con voz, pero sin voto; 8. Creación de la figura del secretario ejecutivo con voz pero sin voto, nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente y 9. Sujeción del presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo al régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La exclusión del Poder Ejecutivo —vía el secretario de Gobernación— del órgano superior de dirección del IFE, ha sido otra más de las añejas demandas del PRD, secundada en parte por el PT, y opuesta por el PAN y el PRI, puesto que se argumentaba la ejecución de la voluntad presidencial a través del secretario de Gobernación en las negociaciones, debates y actividades diversas del IFE (antes CFE), lo cual, según la oposición manipulaba, distorsionaba e intimidaba a los participantes en el

cuerpo colegiado electoral supremo. Por otro lado, habrá que estar muy atento para evitar que la falta de una presencia política de peso y respaldo nacionales, como era el secretario de Gobernación, ocasione crisis políticas, irresponsabilidad política y creación de mafias políticas de ciudadanos que adulteren la voluntad popular, ejerciendo el poder electoral sin la supervisión de un control político superior.

La consolidación del proceso de “ciudadanización” del Consejo General iniciada en 1993, y su consecuente “despartidización” y “desestatización” surgió como respuesta al escepticismo ciudadano respecto a la partidocracia desbocada de los años setenta y ochenta, que llevó a las élites partidarias a tomar decisiones que traicionaban y adulteraban la voluntad ciudadana.

Sin embargo, la naturaleza profesional de los representantes de los partidos y de los poderes políticos —en el sentido de su oficio y olfato político— no siempre resultaban en yerros o manipulaciones, a veces resultaron en negociaciones y acuerdos políticos de salvación en casos de *impasse* políticos en que “los ciudadanos” —usualmente académicos de buena fe— se hubieran puesto a discutir eternamente mientras el país se encontraba en riesgo de desmoronarse.

4. *Financiamiento público y privado de los partidos políticos*

Bajo el crucial tema del financiamiento público y privado de los partidos políticos, la reforma de 1996 contempla las siguientes siete innovaciones: 1. Constitucionalización de las bases mediante las cuales los partidos políticos pueden disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades; 2. Preponderancia del financiamiento público sobre el privado; 3. Preponderancia del financiamiento público dividido en actividades ordinarias permanentes y las desarrolladas para la obtención del voto durante los procesos electorales; 4. Mayor equidad en la distribución del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes: 30 por ciento igualitaria y 70 por ciento restante, según la fuerza electoral partidaria en la elección de diputados federales; 5. Conservación de financiamiento por concepto de tareas específicas de los partidos; 6. Financiamiento de gastos de campaña política y 7. Establecimiento de bases constitucionales del sistema de control de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos que contengan criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos en las campañas,

montos máximos de aportaciones de simpatizantes y sanciones en caso de violación de normas en materia de financiamiento.

La llamada “constitucionalización” integral del financiamiento público y privado de los partidos, con bases para su control y vigilancia constituye la cristalización de un anhelo del PRD, que fue posible —en parte— debido al financiamiento de la campaña de Roberto Madrazo en Tabasco, y de los actos de corrupción de la familia Salinas revelados en los últimos meses. Por otro lado, la preponderancia del financiamiento público sobre el privado —derrota del PAN— aunque se inserta en una tendencia mundial que ha considerado preferible auspiciar la participación de muchos ciudadanos con aportaciones pequeñas y de fondos públicos, para contrarrestar la influencia de los pocos con grandes capitales, promete auspiciar controversias insospechadas en México —pero comprobadas en el extranjero— de inconstitucionalidad por motivos de violación de garantías de la libertad de expresión, que son justificables cuando un ciudadano argumenta que puede donar o gastar tanto dinero como quiera —de su propio peculio— en una campaña política y que cualquier cortapisa a esta libertad es anticonstitucional, como ha sucedido ya en Estados Unidos.

Por último, la consagración a nivel constitucional de criterios de control, vigilancia y de sanciones en caso de violaciones a las normas en materia de financiamiento, no constituye necesariamente la panacea para los problemas el de Tabasco. El problema de la normatividad en materia de financiamiento y de su violación está más bien vinculado a la extrapolación irracional de sistemas y mecanismos de financiamiento creados y experimentados en otros países, pero que van a contrapelo de las prácticas añejas en la materia en México. Si por décadas, las campañas y las actividades políticas se han financiado a través de métodos no regulados jurídicamente, no es posible esperar que de manera instantánea las fuerzas políticas vivas del país se apeguen a normas que establecen límites, controles y prohibiciones, por más convenientes que éstas sean para la salud económica y ética del país.

5. *El nuevo sistema de justicia electoral*

En materia de justicia electoral, la última reforma político-electoral constitucional mexicana contempla 13 innovaciones fundamentales, a saber: 1. La constitucionalidad de leyes electorales; 2. Revisión de la constitucionalidad de actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales; 3. Resolución final de carácter jurisdiccional en la elección

presidencial; 4. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial; 5. Distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; 6. Eliminación de la fracción II, del artículo 105 constitucional vigente, que prohíbe el conocimiento de la Suprema Corte de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral; 7. Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal para analizar la constitucionalidad de actos y resoluciones controvertidos; 8. El Tribunal Electoral también conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para fines políticos; 9. El Tribunal Electoral conocerá de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que violen directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en casos trascendentales; 10. Eliminación de la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, y transferencia de dicha función al Tribunal Electoral; 11. Establecimiento permanente de una Sala Superior del Tribunal Electoral integrada con siete magistrados electorales; 12. Mantener las Salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales federales, y 13. Designación de magistrados a cargo del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La “judicialización” de la justicia electoral y la revisión de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones electorales, y el conocimiento de la Suprema Corte de diferendos electorales se avizora como una verdadera “revolución” en la materia, sin embargo, la complejidad y riesgos inherentes en las controversias electorales pueden contaminar la actividad de la Suprema Corte de Justicia de tal manera, que la lleven a enfrentamientos políticos desgastantes con los poderes políticos que perjudicarían la estabilidad nacional. Para que este escenario no se dé, deberá elaborarse un cuerpo normativo en materia de justicia electoral sustantiva y adjetiva que evite dilaciones, confusiones y enfrentamientos estériles.

Por último, la eliminación de la calificación electoral de la elección presidencial, por parte de la Cámara Baja, y su realización por el Tribunal Electoral, si bien parece cortar de tajo un cáncer enquistado del sistema político mexicano —según el PRD— en realidad colocará dicha función crucial para la estabilidad política nacional en manos de un número más reducido de personas, por lo que también será más reducido el espectro ideológico y filosófico de quienes colectivamente deben dar su “visto bueno” a la elección presidencial. Así, si dicha función queda en manos

de un Tribunal probo, capaz e imparcial, los intereses nacionales estarán salvaguardados, pero de no ser así, habrá muchos que suspiren por las largas y plurales discusiones e intervenciones de cientos de diputados reunidos en colegio electoral.

6. *Sistema de integración de la Cámara de Diputados*

Respecto de la integración de la Cámara Baja del Congreso de la Unión, las novedades aportadas por la reforma de 1996, son: 1. Disminución de 315 a 300 del número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pueda tener un partido; y 2. La prohibición para que ningún partido pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara Baja exceda en 8 por ciento el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor.

La reducción del porcentaje de sobrerepresentación constituye en primera instancia un triunfo para los partidos minoritarios en México, y se acerca a un ideal numérico de correspondencia entre el porcentaje de votos y el número de escaños legislativos, lo cual parece auspiciar un poder legislativo más acorde a la realidad nacional. Sin embargo, existe el riesgo de que en una elección legislativa próxima el Poder Legislativo Federal pudiera quedar en manos de un partido distinto de aquél al que pertenece el Titular del Ejecutivo, pero bajo un sistema presidencial carente de los mecanismos promoventes de la gobernabilidad que existen, por ejemplo, si bien el PRI logró mantener una leve sobrerepresentación que el PRD deseaba reducir aún más, el PAN podría ser el principal beneficiado en esta reforma, dependiendo de la existencia o no de un voto de castigo en las próximas elecciones legislativas federales en México.

7. *Sistema de integración del Senado*

En cuanto al Senado, dos son las principales innovaciones: 1. Conservación de 128 senadores, dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con otros 32 electos por el sistema de representación que comprendería todo el territorio nacional, y 2. la renovación de la totalidad del Senado cada seis años, durando los electos en 1997 mediante el sistema de representación proporcional dos años y diez meses en el cargo.

La extensión de la representación proporcional al Senado, idea del PRD, con la existencia de un senador de representación proporcional por

entidad, asegurará un mosaico ideológico más amplio en la Cámara Alta, lo que debe beneficiar la riqueza del debate en dicha Cámara.

8. *La reforma política del Distrito Federal*

Según nuestra óptica, las ocho innovaciones de la reforma política del Distrito Federal, son: 1. Ratificación en el nuevo artículo 122 constitucional de la decisión política constitucional que establece la naturaleza jurídica singular de la ciudad de México, que es simultáneamente Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal, corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, y en el ejercicio de dichas atribuciones concurren las autoridades locales: La Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia; 3. Elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, por voto universal, libre, directo y secreto; 4. Ampliación de facultades legislativas del órgano legislativo del Distrito Federal, en materias de tipo local, como la electoral, y designación del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en casos de falta absoluta de su titular electo; 5. Designación y ratificación de magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de la Asamblea Legislativa; 6. Conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura; 7. Nueva organización de la administración pública local para el Distrito Federal, distinguiendo entre órganos centrales, des-concentrados y descentralizados, y 8. Nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial y elección de sus titulares, indirectamente, en 1997, y directa, secreta, libre y universalmente en el año dos mil, por los ciudadanos de la demarcación dada.

La elección directa, universal, libre y secreta del jefe del Gobierno del Distrito Federal, restaña la *capitis diminutio* de los habitantes de la ciudad capital, lo cual es ya un avance político impostergable. Pero laten riesgos imposibles de ignorar en dicho avance. Debido a la inmensa concentración de recursos, habitantes e infraestructura que hay en el Distrito Federal, resultado de décadas de centralismo y políticas de desarrollo equivocadas, la fuerza política y económica de un futuro jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo podría poner en posibilidades de enfrentamiento directo con el titular del poder Ejecutivo Federal.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

A manera de una reflexión final sobre las reformas político-electorales constitucionales en México, en el lapso 1946-1996, y con base en el análisis hecho a lo largo de este ensayo, es dable afirmar que en cuanto al derecho electoral, en ocasiones, para entender, explicar y controlar su dinámica real debe atenderse no sólo a su andamiaje jurídico, sino a las múltiples variables contextuales del sistema político, económico y social, y de manera fundamental de los porcentajes —protagónicos y secundarios— que le dan vida en un momento dado, y que aunque están fuera del universo formal normativo electoral inciden poderosa y determinante en la realidad electoral material.