

# LA REFORMA ELECTORAL DE 1986-1987 EN MÉXICO RETROSPECTIVA Y ANÁLISIS

Manuel BARQUÍN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los partidos caudillistas.* III. *La aparición de partidos institucionalizados.* IV. *La desaparición de los partidos caudillistas y la matización del principio mayoritario.* V. *Reforma electoral de 1977.* VI. *La renovación política.* VII. *El Código Federal Electoral de 1987.* VIII. *Conclusión.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ocupa fundamentalmente del sistema electoral en México, en general, y de la más reciente reforma electoral que se manifestó con la modificación de cinco artículos de la Constitución, referidos al sistema de representación y a la enunciación de los principios más generales que rigen el proceso electoral; de hecho, la mayoría de los artículos constitucionales que se refieren a las elecciones federales fueron enmendados, como aparece en el *Diario Oficial* de 15 de diciembre de 1986. Asimismo, se reformó en gran medida la legislación electoral federal, emitiendo el 12 de febrero de 1987 un nuevo Código Federal Electoral, en sustitución de la anteriormente vigente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977.

Atendiendo al aserto muchas veces reiterado de que la cabal comprensión del sistema electoral no es del todo posible, sin una reflexión sobre el sistema de partidos, en la primera parte de este trabajo se presenta una visión retrospectiva del desarrollo del sistema electoral, vinculándolo con la evolución del sistema de partidos. La legislación electoral es una de las que más cambios ha sufrido, desde que se emitió la primera ley electoral posrevolucionaria en 1918; sin embargo, sólo se hará referencia a las leyes electorales y reformas, en la medida en que han sido especialmente trascendentes.

Finalmente, en la última parte se analizarán los puntos más relevantes de las reformas introducidas recientemente, con objeto de dar una idea de su significado y posibles implicaciones, siempre teniendo en

cuenta que por tratarse de disposiciones que aún no han sido llevadas al terreno de la práctica habrá que esperar a las elecciones federales que se celebrarán en el año de 1988, para formular un juicio más definitivo.

Las elecciones en México representan un proceso de excepcional continuidad, como lo demuestra el hecho de que entre 1920 y 1985 hayan sido electos popularmente trece presidentes, cuatro mil diputados federales, alrededor de quinientos gobernadores, cinco mil diputados locales, aproximadamente, y más de cincuenta mil presidentes municipales. No obstante, la bibliografía y hemerografía sobre el tema es relativamente escasa, es más, antes de la reforma electoral de 1977, las pocas obras y trabajos existentes eran primordialmente estudios monográficos sobre partidos políticos. Molinar Horcasitas señala que una posible causa de tan paradójica situación fue el desinterés de los intelectuales críticos por un evento político aparentemente sospechoso de estar afectado por irregularidades como el fraude y la manipulación electoral.<sup>1</sup> Sin embargo, ni aun en el ámbito de los intelectuales partidarios del sistema político suscitó el tema de las elecciones un interés tal que justificase la generación de una amplia bibliografía, hasta la década de los ochenta.

En lo concerniente al desarrollo paralelo del sistema electoral y de partidos, con respecto del sistema político, habría que concluir con un juicio positivo, si se tiene en cuenta que después de treinta años de la dictadura porfiriana, la primera elección presidencial conflictiva, en 1910, se decidió por una revolución y de la segunda surgió triunfante Francisco I. Madero, mismo que fue electo presidente en las elecciones más exitosas e inobjetables de toda la historia de México, ganando la primera magistratura por un 99.26% de los sufragios emitidos.<sup>2</sup> No obstante, no terminó su periodo, debido al tristemente célebre golpe de Estado contrarrevolucionario acaudillado por el general Victoriano Huerta, que condujo al ominoso martirio de Madero. En 1917, la segunda elección, propiamente dicha, llevó a la presidencia al "Jefe Máximo de la Revolución" y cabeza de la insurrección en contra de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, quien resultó electo por el 98.07% de los sufragios emitidos, pero tampoco terminó su periodo, ya que fue depuesto y asesinado por el golpe de Estado que acaudilló

<sup>1</sup> Molinar Horcasitas, Juan "Elecciones mexicanas, ¿qué sabremos?", en *Estudios Políticos*, México, vol. 4, núm. 1, enero-marzo de 1985.

<sup>2</sup> González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 4ª ed., México, Era, 1985, p. 132.

el general Álvaro Obregón, motivado por la imposición de Ignacio Bonillas como sucesor de Carranza.

El general Álvaro Obregón fue electo presidente en 1920, con un 95.78% de la votación y el general Plutarco Elías Calles lo fue en 1924, con un 84.14% de los sufragios emitidos. El mismo general Obregón se postuló para presidente, en contra de uno de los principios más fundamentales de la Revolución, el de la no reelección, después de una reforma constitucional mal pergeñada y contraria a toda lógica y justicia. Obregón fue electo por una sospechosa unanimidad de 100% de votos, pero un magnicidio perpetrado por cristeros (católicos rebeldes) evitó que se entronizara a una posible segunda dictadura de corte porfiriano. Finalmente, en 1929 fue electo un oscuro político de nombre Pascual Ortiz Rubio, que posteriormente fue obligado a renunciar por el general Calles, a la sazón erigido en el gran elector de la Revolución, hasta que después de otros dos presidentes más o menos influenciados por él y no electos popularmente fue exiliado por el general Lázaro Cárdenas, electo presidente en 1934, por el 98.19% de la votación. Desde entonces a la fecha todos los presidentes han sido electos popularmente y han terminado sus periodos sexenales normalmente.

El periodo posrevolucionario de caudillos militares se prolongó hasta el año de 1934, si bien la que se ha denominado como fase de los partidos políticos caudillistas prácticamente declina en 1929 con la fundación de partidos relativamente institucionales.<sup>3</sup> Al día siguiente al de la publicación de la Constitución de 1917 —todavía en vigor, pero considerablemente reformada— se publicó una ley electoral de 6 de febrero del mismo año, que tuvo que ser abrogada por la de 1º de agosto de 1918; el sistema electoral regulado por ella presidió las elecciones del periodo caudillista y de la primera fase del periodo institucional, prácticamente hasta la expedición de la ley electoral de 1946.

## II. LOS PARTIDOS CAUDILLISTAS

En la etapa de los partidos caudillistas, aparece el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), en 1916, como remoto antecedente del partido dominante; el Partido Nacional Cooperativista (PNC) fundado en 1917, que después de escindirse en 1923 aporta una de sus dos corrientes para acrecer la fuerza política que daría origen al partido dominante; el Partido Socialista Obrero (PSO), que presentó candidatos

<sup>3</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Altiplano, 1969, cap. XIV.

para las elecciones de 1917 y constituye el antecedente del Partido Comunista Mexicano (PCM), que fue fundado en 1919; el mismo año aparece el Partido Laborista Mexicano (PLM), presencia política de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), la organización sindical encabezada por el célebre líder Luis Napoleón Morones que constituyó el pilar obrero sobre el que se asentó el sistema político mexicano, aun cuando después fue sustituida por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que ha desempeñado un papel decisivo en la conformación y estabilidad del sistema político mexicano hasta nuestros días. La CROM y el PLM tuvieron una orientación social demócrata reformista, según Rodríguez Araujo, aun cuando el mismo autor consigna el dato de que Samuel Gompers, el célebre líder de la AFL, fue asesor de la CROM.<sup>4</sup> Después de haber desempeñado un papel protagónico Luis Napoleón Morones desapareció del plano político por conflictos políticos y bajo la sospecha de corrupción de la política sindical. Paradójicamente, tanto el PLM como el PCM se originaron en el Congreso Socialista Nacional de 1919.<sup>5</sup> Finalmente, el Partido Nacional Agrarista (PNA) fue constituido en 1920.

El PLC pudo haberse constituido en el partido dominante, pero tuvo un enfrentamiento con Venustiano Carranza. Posteriormente, después de apoyar a Álvaro Obregón, se pronunció por el sistema parlamentario, por lo que fue preterido por el mismo quien prefirió apoyarse en el PLM, al PNC y el PNA. Asimismo, se organizaron un buen número de partidos locales de los que sólo se mencionarán unos cuantos, por su importancia o por la notoriedad alcanzada por sus líderes: El Partido Socialista del Sureste, dirigido por Tomás Garrido Canabal, quien posteriormente fue gobernador del estado de Tabasco y célebre por la proscripción de la práctica de religiones en su entidad ( que fuera de las fronteras de México hiciera célebre Graham Green con su novela *El poder y la gloria*, Garrido Canabal fue también patrocinador de la organización paramilitar "Las Camisas Rojas". La Liga de Comunidades Agrarias del Estado de Veracruz auspiciada por Adalberto Tejeda, que agrupó a sindicatos y ligas campesinas armadas y con entrenamiento militar, su dirigente fue también gobernador de su entidad e inició una reforma agraria que sirvió de inspiración a la que después se implantó durante el periodo cardenista. El Partido Liberal de Jalisco, dirigido por José Guadalupe Zuno, después gobernador de la misma entidad y suegro del presidente Luis Echeverría. Finalmente, el

<sup>4</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 6ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1983, pp. 26 y 27.

<sup>5</sup> *Idem*.

Partido Socialista Fronterizo, uno de cuyos más notables líderes fue Emilio Portes Gil, después presidente de la República durante el periodo del maximato (llamado así por la hegemonía que ejerció *de facto* el general Plutarco Elías Calles).<sup>6</sup>

### III. LA APARICIÓN DE PARTIDOS INSTITUCIONALIZADOS

El antecesor formal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, cuando era presidente Emilio Portes Gil, fue una confederación de partidos nacionales y regionales. En sus orígenes el PNR se caracterizó por ser un partido que abiertamente apoyaba al gobierno. Incluso, los burócratas tenían la obligación de contribuir con siete días de sueldo al año y contaba con recursos aportados por el gobierno, según lo afirma Paoli.<sup>7</sup> El propio Portes Gil reconoció al PNR como "francamente un partido gobiernista".<sup>8</sup>

En su origen, el PNR se enfrentó a la división entre el candidato obregonista, Aarón Sáenz, gobernador del estado de Nuevo León y vinculado con el grupo de empresarios regiomontanos, por una parte, y Pascual Ortiz Rubio, por la otra, quien finalmente fue nominado. La candidatura de Ortiz Rubio puso de manifiesto la primera escisión dentro de las filas del grupo gobernante ya que el grupo disidente fue encabezado por José Vasconcelos, quien había sido maderista y había ocupado, entre otros, los puestos de rector de la Universidad Nacional y secretario de Estado de Instrucción Pública. Si bien la corriente vasconcelista nunca implicó una división importante dentro del régimen, ni atrajo a un número considerable de grupos y figuras políticos del PNR, la candidatura de Vasconcelos actuó como un imán que atrajo en torno suyo a diversas fuerzas políticas, tanto de la izquierda como a católicos y sufragistas, así como a un sector amplio de la clase media. La contienda electoral entre el PNR y el Partido Antirreleccionista que apoyó a Vasconcelos se desarrolló en una atmósfera de animadversión y no estuvo exenta de acciones violentas. El resultado final favoreció a Ortiz Rubio, pero fue calificado de fraudulento por los vasconcelistas y aún ahora es objeto de dudas y especulaciones, cuando no de críticas abiertas.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Paoli Bolio, Francisco, "Legislación electoral y proceso político 1917-1982", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 133.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Portes Gil, citado por Rodríguez Araujo.

<sup>9</sup> Cfr. Paoli, *op. cit.*, p. 137.

Hacia el final del maximato, la candidatura del general Lázaro Cárdenas pareció contender con la del general Pérez Treviño. Carlos Sevilla ve en ello una división entre dos fracciones del grupo dominante, una más progresista que la otra;<sup>10</sup> no obstante, la candidatura del primero se manifestó al final como indiscutible. Durante el periodo del presidente Cárdenas se reestructura el PNR, bajo el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), pero la transformación va mucho más allá del nombre, el partido se apoya en organizaciones de masas obreras y campesinas agrupadas en torno a la CTM y a la Confederación Nacional Campesina (CNC); la vasta y profunda política de movilización y redistribución renovó la Revolución y dio una legitimidad más sólida y duradera al sistema político mexicano, como lo reconocen casi unánimemente los autores que han escrito sobre el periodo cardenista. Sin embargo, la política del primer sexenio presidencial —antes había sido de cuatro años, como en el presidencialismo norteamericano— también generó contradicciones que se manifestaron hacia sus postrimerías, produciendo un impacto decisivo sobre la sucesión presidencial.

La polarización que produjo la política cardenista se manifestó hacia la izquierda con la precandidatura de Luis J. Mújica y hacia el centro derecha con la de Juan Andrew Almazán. Una vez más se produjo un fenómeno de extravasación de fuerzas del partido dominante, que se convirtieron en núcleos aglutinadores de corrientes afines fuera y dentro del mismo, para dar así vida a nuevas y efímeras corrientes de oposición. En torno a Andrew Almazán se aglutinaron sectores de obreros ferrocarrileros, mineros, tranviarios, electricistas y de la industria textil, que tenían como interés común la independencia y la democracia sindical. Asimismo, concurrieron en apoyo de la candidatura de Andrew Almazán sectores de empresarios y de la clase media contrarios a la política cardenista. También apoyaron a Andrew algunos sectores burocráticos, como los profesores de primaria y otros grupos que integraron el Frente Nacional Revolucionario de Trabajadores del Estado.

Por último, del sector agrario dos grupos se sumaron a la candidatura de Andrew Almazán, los latifundistas del norte encabezados por el general Pérez Treviño, anteriormente líder máximo del PNR, y campesinos conservadores de la Unión Nacional Sinarquista. En menor grado que en el caso de la contienda electoral entre Ortiz Rubio y Vasconcelos, las elecciones de 1940 también fueron escenario de desorden; las cifras oficiales dieron un amplio margen al candidato de com-

<sup>10</sup> Sevilla, Carlos, citado por Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 31.

promiso del PRM, Manuel Ávila Camacho, sobre Andrew Almazán, 93.89% contra 5.72%, respectivamente. Parte de la prensa local e internacional anunció el triunfo del segundo sobre el primero, según lo afirma Paoli.<sup>11</sup>

El año anterior al de la contienda entre Andrew Almazán y Ávila Camacho registra un evento de relevancia para el sistema electoral: el 15 de septiembre de 1939 se constituye el Partido de Acción Nacional (PAN), la segunda fuerza política del país desde entonces. El principal promotor es Manuel Gómez Morín, uno de los llamados "siete sabios" del periodo posrevolucionario y un exasesor del grupo dominante durante la década de los veinte, a quien se atribuye la proyección técnica de la Ley Orgánica del Banco de México —el banco central—, así como un papel importante en la reorganización del sistema financiero. La influencia de Gómez Morín en el PAN se prolongaría por años y el programa inicial "Principios de Doctrina" no se modificaría hasta 1965. No obstante, la corriente laica de profesionales, exfuncionarios gubernamentales e intelectuales que encabezó Gómez Morín, no es la única ya que concurren también a la conformación del PAN la corriente católica integrada por las capas medias y superiores de la población y la corriente integrada por dirigentes empresariales y financieros que buscan una alternativa política de participación frente al partido dominante.<sup>12</sup> El PAN se presenta no sólo como una respuesta de grupos católicos que se opusieron a la política anticlerical del general Plutarco Elías Calles y en contra de la política cardenista, sino también como la reacción de una fracción divergente proveniente del mismo grupo en el poder, formada por desilusionados del partido dominante. El PAN no presentó un candidato propio para las elecciones de 1940, reduciéndose a apoyar a Andrew Almazán.<sup>13</sup>

La ley electoral de 1946 inaugura una nueva etapa en la evolución de la regulación de los comicios federales, su esquema general no sería modificado en forma fundamental hasta la ley de 1977. Es más, puede afirmarse que la ley de 1946 establece los lineamientos del sistema electoral mexicano, en general, y de algunos aspectos en particular; por ejemplo, en la integración de los organismos electorales, en este sentido las reformas posteriores vienen a ser una especie de variaciones sobre un mismo tema. No es sino hasta el Código Federal Electoral de 1987

<sup>11</sup> Paoli, *op. cit.*, p. 145.

<sup>12</sup> Marbry J., Donald, *Mexican, Acción Nacional, A Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse University Press, Nueva York, 1973, p. 16.

<sup>13</sup> Nuncio, Abraham, *El PAN, alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*. México, Nueva Imagen, 1986, p. 41.

que se modifican en forma relevante las proporciones en que se integra la clásica tríada de representantes del Poder Ejecutivo, del Legislativo y de los partidos. Sin embargo, aún se conserva la integración tripartita de la ley de 1946. Tanto Paoli como Rodríguez Araujo coinciden en considerar a la ley de 1946 como un hito en la evolución del sistema electoral, e incluso el segundo afirma que se trata de la introducción de toda una nueva estrategia "La democracia político-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas; es decir, un nuevo intento de desviación del enfriamiento de clases directo, hacia la lucha electoral. Los hechos centrales fueron: reforma a la Ley electoral, prácticamente intocada desde 1918 y el cambio de nombre al partido gubernamental (de PRM a PRI)".<sup>14</sup>

Paoli considera que la ley de 1946 fue el producto de la incorporación de las experiencias que resultaron del vasconcelismo y del almazanismo; por ello afirma que las disposiciones más exigentes en materia de registro de partidos tuvieron como función evitar el surgimiento espontáneo de corrientes políticas, tanto dentro como fuera del partido dominante y propiciar el surgimiento más gradual y estructurado de nuevas fuerzas políticas, dentro del foro electoral, de manera que se integrara más orgánicamente a éste. Es preciso hacer notar que la ley de 1946 exigía un mínimo de treinta mil afiliados, a efecto de que los partidos políticos pudieran ser registrados. Sin embargo, un artículo transitorio del mismo ordenamiento permitió que por única vez y sólo para las elecciones de 1946 pudieran registrarse los partidos que tuvieran diez mil afiliados, disposición que facilitó el registro de nuevos partidos.

La ley de 1946 permitió el registro del PCM y del Partido Fuerza Popular (PFP), la presencia electoral del Movimiento Sinarquista (integrado mayormente por agricultores y campesinos conservadores y católicos, tuvo su mayor fuerza en la región central de México, conocida como el Bajío y que fue prácticamente el granero de la Nueva España). No obstante, poco después fueron cancelados los registros de ambos partidos, del PCM por tener vínculos con organizaciones extranjeras y del PFP debido a que un grupo de sinarquistas encapuchó la estatua de Benito Juárez —el más connotado héroe decimonónico y promotor de la Reforma que tuvo, entre otros efectos, la separación de Iglesia y Estado—. El PAN obtuvo su registro el 30 de mayo de 1946 y el PRI el 13 de mayo del mismo año, después de la reestructuración y sustitución del PRM.<sup>15</sup> De entre las más importantes transformacio-

<sup>14</sup> Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 37.

<sup>15</sup> Paoli, *op. cit.*, p. 147.



nes del partido dominante debe contarse la sustitución del sector representativo de las fuerzas armadas por la representación de los sectores medios agrupados en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que no son de origen obrero o campesino, como las organizaciones de profesionales, comerciantes e individuos autoempleados.<sup>16</sup>

En las elecciones presidenciales de 1946 el candidato del PRI, Miguel Alemán, obtiene un 77.90% de votos y su más cercano contrincante el 19.33%. El presidente Alemán pone en práctica un proyecto de vertiginoso desarrollo industrial y profundiza definitivamente el desarrollo en una dirección inconfundiblemente capitalista. El candidato para suceder a Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, se perfila como un futuro seguidor de la política económica y social del primero. La candidatura de Miguel Henríquez Guzmán representó una alternativa que concita el apoyo de los grupos políticos y de las personalidades contrarias a la política alemanista o marginados por ella. En torno al henriquismo se agrupan algunos sectores cardenistas y del movimiento obrero progubernamental; contó asimismo con el apoyo de grupos de campesinos independientes.

La Federación de Partidos del Pueblo, como se denominó el partido henriquista, contendió además del PRI, con el PAN, que consolidó su imagen de partido católico al lanzar la candidatura de Efraín González Luna, prefiriéndola a las de Gómez Morín y de los precandidatos afines al grupo de industriales de Monterrey. Además, el Partido Popular (PP) —después Partido Popular Socialista—, constituido formalmente el 20 de junio de 1948, lanza como su candidato a Vicente Lombardo Toledano, exdirigente de la CTM, quien también formó parte del grupo dominante posrevolucionario, aunque en el ala izquierda. A diferencia de las elecciones en que participaron Vasconcelos y Andrew Almazán no se produjo un clima de violencia y encono, tampoco se produjeron alegatos de irregularidades electorales graves y generalizadas. El candidato del PRI obtuvo un 74.31% de la votación, mientras que Henríquez obtuvo el 15.87%, González Luna el 7.82% y Lombardo Toledano, que no pudo atraer apoyo de los trabajadores, el 1.98%.

<sup>16</sup> Hansen, Roger, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Maryland, John Hopkins Press, 1973, pp. 39 y 180.

#### IV. LA DESAPARICIÓN DE LOS PARTIDOS CAUDILLISTAS Y LA MATIZACIÓN DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

Los comicios federales de 1952 se efectuaron bajo la vigencia de una nueva ley electoral, promulgada el 4 de diciembre del año anterior, pero los cambios introducidos por ella no fueron sustanciales; en cambio, desde el punto de vista del sistema político y del de partidos existen diferencias fundamentales. En primer término, desde la candidatura de Henríquez Guzmán jamás se ha vuelto a presentar el caso de que se produzca una escisión en las filas del partido dominante, que se constituya en una alternativa frente al mismo, dentro de la palestra electoral; en segundo término, Paoli apunta que con la elección federal de 1952 termina el ciclo de la oposición caudillista, que se significó por las siguientes características: a) las candidaturas son el producto de fracturas y defecciones en el grupo dominante posrevolucionario; b) son candidaturas personalistas; c) no se producen enmarcadas en parámetros ideológicos claros y diferenciados, y d) no existe una organización independiente que institucionalizada, sobreviva al caudillo.

La reforma a la ley de 1954 facilitó la eliminación de la Federación de Partidos del Pueblo y en general el registro de nuevos partidos, ya que elevó el requisito del mínimo de afiliados a setenta y cinco mil y si se tiene en mente que la ley de 1946, que lo fijó en treinta mil afiliados y dio una facilidad adicional al permitir un mínimo de diez mil, puede tenerse una idea de la dificultad que implicó el hecho de prácticamente septuplicar el requisito de registro consistente en el mínimo de afiliados, en un periodo de sólo ocho años. Otro evento significativo del año de 1954 fue la constitución del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que se integró por ex combatientes de la Revolución cuyo origen se encuentra en la organización "Hombres de la Revolución", integrada para canalizar las actividades políticas de algunos militares que fueron desplazados al eliminarse el sector militar del PRM en 1940.<sup>17</sup>

Con la elección de Adolfo López Mateos en 1958, el PRI volvió a recuperar un 90% de los votos, después de dos sexenios de mantenerse en el 70%. Por su parte, el PAN también incrementó su votación en dos puntos, para alcanzar el 9.42%. No obstante, los años de crecimientos acelerado y capitalización, sin una redistribución que los equilibrara, se tradujeron en confrontaciones entre el Estado y grupos de obreros y campesinos. El más notable fue el movimiento ferrocarrilero, cuya huel-

<sup>17</sup> Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 156.

ga fue declarada inexistente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero la derrota obrera no implicó la desaparición de tensiones y conflictos, la disminución de la tasa de crecimiento de la economía apuntó el final del "Milagro Mexicano" con sus consiguientes consecuencias políticas y sociales. Asimismo, la Revolución Cubana dejó sentir sus efectos en todo el continente despertando expectativas.

Para el año de 1962, la oposición dio muestras de agotamiento. El PAN tenía problemas internos, pero ni el PARM ni el PPS lograron consolidarse y obtener una votación significativa. Posiblemente con el propósito de regenerar el foro electoral y canalizar hacia él las tensiones y movimientos que se producían en forma de movilizaciones masivas y activismo en el campo de las relaciones laborales colectivas, se reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, atemperándose el sistema mayoritario que hasta entonces había sido adoptado sin excepciones, desde la Constitución Federal de 1824. El sistema de los llamados diputados de partido que introdujo la reforma constitucional fue en realidad un sistema de representación de minorías, pero aún así sólo benefició significativamente al PAN, pues la fuerza electoral del PPS y del PARM no era suficiente. Incluso, según Olga Pellicer, ninguno de los dos partidos alcanzaron los porcentajes de votación requeridos para obtener diputados de partido, a pesar de lo cual se les asignaron, aplicando el espíritu en vez del texto de la ley.<sup>18</sup>

La reforma al artículo 54 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial* del 22 de junio de 1963, consistió en otorgar cinco diputados a todo aquel partido que obtuviera el 2.5% de la votación y otro diputado más por cada 0.5% adicional, hasta un máximo de veinte diputados de partido, descontando los que se hubieran obtenido en los distritos por mayoría. A pesar de la magnitud del conflicto político que se suscitó durante el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, a raíz del movimiento estudiantil de 1968, en su periodo presidencial sólo se hizo una reforma de carácter electoral que consistió en el otorgamiento de la ciudadanía a los dieciocho años, modificando a tales efectos el artículo 34 de la Constitución hacia el final de su sexenio. En el *Diario Oficial* de 14 de febrero de 1972 se aprobó la reforma constitucional al artículo 53, que el presidente Luis Echeverría introdujo para modificar el sistema de diputados de partido, consistente en el otorgamiento de cinco diputados a cada partido que hubiera obtenido 1.5% de la votación nacional y aumentando el máximo de diputados que cada partido pudiera obtener.

<sup>18</sup> Pellicer, Olga, "La oposición en México, el caso del henriquismo", en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 65.

a 25. Es decir, se disminuyó el mínimo de votación para acceder al sistema de diputados de partido de 2.5 a 1.5% y se aumentó el máximo de diputados por partido de veinte a veinticinco.

El sistema de diputados de partido fue aplicado durante cinco legislaturas, de la XLVI (1964-1967) a la L (1976-1979). Inicialmente, la oposición en su conjunto tuvo 32 diputados de partido, que representaron alrededor de 15% del total de 210, más dos diputados de mayoría, para la CLIX Legislatura ya se había incrementado el número de diputados de mayoría a 194, por lo que sumados los 37 que se obtuvieron por el sistema de diputados de partido hicieron un total de 231. Los diputados que correspondieron al sistema de partidos llegó a ser alrededor de 16% del total, como tope máximo de participación de la oposición.<sup>19</sup>

El PAN fue el partido que más aprovechó el sistema de diputados de partido, desde la XLVI Legislatura obtuvo veinte diputados de partidos y dos de mayoría, en la XLVII Legislatura obtuvo los mismos y sólo uno de mayoría, en la XLVIII el único resultado que varió fue que no obtuvo diputados de mayoría. Con la ampliación del sistema de diputados de partido en la XLIX Legislatura obtuvo veinticinco diputados de partido y cuatro de mayoría, que fue el resultado más amplio que llegó a tener bajo el sistema de diputados de partido, incluyendo la L Legislatura en que sus logros fueron menos espectaculares.<sup>20</sup>

## V. REFORMA ELECTORAL DE 1977

En contraste con el sistema de diputados de partido, bajo el que la oposición no pudo obtener más que alrededor de una sexta parte de la Cámara de Diputados, la reforma constitucional introducida en 1977 y la consiguiente reforma a la ley, permitió que la oposición pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de los diputados, ya que hasta cien podrían ser electos por el sistema de representación proporcional, independientemente de que los trescientos electos en distritos de mayoría la oposición pudiera ganar algunos escaños.

La iniciativa de reforma constitucional que propició la reforma de 1977 fue enviada al Congreso de la Unión por el presidente López Portillo, tras el difícil sexenio de Díaz Ordaz, con las movilizaciones masivas de estudiantes y de algunos sectores de la población urbana

<sup>19</sup> Cfr. Patiño, Javier, "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 216-218.

<sup>20</sup> Cfr. González Casanova, *op. cit.*, p. 135.

de la ciudad de México, y el sexenio de Luis Echeverría, con su intensa movilización obrera y considerable activismo en el foro de las relaciones laborales colectivas, sin dejar de considerar el fenómeno de la guerrilla urbana y rural. La apertura política que implicó la reforma electoral de 1977 no puede menos que calificarse de un gran avance. Desde el punto de vista político tuvo dos implicaciones muy importantes: la primera consistió en la canalización de la actividad de minorías activas y contestatarias, de los foros sindicales y universitarios al de la palestra político-electoral; la segunda, amplió considerablemente la posibilidad de incorporación al sistema político de grupos y no sólo de minorías activas o de individuos que hubieren sido captados de la disidencia intelectual o de los partidos y grupos políticos hasta entonces marginados de la lucha electoral.

El sistema representativo de la Cámara de Diputados, como lo conoció la reforma política de 1977, consistió en un sistema mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para representar a la oposición, ya que no se puede conceputar como un sistema proporcional que se emplease con propósitos compensatorios, para tratar de reducir los fenómenos de distorsión o para dar un valor en curules, relativamente proporcional a la fuerza electoral de los partidos.

La paternidad original del sistema mixto que consagró la iniciativa de reforma ha sido ampliamente atribuida al entonces secretario de Gobernación, el célebre político e intelectual Jesús Reyes Heróles. Jorge Carpizo considera que el antecedente más remoto de la introducción de un sistema de representación proporcional debe buscarse en Mariano Otero, connotado jurista decimonónico, exponente del liberalismo. Incluso, es este último dato el que refuerza la convicción de Carpizo en el sentido de que, por ser Reyes Heróles un conocedor del liberalismo decimonónico, es todavía más verosímil que él haya sido el precursor de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional.<sup>21</sup>

Con independencia del grado en que las ideas de Mariano Otero pudieron determinar el contenido de la reforma política de 1977, es importante hacer notar que el propio Jesús Reyes Heróles, en la sesión de clausura de la Comisión Federal Electoral, donde se discutió la posibilidad de introducir una reforma al sistema electoral, mencionó algunas conclusiones de la Hansard Society Commission que también pueden considerarse como antecedentes de la reforma constitucional en cuestión. No obstante, una simple comparación entre el sistema elec-

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge, "La reforma política de 1917", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 364.

toral de la reforma política de 1977 y el sistema de representación personalizada y doble voto que se emplea para elegir a los representantes al *Bundestag*, en la República Federal de Alemania, bastaría para convencer al especialista más exigente de que la principal fuente de inspiración del sistema consagrado por la multicitada reforma fue el último. Incluso, Carpizo hace un análisis de las semejanzas y diferencias de ambos.<sup>22</sup>

Sobre las posiciones que diferentes personalidades y partidos externaron sobre la posibilidad de reformar el sistema electoral es importante hacer notar que el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el intelectual Jaime González Graff se pronunciaron por un sistema de representación proporcional, mientras que el PAN se opuso decididamente al mismo, argumentando que era antidemocrático, universalmente objetado, por haber orillado a Francia al caos político, en la época anterior a Charles de Gaulle, así como de haber precipitado a varios países al fascismo. Por último, en favor de un sistema mixto se pronunciaron el PRI y personalidades de la política, como Antonio Martínez Báez y de la intelectualidad como Rafael Segovia, conocido autor de ciencias sociales y profesor de El Cogelio de México.<sup>23</sup>

La reforma de 1977 modificó los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución, introduciendo un sistema mixto con dominante mayoritario. Conforme a este sistema la Cámara estuvo compuesta por trescientos diputados elegidos en otras tantas circunscripciones uninominadas, distritos de mayoría, así como por hasta cien diputados de representación proporcional, elegidos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas. El sistema mixto con dominante mayoritario se inspiró en el modelo alemán utilizado para integrar el *Bundestag* —que ha sido llamado mixto o de representación personalizada—.<sup>24</sup> Asimismo, la reforma política de 1977 incluyó el sistema de doble voto, uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional.

Los diputados por el último sistema se eligieron en circunscripciones plurinominales que podían variar de una a cinco, según lo decidiera la Comisión Federal Electoral, mediante un acuerdo especial que usualmente se expedía para cada uno de los procesos electorales. Por otra parte, existió un barrera para impedir la participación dentro del sistema

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Nolen, Dieter, *Los sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 519-520.

proporcional al partido mayoritario o a aquellos otros que obtuvieran una votación que les permitiera tener hasta sesenta o más diputados de mayoría, electos en las trescientas circunscripciones uninominales. Asimismo, existió una barrera mínima de acceso al sistema de representación proporcional, que consistió en haber obtenido un mínimo del 1.5% de la votación nacional.

Aun cuando la pérdida del registro, por no obtener el 1.5% de la votación en las elecciones federales de diputados, conforme al principio de representación proporcional (artículo 70 LFOPPE), no implicaba que quedaran insubsistentes sus triunfos conforme al principio de mayoría relativa, prácticamente el partido quedaría privado de su representación, ya que incluso los partidos que obtuvieron el límite mínimo no siempre tuvieron diputaciones de mayoría.

La última barrera de acceso a las diputaciones distribuibles conforme al principio de representación proporcional (artículo 54 fracción IV de la Constitución) se refería al caso en que dos o más partidos, con derecho a participar bajo el principio apuntado, obtuvieran en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, en ese supuesto sólo se asignaría el 50% de las curules.

Aun cuando la acción de las tres barreras de acceso al sistema de representación proporcional prácticamente garantizaba que el partido mayoritario no accediera al reparto de diputaciones de representación proporcional, también es cierto que al propio tiempo implicaba que prácticamente el partido mayoritario no tuviera que enfrentarse a una coalición de oposición que pudiera obtener fácilmente una mayoría, en una votación dentro de la Cámara de Diputados.

La versión informalmente difundida de que el sistema de barreras tuvo por objeto garantizar que la mayoría pudiera pasar una reforma de la Constitución es inexacta por varios motivos. Principalmente, porque la votación de mayoría calificada que se requiere para la aprobación de una reforma constitucional en el Congreso de la Unión (artículo 135 de la Constitución) se refiere a los miembros del Congreso presentes y no al total de sus miembros.

En segundo término, porque la interpretación del artículo 135 comúnmente aceptada es la de que el proceso legislativo, incluido el que reforma a la Constitución, prevé la discusión y aprobación sucesiva de un proyecto de ley por cada una de las dos Cámaras. Por lo tanto, aun cuando un proyecto de ley pudiera ser aprobado por una Cámara, puede ser desechada por la otra.

En el caso del Senado, cuya integración por el principio de mayoría relativa ha hecho prácticamente imposible el acceso de la oposición

al mismo, es previsible que un proyecto de reforma constitucional, aun cuando fuera aprobado por la Cámara de Diputados, podría ser desechado por éste.

Para terminar la visión panorámica del sistema de la reforma de 1977 es conveniente aludir al sistema de atribución de diputaciones por el principio de representación proporcional conforme al artículo 54, fracción II, de la Constitución. La misma establece que se haga la asignación conforme a cada una de las listas, remitiéndose para lo demás a lo que disponga la ley.

El capítulo XIII del título segundo de la LFOPPE regula la utilización de las fórmulas para la asignación de escaños en cada una de las listas regionales. Dentro del mismo capítulo, el artículo 157 establece la opción por las fórmulas de representatividad mínima y de primera proporcionalidad. La primera utiliza sucesivamente los principios de asignación conforme a porcentaje mínimo del 5% de la votación, cociente natural y resto mayor (artículo 158). La segunda utiliza sucesivamente los principios de asignación conforme a cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor (artículo 160).

Tanto en el caso del número de circunscripciones plurinominales para la elección de diputados de representación proporcional, como en el de la fórmula que se utilizaba para atribuir los escaños en cada una de las listas regionales, la Comisión Federal Electoral seleccionaba la que estimaba más conveniente para cada elección. La fórmula que se ha empleado es la de mayor proporcionalidad; en particular, fue la que se utilizó en el último proceso electoral, conforme al acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de 4 de febrero de 1985 (acuerdo de fecha 31 de enero de 1985). En el mismo diario se publicó el acuerdo de la Comisión Federal Electoral que resolvió la división del territorio nacional en cinco circunscripciones.

En las elecciones de 1979 se utilizó por primera vez el nuevo sistema mixto con predominante mayoritario que se introdujo con la reforma política de 1977. La participación total fue de 49.37% del total de empadronados y la abstención de 50.63%. Es preciso señalar que se trataba de elecciones federales, pero de las que son llamadas intermedias, es decir, aquellas en que se renueva exclusivamente la Cámara de Diputados, cada tres años. Las elecciones federales en que se elige presidente y se renueva el Senado se realizaron hasta 1982 cada seis años. Normalmente el abstencionismo aumenta en las elecciones intermedias. El análisis de la votación revela la operatividad del sistema de la reforma de 1977. El PRI con el 69.74% de los sufragios obtuvo el 98.67% de los escaños que se asignaron conforme al principio de



mayoría y quedó excluido de los que se distribuyeron por representación proporcional; en conjunto, el PRI obtuvo el 74% del total de escaños de la Cámara de Diputados.

El PAN, con el 10.79% de los votos obtuvo el 1.33% de los escaños de mayoría, pero con el 11.07% de los votos sufragados en el sistema de representación proporcional obtuvo 39% de los escaños que se asignaron conforme a tal sistema; en conjunto, el PAN obtuvo el 10.75% del total de los escaños de la Cámara de Diputados. El Partido Popular Socialista (PPS) obtuvo 2.58% de los votos sufragados en los distritos de mayoría y no obtuvo ningún escaño por este principio, sin embargo alcanzó el 2.83% de los sufragios de representación proporcional obteniendo el 11% de los diputados que se asignaron conforme a tal sistema; en total el PPS logró el 2.75% de los escaños de la Cámara de Diputados.

El PARM, con el 1.81% de votos no ganó ningún escaño de mayoría, pero con el 2.16% de votos sufragados bajo el principio de representación proporcional obtuvo 12% de los escaños, lo que significó un 3% de los escaños de la Cámara de Diputados. El PCM, que volvió a obtener su registro con la entrada en vigor de la reforma política de 1977 se constituyó en la tercera fuerza política del país, con el 4.97% de la votación de mayoría no logró ninguna diputación, pero con el 5.10% de la votación de representación proporcional obtuvo 18% de los escaños que se asignaron conforme al mismo sistema, para alcanzar un total de 4.50% de los escaños de la Cámara de Diputados.

La reforma política de 1977 también permitió el registro de nuevos partidos, el primero de ellos fue el Partido Demócrata Mexicano (PDM) que se integró fundamentalmente como núcleo con el movimiento sinarquista,<sup>25</sup> pero ha aumentado su fuerza electoral con pequeños propietarios y campesinos conservadores de las regiones rurales y suburbanas, mayormente de la región central del país. El PDM obtuvo el 2.07% de la votación de mayoría y ninguno de los escaños, pero con el 2.13% de la votación de representación proporcional logró el 10% de los escaños distribuidos conforme al mismo principio, para hacer un total de 2.50% de los escaños de la Cámara de Diputados.

El último partido que se registró para participar en las elecciones federales de 1979 fue el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). A diferencia de los partidos anteriores, el PST no provenía de ninguna fuerza política que tuviera una larga historia o hubiera obtenido antes

<sup>25</sup> Rodríguez Araujo, *op. cit.*, pp. 168-170.

su registro como partido. El PST es un partido de izquierda, algunos de sus líderes fueron connotados exponentes del movimiento estudiantil de 1968. Si bien algunos de sus antecedentes remotos pueden encontrarse en la experiencia de políticos e intelectuales que se formaron en la oposición, desde el movimiento ferrocarrilero de 1958-1959, el Movimiento de Liberación Nacional de 1961 y el movimiento estudiantil de 1968, su antecedente más inmediato es el organismo que presentó la confluencia de todas esas fuerzas y personalidades políticas, al Comité Nacional de Auscultación y Coordinación, que se organizó en noviembre de 1971, integrado por personalidades como Heberto Castillo, Demetrio Vallejo, Octavio Paz, César del Ángel, Luis Tomás Cervantes Cabeza de Vaca, Rafael Aguilar Talamantes, entre otros.<sup>26</sup> El PST obtuvo el 2.12% de la votación de mayoría ningún escaño bajo este sistema, pero con el 2.26% de la votación de representación proporcional obtuvo el 10% de las curules repartidas por este principio y el 2.50% del total de escaños de la Cámara de Diputados.

Las elecciones de 1982 fueron las primeras elecciones federales que se regularon por la reforma política de 1977 y donde se eligieron al presidente de la República, a los senadores y a los diputados. El actual presidente de la República, Miguel de la Madrid, fue electo por el 68.43% de votos; el candidato del PAN, Pablo Emilio Madero, recibió 15.68% de los votos. La tercera fuerza electoral del país, el PCM, vio acrecer sus afiliados con la fusión de otras organizaciones de izquierda (PSR, PPM, MAUS y MAP) que se llevó a cabo el 7 de noviembre de 1981, el nuevo partido Partido Socialista Unificado de México (PSUM) se presentó a las elecciones de 1982, obteniendo el 3.48% por lo que se refiere a la elección presidencial.

Los porcentajes de votación obtenidos por los demás partidos en la elección presidencial se incluyen no porque hayan sido relevantes para decidir la titularidad del Poder Ejecutivo, sino porque dan una idea muy aproximada de la fuerza electoral de cada uno de ellos: PDM 1.84%; PRT 1.76%; PPS 1.53%; PST 1.45%; PARM 1.03%; finalmente, un partido denominado Partido Social Demócrata (PSD) no pudo obtener su registro definitivo por haber obtenido el 0.21% de la votación. Por lo que se refiere al fenómeno de la abstención, también en la elección presidencial aumentó la participación, de 68.97% en 1976 a 74.86% en 1982, en cambio, la abstención disminuyó de 31.03% a 25.14%

<sup>26</sup> Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 179.

En lo que se refiere a las elecciones de senadores, el PRI obtuvo el 100% de los escaños con el 65% de los votos, debido a que se continúa empleando el sistema mayoritario. Por lo que concierne a la Cámara de Diputados, los porcentajes de votación que se darán a continuación son los siguientes, en primer término el obtenido en la votación por el principio de mayoría, en segundo término el obtenido en la votación por representación proporcional y finalmente el porcentaje de escaños obtenidos en la Cámara de Diputados: PRI: 69.32%, 62.49% y 74.75%; PAN: 17.51%, 16.56% y 12.75%; PSUM: 4.37%, 4.98% y 4.25%; PDM: 2.27%, 2.34% y 3.00%; PST: 1.78%, 1.87% y 2.75%; PPS: 1.89%, 2.01% y 2.50%. Las últimas cifras son las que dan una idea más aproximada del fenómeno de distorsión que se presenta en la Cámara de Diputados y que sin ser relevante, como en el Senado, no deja de existir como un testimonio de las imperfecciones presentes en la reforma política de 1977.

Carlos Martínez Assad, en un estudio sobre la actividad electoral en el periodo 1973-1982, observa que las elecciones de 1979 no constituyeron un hito o "parteaguas", debido a que no se alteraron sustancialmente las tendencias hasta entonces observadas, en cambio, las elecciones de 1982 ponen de manifiesto variaciones relevantes. En primer término el autor examina al PRI cuya votación disminuyó en general y que presentó diferencias notables en su distribución, por ejemplo, en el Distrito Federal, el área más urbanizada e industrializada, obtuvo únicamente el 46.73% de la votación, mientras que en áreas muy escasamente pobladas y con una población eminentemente rural y agrícola, obtuvo una votación alta, por ejemplo, en Quintana Roo obtuvo el 95.90% de la votación. Para Martínez Assad el desarrollo y los fenómenos que lo han caracterizado, como la urbanización, la proletarianización y el consiguiente contraste en la distribución de la riqueza, aunado todo al crecimiento de los estratos medios, parece explicar la disminución del voto a favor del PRI.

En lo concerniente a la votación recibida por los demás partidos, el autor señala el notable incremento del voto logrado por el PAN en algunas regiones; por ejemplo, en Sonora pasó del 6.57% al 14.72%; en Coahuila del 6.79% al 18.35% y en Nuevo León del 13.99% al 29.97%. Para 1973, el PAN obtuvo cuatro distritos de mayoría, dos en la ciudad de México y dos en Puebla. Además obtuvo el 14.70% de la votación general y el 32.25% en el Distrito Federal. Únicamente tuvo un índice negativo en seis entidades federativas, en el periodo estudiado. En contraste, el PPS perdió votos; por ejemplo, en Nayarit pasó de 20 547 a 3 677 en 1979. Mientras que en el nivel nacional

perdió 184 333 votos de los, alrededor de medio millón, que tuvo en 1973.

El PARM es otro de los partidos que obtuvieron su registro antes de la reforma política de 1977. Encontró dificultades para obtener una votación homogénea, como lo acredita el dato de que en Tamaulipas alcanzara el 16.18% de la votación, mientras que en Campeche sólo el 0.007%. En conjunto, de las 32 entidades federativas, en 22 estuvo por debajo del 1.5% de la votación, por lo que no fue extraño que en 1982 perdiera su registro.

Por lo que concierne a los nuevos partidos políticos, que obtuvieron su registro después de 1977, el autor pone de manifiesto que el PCM se constituyó en la tercera fuerza política con el 5.10% de la votación global del país, en 1979. En 1982, además contendieron en las elecciones el PRT, de filiación troskista, y el PSD, que no obtuvo registro. El PSUM, nuevo partido en el núcleo mayoritario, está integrado por el desaparecido PCM, incrementó su votación. Por último, menciona a los partidos PST (izquierda) y PDM (derecha) que obtuvieron respectivamente el 2.26% y 2.13% de la votación de 1979.

Como recientes desarrollos el autor hace énfasis en el crecimiento de la votación del PDM, mientras que el PST tuvo el menor índice de crecimiento con el 38%, en contraste con el PDM que tuvo un 79%. El PDM en San Luis Potosí pasó de 7725 votos (2.67%) a 22922 (5.28%) y en alianza con el PAN obtuvo la presidencia municipal de la capital, en 1981. Por lo que hace al PSUM, su baja en la votación fue notoria en el Distrito Federal, donde bajó de 333 837 a 321 660 (-4%), en Jalisco subió de 10 279 a 148 235 votos y, en cambio, en Michoacán subió de 38 277 a 115 381 votos. En total, tuvo un índice de crecimiento de sufragios de 43%.

Para finalizar, Martínez Assad encuentra que pese a los esfuerzos del PRI, el gobierno, la tendencia ha sido el reforzamiento de un bipartidismo y no de un tripartidismo. Por lo que se refiere al apoyo tangencial del segundo voto del PRI para la votación de representación proporcional en la Cámara de Diputados, el autor considera que hay una tendencia a favorecer al PST; igualmente, considera que el PARM, con una marcada afinidad con el PRI, ha recibido también un especial apoyo. Asimismo, pone de relevancia el hecho de que antes de aplicar el cociente le correspondía al PAN 55 curules, cuya disminución benefició al PST y al PDM. Por último, Martínez Assad concluye que se distinguió una tendencia de expansión creciente del voto

por el PAN, especialmente en el norte, así como un panorama menos alentador para el PSUM.<sup>27</sup>

Por lo que concierne a las elecciones de 1985, que fueron las últimas en que se aplicó la LFOPPE, producto de la reforma política de 1977, los resultados se limitan a elección de diputados, como corresponde a una elección intermedia; la participación en las elecciones ascendió a 50.68% y la abstención a 49.32%. El PRI tuvo 64.81% de votos por mayoría relativa y 60.07% por representación proporcional, lo que le permitió obtener 96.33% de los escaños que se asignaron por mayoría relativa y ninguno de representación proporcional, en conjunto obtuvo el 72.25% de los escaños de la Cámara de Diputados. El PAN tuvo el 15.59% de los votos de mayoría y el 15.49% de los de representación proporcional, lo que le permitió alcanzar el 3.00% de los escaños de mayoría (nueve diputados) y el 32.00% de los diputados de representación proporcional (41 diputados), en conjunto obtuvo el 10.25% del total de escaños de la Cámara de Diputados.

El PSUM, la tercera fuerza electoral, tuvo el 3.22% de los votos de mayoría y el 3.30% de los de representación proporcional, no obteniendo ningún diputado de mayoría y el 12% de los diputados de representación proporcional. En conjunto obtuvo el 3.00% de los escaños de la Cámara de Diputados. De los demás partidos, salvo el PARM que ganó dos diputados de mayoría, los demás se limitaron a participar en la obtención de diputados de representación proporcional. A continuación se enumera el porcentaje de votos de mayoría, de representación proporcional y de diputados que tuvieron, así como el porcentaje que les correspondió de diputados de representación proporcional y del total de los diputados de la Cámara. PDM: 2.73%, 2.78%, 12% y 3.00%; PST: 2.46%, 3.24%, 12% y 3%; PPS: 1.96%, 2.41%, 11% y 2.75%; PARM: 1.65%, 2.28%, 9.00% y 2.75%; PMT: 1.55%, 1.59%, 6% y 1.50%, finalmente el PRT: 1.26%, 1.58%, 6% y 1.50%.

Para el PSUM, su votación disminuyó como porcentaje del total, mientras que para el PAN, las últimas votaciones habían incrementado paulatina y crecientemente su votación en el nivel nacional y en una forma más notable en las entidades federativas del norte del país y en el Distrito Federal. Independientemente de que en parte el incremento en la votación puede responder a un reflejo de la inconformidad de algunos electores con el PRI, también puede atribuirse a un cambio en la orientación del PAN, una actitud más agresiva que se debe al

<sup>27</sup> Martínez Assad, Carlos, "Las elecciones legislativas y la ilusión democrática", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 232-253.

predominio de la corriente llamada "neopanismo". La corriente más tradicional, que incluso llegó a tratar de ser equidistante de la clase obrera y de la burguesía, que trataba de mantener una posición relativamente independiente de la Iglesia y poco inclinada a alianzas con otras organizaciones, nacionales o internacionales, ha sido cuestionada por el neopanismo.

Abraham Nuncio considera que el neopanismo es responsable de la reorientación del PAN como un partido proempresarial, más comprometido con la Iglesia Católica e incluso decidido a buscar alianzas con organizaciones, tanto nacionales como extranjeras, incluso con el Partido Republicano de los Estados Unidos de Norteamérica. El PAN estuvo representado en la Convención del Partido Republicano celebrada en Dallas, donde fue reconocido como miembro de la Unión Democrática Internacional. El mismo autor sugiere que actualmente el PAN no representa una alternativa real frente al PRI y que su relación con el sector empresarial y eclesiástico no le permite toda la autonomía que se requeriría para presentar una imagen más universal que le facilitara aglutinar a un mayor número de grupos y votos en torno a su proyecto.<sup>28</sup> Por otra parte, es posible que la proximidad que el PAN mostró con el Partido Republicano haya sido contraproducente en las últimas elecciones, en particular, por los efectos que ha producido la política norteamericana en Centroamérica y sobre todo si se tiene en cuenta que el senador Jesse Helms formuló una serie de críticas a México, como miembro del ala conservadora del Partido Republicano en la Cámara Alta, que han sido reconocidas como poco afortunadas, incluso por el propio gobierno norteamericano.

Un comentario final sobre el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y su participación en las elecciones. El partido en cuestión también tuvo sus orígenes, como el PST, en el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación; sus líderes más conocidos son dos exdirigentes del célebre movimiento estudiantil de 1968, el ingeniero Heberto Castillo y el entonces estudiante Eduardo Valle, del PMT. Tras haber estado en negociaciones para fusionarse con otras organizaciones con el PCM, para integrar el PSUM, finalmente se rehusó. El PMT se negó repetidamente a tener una presencia electoral de ahí que sólo participara hasta las elecciones de 1985. No obstante, su presencia ha sido efímera ya que el 29 de marzo de 1987, junto con otras organizaciones de izquierda (MRP, PPR y UIC), se fusionó con el PSUM para formar un nuevo Partido Mexicano Socialista (PMS).

<sup>28</sup> Nuncio, Abraham, *op. cit.*, pp. 119, 161, 167, 185, 217, 225 y 272-274.

La Comisión Nacional Coordinadora del nuevo partido está integrada por 35 representantes de cada una de las siete organizaciones que lo integraron. Su cometido es lograr que se fusionen las instancias partidarias en los estados, municipios y demás regiones. La tarea habrá de concluir de julio a octubre de 1987, cuando culmine el proceso con el Congreso Constituyente del Partido Mexicano Socialista. En las propias palabras del máximo dirigente de PMT, Heberto Castillo:

El PMS sería un partido de masas capaz de tomar el poder político en México si puede aglutinar en su seno a los dirigentes naturales que en el país no encuentran donde defender los derechos de sus representados. Esos dirigentes se han formado en la lucha diaria y tienen el respeto de sus seguidores por sus virtudes cívicas, no por sus conocimientos de la teoría revolucionaria.<sup>29</sup>

## VI. LA RENOVACIÓN POLÍTICA

En el *Diario Oficial* de 19 de junio de 1986 se publicó el decreto que daba instrucciones a la Secretaría de Gobernación a fin de que convocara a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general a que participaran en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. La renovación política electoral se refería a la reforma de la legislación electoral. La consulta popular se celebró a lo largo de julio y agosto.

Con fecha 3 de noviembre de 1986 el presidente de la República envió una iniciativa a efecto de reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución. La reforma en cuestión tenía por objeto modificar el sistema de representación popular en la Cámara de Diputados, aumentando los diputados de representación proporcional y estableciendo normas que permitieran disminuir la diferencia existente entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños que correspondía a cada partido. Asimismo, la iniciativa perseguía que se estableciera un mecanismo que permitiera asegurar que por lo menos un partido pudiera tener la mayoría absoluta en la Cámara. La iniciativa proponía la renovación parcial del Senado y el retorno al mecanismo original del sistema de autocalificación, que preveía que fuera el total de presuntos represen-

<sup>29</sup> Castillo, Heberto, "La necesaria fusión", *Proceso*, México, núm. 544, 6 de abril de 1987.

tantes electos quienes decidieran sobre la calificación de las elecciones federales.

Por otra parte, la iniciativa en cuestión proponía que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos correspondiera al gobierno federal. La misma iniciativa introdujo la necesidad de crear un órgano jurisdiccional, imparcial e independiente, con competencia para conocer de las impugnaciones que se originen en el proceso electoral. La iniciativa hacía compatibles el sistema de autocalificación y la jurisdicción contenciosa-electoral del órgano especializado —cuyo nombre no se menciona en la iniciativa—, ya que las decisiones del mismo sólo pueden ser impugnadas ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En el *Diario Oficial* de 15 de diciembre de 1986 se publicó la reforma a los artículos 52, 53, 54, 60 77 y 18 transitorio de la Constitución. La reforma al artículo 52 modifica la integración de la Cámara de Diputados, incrementando los de representación proporcional con cien diputados más, adicionales a los cien existentes, de manera que ahora la Cámara se integrará con quinientos miembros, trescientos de mayoría y doscientos de representación proporcional.

Es de hacer notar que el artículo 53, en su último párrafo, establece un número fijo de circunscripciones electorales de representación proporcional, fijado en cinco. En este respecto, la legislación anterior no precisaba el mínimo de circunscripciones electorales, sino que exclusivamente mencionaba que las mismas podrían ser hasta cinco, dejando a la Comisión Federal Electoral que fijara el número para cada elección. La anterior disposición fue criticada repetidamente por la innecesaria discrecionalidad que daba a la Comisión Federal Electoral, que para algunos autores daba pábulo a la posibilidad de que se manipulara la conformación de la circunscripción, en la forma como sucede en el *gerrymandering*. Por ello, la precisión que ahora hace el texto constitucional, por cuanto hace al número de circunscripciones de representación proporcional, debe verse como un adelanto.

La reforma al artículo 54 modifica sus fracciones II, III y IV introduciendo las siguientes innovaciones: participarán en el sistema de representación proporcional todos los partidos que hayan obtenido el 1.5% de la votación. El partido mayoritario podrá participar en la distribución de curules de representación proporcional, en tanto la suma total de las que obtenga no exceda una cifra comparable a la que representa su votación y, en todo caso, no podrá exceder el número de curules que se le asigne del 70% del total la Cámara de Diputados, trescientos cincuenta diputados.



La fracción IV dispone que a los partidos se les asignará, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. La misma fracción regula un mecanismo de límites para la atribución de escaños y otro para garantizar que por lo menos un partido tenga mayoría en la Cámara de Diputados, disponiendo que cuando ningún partido obtenga el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcance con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los diputados de la Cámara, se le asignarán las curules necesarias para que alcance la mayoría absoluta de votos de la Cámara.

La iniciativa de reforma a la Constitución, por cuanto hace a la integración de la Cámara de Diputados, tiene varias funciones de suma importancia para la conformación del sistema de partidos. Por una parte, limita la participación del partido mayoritario, de tal manera que la oposición contará por lo menos con el 30% de las curules de la Cámara, es decir, ciento cincuenta diputados. Por otra parte, la reforma tiende a evitar el fenómeno de discrepancia entre el porcentaje de votos y de escaños que reciben los partidos en un sistema de mayoría. En síntesis, puede decirse que la reforma ha ampliado el sistema mixto con dominante mayoritario, expandiendo las posibilidades de participación de los partidos minoritarios, conforme al apoyo que en votos recibían del electorado.

La reforma electoral se propone eliminar varias de las barreras que contenía la ley anterior. En primer término, elimina la que prevenía que ningún partido podría participar en la distribución de escaños de representación proporcional, cuando tuviera más de sesenta constancias de mayoría. Disposición que no afectaba únicamente al partido mayoritario. Igualmente, ha sido retirada la barrera que disponía que cuando dos o más partidos de aquellos que tuvieran derecho a curules de representación proporcional alcanzaran noventa o más constancias de mayoría, sólo se distribuirían la mitad de dichas curules.

Por lo que hace a la ampliación de la participación, esto no solamente se produce con respecto de los partidos minoritarios, sino también del partido mayoritario, ya que conforme a lo afirmado en el párrafo anterior, se permite su participación limitada bajo el sistema de representación proporcional, no obstante, tal participación del partido mayoritario no se produce a expensas de los espacios que han colmado los partidos minoritarios, ya que éstos son preservados. Adicionalmente, se le ha otorgado al sistema proporcional la característica de auténtico foro electoral, ya que había sido contemplado exclusivamente como

un enclave para la participación de partidos minoritarios. Anteriormente, el sistema electoral presentaba una dicotomía insalvable, constituida por compartimientos estancos en que concurrían, en forma separada, el partido mayoritario, por una parte y los partidos minoritarios, por la otra, el primero exclusivamente bajo el principio de mayoría y los segundos casi únicamente por medio del sistema de representación proporcional.

El artículo 56 de la Constitución modifica la forma de renovar el Senado, disponiendo que se elegirá a la mitad de la Cámara de Senadores en cada elección, por lo que la misma se renovará por mitad cada tres años. Con la reforma al Senado, se retorna al sistema de la Constitución de 1917, cuyo artículo 58, en su texto original, especificaba que el Senado debía renovarse por mitad. El texto vigente hasta la reforma actual se publicó en el *Diario Oficial* del 19 de abril de 1933 y estableció la renovación total del Senado en cada elección, con el fin de ajustar la renovación del Senado el artículo 18 transitorio de la Constitución establece que de los senadores que se nombren en primer lugar durarán en su cargo del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, durante la LIV y la LV Legislaturas, mientras que los que se nombren en segundo lugar sólo durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991. El artículo 60 modifica el sistema de autocalificación disponiendo que en la Cámara de Diputados el Colegio Electoral que habrá de calificar las elecciones de sus miembros y las del presidente, se integrará con todos los presuntos diputados que hubieran obtenido su constancia de la Comisión Federal Electoral. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como por los senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su cargo.

Finalmente, el último párrafo del mismo artículo 60 dispone que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales corresponden al gobierno federal. Asimismo, se dispone la creación de un órgano electoral para conocer de los recursos que se interpongan con motivo de la realización de procesos electorales, contra cuyas resoluciones sólo procede su impugnación ante el Colegio Electoral.

El artículo 77 fue reformado en su fracción IV, con objeto de regular la atribución de cada una de las Cámaras para expedir la convocatoria de elecciones extraordinarias, mediante las cuales se cubran las vacantes que ocurran en cada una de ellas. En el caso de los diputados

electos por el principio de representación proporcional, las vacantes serán cubiertas, en forma automática, por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.

## VII. EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

Por lo que se refiere a la regulación de los partidos políticos, el Código Federal Electoral de 1987 incluye algunas disposiciones novedosas que tienden a dar una mayor participación de los mismos en el proceso electoral y además les permiten una mayor garantía de sus derechos. De entre las nuevas disposiciones se enumeran algunas, por ejemplo, la obligación de los partidos de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales donde participan (artículo 45, fracción VIII); por lo que se refiere a propaganda, se establece el derecho de los partidos políticos para acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el propósito de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 51); se les otorga a los partidos quince minutos mensuales en la radio y la televisión, para cada uno de ellos (artículo 52); finalmente, se dispone la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (artículo 57).

En lo concerniente al régimen financiero de los partidos, se establece el principio de que se les asigne financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos (artículo 61 fracciones II y III), al propio tiempo que se establece la obligación de los partidos de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público (artículo 61, fracción VIII). El subsidio público es un factor crítico para los partidos de izquierda, por sus reducidas dimensiones, como también puede ser el caso para el PDM y el PARM. Sin embargo, los grandes partidos como el PRI y el PAN no dependen en forma primordial del financiamiento público; por ejemplo, el PAN recientemente rechazó el subsidio que le correspondía, de 4,292 millones de pesos. La decisión fue tomada por el Consejo Nacional, tras un acalorado debate, por 68 contra 58 votos. Los argumentos más importantes para rechazar el subsidio fueron en el sentido de que así mantenía su independencia y, además, como protesta por el hecho de que al PRI le correspondieran alrededor de 22,000 millones de pesos, conforme a las normas contenidas en el nuevo Código Federal Electoral.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> *Novedades*, México, 26 de abril de 1987, pp. A1 y A9.