

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

*SUMARIO: Presentación. Primera parte: Marco constitucional: antecedentes fundamentales. I. El texto original de la Constitución de 1917. II. Las reformas constitucionales de 1977. III. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. IV. Las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987. V. El doble periodo de sesiones. Segunda parte: Las facultades metaconstitucionales del presidente de la República. I. La jefatura real del PRI. II. Intervención en el proceso de designación de su sucesor. III. Designación de los gobernadores. IV. Poder Legislativo. V. Perspectivas para el futuro con base en los resultados electorales del 6 de julio de 1988.*

## PRESENTACIÓN

El estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos presenta una serie de particularidades propias de la temática partidaria, que en parte explican la falta de estudios sobre la citada interrelación. Por esto, a continuación —y debido a las limitaciones de extensión impuestas al presente ensayo— conviene que enunciemos de entrada, y así sea brevemente, dichas particularidades, pues constituyen en sí un rubro digno de estudio en un trabajo sobre esta temática y que proyectamos abordar como tal en estudios futuros más extensos.

De esta manera, en primer término, debe señalarse que los partidos políticos constituyen un dato de las sociedades contemporáneas que no fue contemplado sino hasta muy recientemente por parte de los juristas. En la reticencia que se hizo patente para reconocer a los partidos políticos como elementos indispensables para el funcionamiento de los sistemas representativos contemporáneos están, entre otros factores, el enfoque tradicionalista de los juristas respecto al contenido y aceptación de nuevas instituciones del derecho constitucional; lo reciente de la aparición de los partidos políticos en la escena política, y la aversión inicial sentida hacia aquéllos.

En este ensayo el análisis de las interrelaciones entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en el sistema político mexicano se hará —en primer término— desde la perspectiva de algunos antecedentes de reforma político-electoral del pasado reciente que de hecho constituyen la raíz de la transformación contemporánea de las interrelaciones entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo Federal en México. Dicho análisis permitirá apreciar más claramente las afirmaciones que se harán en el presente ensayo. Posteriormente, se analizarán las vigentes estructuras representativas-electorales tanto a nivel constitucional como bajo la normativa del Código Federal Electoral publicado el 12 de febrero de 1987.

El anterior ejercicio busca descubrir cómo las diversas reformas constitucionales que se refieren a las estructuras representativas, así como otras innovaciones legislativas que conforman parte fundamental de la llamada “renovación política”, han alterado y alterarán en lo futuro el perfil de los vínculos entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México. Por lo tanto, la hipótesis fundamental de este ensayo es que dicha alteración implica, en ocasiones, el debilitamiento —mediante la cesión de espacios políticos— de dicho poder en favor de un paulatino fortalecimiento del sistema de partidos políticos en México.

Asimismo, se hará referencia a las llamadas facultades metaconstitucionales del presidente de la República en lo relativo a los vínculos entre éste y el PRI en la selección de candidatos a puestos de elección popular en los distintos niveles del sistema político mexicano.

Finalmente, el último rubro del presente ensayo incorporará algunos resultados electorales del 6 de julio de 1988 —aun sujetos a modificación— que en su conjunto —elecciones presidenciales, para diputados, senadores y para representantes a la Asamblea del Distrito Federal— vienen a constituir quizá el hecho práctico-electoral más significativo para el sistema político mexicano desde la fundación en 1929 del PNR —primer antecedente del PRI— en cuanto a la compleja temática de las interrelaciones entre los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México se refiere. Por otra parte, los citados resultados apoyan la tesis principal de este ensayo en el sentido de que las reformas electorales de 1986-1987, aunadas a dichos resultados, constituyen un auténtico parteaguas en la evolución del sistema político mexicano que comienza a dejar atrás la larga etapa del llamado predominio casi absoluto del Ejecutivo, para entrar en

una etapa de pluripartidismo verdaderamente competitivo en donde los partidos políticos de oposición se ven fortalecidos ante un Poder Ejecutivo que —al menos en cuanto a sus relaciones con los partidos políticos— se verá en la necesidad de colaborar con el Poder Legislativo, que ya no estará sujeto más a su predominio.

## PRIMERA PARTE

### MARCO CONSTITUCIONAL: ANTECEDENTES FUNDAMENTALES

#### I. EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución original de 1917 no mencionó expresamente a la figura de los partidos políticos, porque la teoría constitucional tradicional de la época no los había incorporado formalmente como temática propia y porque en la realidad política mexicana no constituían aún, al igual que en otras naciones, un hecho consolidado. Sin embargo, esto no significa que los partidos hayan sido ignorados totalmente, puesto que su formación fue contemplada indirectamente a través de la libertad de asociación contenida en el artículo 9º constitucional, y al amparo de la cual se formaron sindicatos y partidos políticos, entre otros entes colectivos, cuyo fin fuera alcanzar ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de intereses comunes.

De lo anterior se desprende que en México, desde 1917 hasta 1963, los partidos políticos no fueron contemplados ni regulados expresamente en el texto fundamental. Dicha omisión fue subsanada, aunque sólo a nivel semántico, mediante la creación de los llamados "diputados de partido" en 1963, que se examinarán más adelante en este ensayo bajo el rubro sobre la integración de la Cámara de Diputados.

#### II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977

##### 1. *Entorno político de la época*

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano por establecer un sistema de partidos competitivo a partir de la década

de los sesenta, la voz de la oposición en el Congreso Federal había sido prácticamente inexistente. 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".<sup>1</sup>

Esta situación de anemia opositora, aunada a la crisis económica de 1976, entre otras causas, motivó que el 6 de diciembre de 1977 se publicara en el *Diario Oficial* el decreto que modificó diecisiete artículos de la Constitución de 1917, "con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado".<sup>2</sup>

A continuación recordaremos algunas de las finalidades que según el doctor Jorge Carpizo tuvo la Reforma Política de 1977, y que a nuestro juicio son también aplicables en lo general al proceso de renovación política de 1986-1987 que busca consolidar y profundizar los logros de la reforma de 1977.

Así, las principales finalidades de la reforma política de 1977 fueron, según Jorge Carpizo:

a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;

b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;

c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios. . . y así garantizar la manifestación plural de las ideas;

d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;

e) Mantener la legitimidad de la representación política y de este modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;

f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;

g) *Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo.* (El subrayado es nuestro).

h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, y

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 443.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, México, 1979, p. 53.

i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.<sup>8</sup>

Como resulta claro de las anteriores finalidades, una de las consecuencias más importantes del citado proceso de reforma política sobre el sistema político mexicano sería promover un sistema de partidos más dinámico y plural, lo cual se lograría mediante modificaciones constitucionales al sistema representativo, de partidos políticos y con la creación de una ley electoral de avanzada que otorgaran en su conjunto un papel protagónico a los partidos políticos mexicanos. Esto, indiscutiblemente, implicaría una cesión paulatina de espacios de poder político de la otra rama política —que en México ha sido la predominante—: el Poder Ejecutivo Federal.

Como resulta evidente, dicho desplazamiento de poder político constituye un proceso altamente complejo, multidireccional y lento. A continuación analizaremos los principales rubros constitucionales en materia de partidos que se han modificado en la última década, hasta llegar al actual sistema electoral mexicano, con objeto de destacar cómo dichas modificaciones ocasionan el desplazamiento del poder político citado y en qué dirección.

## 2. Las reformas constitucionales de 1977 en materia de partidos políticos. Los partidos políticos

Respecto a los partidos políticos en particular, el artículo constitucional que se refiere al tema es el 41, que fue adicionado en 1977, con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Decimos que las reformas de 1977 entrañan una constitucionalización integral, porque a diferencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos. Así, los párrafos del dos al seis del artículo 41 establecieron que:

II. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

III. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración

<sup>8</sup> *Idem*, pp. 47-48.

de la representación nacional y, como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

IV. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

V. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

VI. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>4</sup>

A continuación se analizarán brevemente el contenido y los alcances de los párrafos constitucionales arriba mencionados.

#### A) *La naturaleza jurídica de los partidos*

El artículo 41, párrafo II, de la Constitución, establece que los partidos son entidades de interés público, lo que significa que el Estado tiene la obligación de brindarles

las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación.<sup>5</sup>

Por otro lado, cabe recordar que la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, "los equipara a los sindicatos y ejidos".<sup>6</sup>

La importancia del anterior párrafo radica en que los partidos políticos adquirieron el reconocimiento pleno por parte del gobierno como piezas fundamentales dentro del sistema político mexicano. El apoyo estatal que recibirían dichos entes a partir de esta reforma no tendría vuelta atrás; constituyó una piedra angular en un proyecto de sistema político en el que el auspiciamiento de un autén-

<sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41, Secretaría de Gobernación, 1987, p. 55

<sup>5</sup> Carpizo, *op. cit. supra*, nota 2, p. 53.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

tico pluripartidismo actuaría a largo plazo como un paliativo al llamado predominio del Ejecutivo.

B) *Las funciones de los partidos*

El tercer párrafo del artículo 41 establece cuáles son las funciones primordiales que deben desempeñar los partidos en la sociedad mexicana. De la lectura de este párrafo se entiende que los partidos políticos en México son entes que no deben limitar su actuación a épocas de campaña electoral, sino que deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, con lo cual los partidos se deben volver auténticos institutos de educación política.<sup>7</sup>

Mediante la anterior reforma se amplió el espectro de actividades de los partidos políticos dentro del sistema político mexicano, ya que se superó la obsoleta noción del partido electorero que despertaba de su sopor interelectoral sólo para organizar campañas electorales, pasadas las cuales regresaban a un estado de hibernación. Mediante la anterior adición, se promueve la creación de partidos que sean institutos políticos permanentes que realicen tareas de educación política y de canalización constante de información entre el electorado y la estructura estatal. Esta ampliación de las tareas formales partidarias implica automáticamente la necesidad de partidos más fuertes, organizados y dinámicos, si es que dicha disposición ha de volverse realidad política. Una vez más, la asignación por parte del legislador de un papel fortalecido a los partidos políticos nacionales implica la voluntad de crear un pluripartidismo fuerte, lo que a largo plazo implica disminuir el predominio del Ejecutivo a las dimensiones estrictamente necesarias para el funcionamiento óptimo de una auténtica colaboración de poderes en lugar de una insostenible subordinación del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo.

C) *El uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos*

El cuarto párrafo del artículo 41 constitucional perfeccionó el contenido de la Ley Electoral Federal de 1973, que establecía como prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y a la televisión du-

<sup>7</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, et al., *La renovación política nacional y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 107.

rante los periodos de campaña electoral. El texto del párrafo cuarto del artículo 41 de la Constitución constituye un avance porque no restringe el uso de los medios de comunicación masiva a épocas de elecciones, sino que lo hace permanente. Esta ampliación implica la preocupación del legislador por consagrar a los partidos como entes para la promoción de la educación política del pueblo mexicano.

Por otro lado, el párrafo citado amplía el acceso de los partidos a la sociedad, puesto que ya no sólo se habla de la radio y la televisión, sino que se refiere a los medios de comunicación social en general.<sup>8</sup>

La anterior disposición implica también una apertura democrática de los medios de comunicación masiva, puesto que cayendo la materia dentro del ramo de control de la Secretaría de Gobernación, ésta, como parte del Ejecutivo, se verá en la necesidad de ampliar las posibilidades de comunicación de los partidos políticos nacionales, lo cual —en una era donde los medios de comunicación son vitales para influir y recibir influencia de la sociedad— implica un aumento en los espacios de poder captados y utilizados por los partidos.

Posteriormente, en este ensayo —bajo el rubro correspondiente a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión en el apartado sobre el Código Federal Electoral de 1987— se analiza con mayor detalle el funcionamiento del actual sistema de participación de los partidos políticos en los medios de comunicación y se propondrá la adopción de una legislación en materia de radio y televisión que permita democratizar aún más el papel que juegan los medios de comunicación en el sistema político mexicano, particularmente en épocas de campaña electoral.

#### D) *La ayuda económica a los partidos*

El quinto párrafo del artículo 41 estableció, por vez primera en México, la financiación, o ayuda económica, a los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales. Siendo el tema del financiamiento de los partidos de gran complejidad, esta primera referencia constitucional sobre el particular resultó, de manera comprensible, algo tibia. Así, sólo se estableció que los partidos dispondrían

<sup>8</sup> *Idem*, p. 108.

de un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no se contempló un sistema claro para la distribución de los fondos.<sup>9</sup>

La redacción de este párrafo obedeció, en parte, a las encontradas opiniones que sobre el tema se dieron en las audiencias públicas que precedieron a la estructuración de las reformas electorales de 1977.

Por nuestra parte, pensamos que si bien la financiación estatal de los partidos políticos puede ocasionar la corrupción interna y externa de los partidos políticos, lo cierto es que, como escribe acertadamente Jorge Carpizo: "el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene también el inconveniente de que puede sujetar al partido a la voluntad de los donantes",<sup>10</sup> con lo que es factible ocasionar prácticas corruptas.

Ya desde la década de los setenta existía una tendencia a establecer la financiación pública de los partidos, como lo habían hecho la República Federal de Alemania, Italia y los Estados Unidos. A esta corriente se unió también México, cuando bajo el Código Federal Electoral de 1987, que se comentará más adelante, se dejó atrás la incipiente financiación estatal rudimentaria y se entró de lleno a la aplicación de un sistema de financiamiento público integral que se analizará posteriormente.

Respecto al anterior rubro, resulta claro que constituye el mecanismo más efectivo para hacer posible que las disposiciones partidarias constitucionales en su conjunto se vuelvan realidad, puesto que de nada servirían los derechos, prerrogativas y garantías otorgados a los partidos si éstos no pudiesen en la práctica ejercerlos por falta de recursos económicos suficientes.

#### E) *La participación de los partidos políticos en las elecciones estatales y municipales.*

El último párrafo del artículo 41 constitucional dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en elecciones estatales y municipales. El establecimiento de este párrafo surgió ante las múltiples quejas de los partidos de oposición que sostenían que "disposiciones constitucionales y electorales locales —como la solicitud del registro local— dificultaban la participación

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Carpizo, *op. cit. supra*, nota 2, p. 57.

de los partidos políticos en las campañas electorales locales",<sup>11</sup> lo que resultaba en una pérdida de tiempo y recursos de toda índole.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con la anterior adición porque uniformó —administrativamente— el proceso electoral, facilitó el entendimiento democrático nacional, estatal y municipal, universalizó la personalidad de los partidos políticos y alentó en general, que la política nacional se hiciera para obtener metas de interés general para todo el país, que tienen prioridad sobre los intereses meramente regionales. De esta manera, esta disposición, al igual que las anteriores, también implica una posibilidad de aumento del poder de los partidos políticos *vis à vis* el Poder Ejecutivo.

### 3. *Las diferencias entre la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental y la constitucionalización mexicana de 1977*

Es necesario resaltar la circunstancia de que, en México, algunos constitucionalistas han enfatizado que la constitucionalización de los partidos políticos llevada a cabo en el año de 1977, constituyó un avance político real para México. Así, parece que para dichos constitucionalistas la incorporación de los partidos al texto fundamental es, sin lugar a dudas, un indicador del desarrollo político y constitucional de un país. Sin embargo, pensamos que un análisis de la realidad política mexicana de la época muestra que la constitucionalización de los partidos fue más bien consecuencia de un subdesarrollo del sistema de partidos existente en 1977 en México. Con el fin de aclarar la anterior afirmación, recordaremos brevemente la historia del régimen jurídico de los partidos políticos en Europa Occidental y en México.

En Europa Occidental, la constitucionalización de los partidos políticos implicó, principalmente, el reconocimiento impostergradable por parte del Estado, de una fuerza social de tal magnitud que de hecho controlaba al gobierno mismo. Asimismo, en Europa, la incorporación constitucional de los partidos se hace para impedir que estos últimos desbordasen los cauces del derecho como sucedió con los partidos fascistas. En este sentido, se ha llegado a hablar de que la Constitución no regula a los partidos, sino a la inversa, son los partidos los que se imponen a la Constitución misma.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 58.

Por lo que respecta a México, el panorama era totalmente distinto al observado en Europa. En México, en la década de los setenta la constitucionalización de los partidos políticos no se llevó a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad electoral del país —con excepción del PRI— sino que es auspiciada por el Poder Ejecutivo para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente pluripartidista, que responda mejor a las necesidades de una sociedad que está en vías de desarrollo, así como para corporizar en partidos la disidencia política que se estaba canalizando a través de entes clandestinos, que amenazaban la estabilidad del sistema político.

Por otro lado, si afirmamos que en México la constitucionalización de los partidos obedeció a una crisis social aguda, ¿cómo es entonces que los partidos políticos no conformaban un sistema pluripartidista real en México, si son éstos precisamente los entes que usualmente canalizan la energía política de una sociedad? Pues bien, en México no existía en 1977 un verdadero sistema de partidos competitivo que canalizara las inquietudes políticas, porque el pueblo mexicano no había podido desarrollarse políticamente con plenitud debido a la inexistencia de condiciones económicas y sociales que fomentaran en el mexicano el hábito de formar partidos políticos para ventilar sus inquietudes políticas, situación que comienza a variar a partir de la reforma política de 1977 y que culmina con un florecer participativo popular en las elecciones de 1988.

Así pues, la constitucionalización de los partidos llevada a cabo en México en 1977, no fue un indicador de desarrollo político verdadero en aquel entonces sino que, más bien, fue un síntoma de la apatía y el subdesarrollo políticos de la sociedad, aunque resulta innegable que —en retrospectiva— constituyó, eso sí, la base para el desarrollo de un sistema de partidos fuerte y competitivo a largo plazo, que actualmente —una década después— empieza ya a cuajar como un dato real observable en la sociedad mexicana.

#### 4. *El sistema electoral mixto con dominante mayoritario*

Las adiciones al artículo 41 constitucional constituyen el núcleo de la reforma política de 1977 por lo que concierne a las reformas constitucionales sobre partidos políticos. Pero por otro lado, las reformas al sistema representativo, efectuadas por la reforma aludida, también están estrechamente relacionadas con los partidos en cuanto

repercuten en el desempeño y eficacia de actuación de los mismos dentro del Congreso de la Unión.

Para poder contrastar el sistema de representación establecido en 1977 con las reformas al mismo de 1986, y con el fin de evitar repeticiones de material, se remite al lector al apartado sobre las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987, de este ensayo, para el análisis detallado de dichas reformas constitucionales que establecieron el sistema representativo mixto con dominante mayoritario.

### III. LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977

#### 1. *Los partidos políticos*

Como resultado de las reformas constitucionales de 1977 analizadas arriba, se promulgó una nueva ley reglamentaria electoral, que fue publicada el 30 de diciembre de ese mismo año y que se denominó Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). A los partidos políticos, la nueva Ley les dedicó 55 artículos que conformaron un tratamiento de los partidos, detallista y sistematizado, con lo que se refrendó la tendencia al maximalismo de la legislación electoral mexicana sobre los partidos políticos.

##### A) *La definición jurídica de los partidos*

Bajo la nueva Ley, los partidos fueron considerados como formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y que coadyuvan a constituir la representación nacional.

La nueva Ley consagró a los partidos políticos como los grupos políticos por antonomasia. El Estado reconoció así, abiertamente, que los partidos son imprescindibles en la sociedad mexicana contemporánea.

##### B) *Las funciones de los partidos*

El artículo 20 de la LFOPPE estableció, de manera no exhaustiva, pero más detallada que el artículo 41 constitucional, las funciones primordiales de los partidos, que eran:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.<sup>12</sup>

Como es evidente, en el anterior texto, el legislador consideró que los partidos no sólo son intermediarios entre el pueblo y el gobierno, que hacen posible la democracia, sino que también considera a los partidos como foros permanentes para el debate político y la formación de una tradición política nacional. No se trata, pues, del partido electorero y auxiliar del Estado. El partido fue bajo la LFOPE, por sus funciones, un elemento social permanente e imprescindible, para el funcionamiento de la sociedad.

Durante la vigencia de la LFOPE —de 1977 a 1987— se fraguó paulatinamente la capacidad organizativa, política e ideológica de los partidos políticos de oposición en México. El florecer participativo que se observó en las elecciones del 6 de julio de 1988 y que se tradujo en el fortalecimiento de los partidos en cuanto a su presencia en el Congreso de la Unión, así como en otros ámbitos políticos del sistema electoral, es muestra clara de que la LFOPE cumplió su función de promotora de la actividad partidaria con vistas a democratizar al sistema político mexicano.

Aunque resulta cierto que la inconformidad ciudadana causada por una década de crisis económica tenía que provocar en forma natural un desarrollo de los partidos políticos —entes propicios para canalizar el descontento social— dicho desarrollo fue auspiciado, también, en forma fundamental por una estructura electoral —marco constitucional y ley electoral— que guiaran y promovieran el gradual fortalecimiento de los partidos de oposición, aun en estado de germinación, dentro del sistema constitucional y el régimen de derecho. Es por lo anterior, que se puede afirmar que el régimen electoral vigente de 1977 a 1986 constituyó un canal por donde fluyó la energía que hizo posible que fructificara un sistema competitivo de partidos. Sin dicha canalización, la inconformidad política muy probablemente hubiese desbordado los diques del sistema político, causando una peligrosa inestabilidad política.

<sup>12</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 111.

Por otro lado, haciendo un análisis comparativo entre la LFOPPE y el Código Federal Electoral de 1987 usando los porcentajes de votación observados el 6 de julio de 1988, resulta claro que la oposición se vio beneficiada a nivel de integración del Congreso de la Unión respecto al porcentaje del mismo que hubiesen logrado obtener bajo la LFOPPE. Sin embargo, este hecho no debe de llevar a la fácil conclusión general de que la LFOPPE fue una ley menos democrática que el Código Federal Electoral, puesto que fue precisamente durante la década de vigencia de la LFOPPE que los partidos políticos de oposición se fortalecieron lo suficiente como para lograr los resultados de las elecciones de julio de 1988. Así pues, la LFOPPE fue una ley adecuada a la presión opositorista del México de 1977, en el sentido de ser la máxima apertura que el sistema político del momento estaba dispuesto a poner en marcha. De esta manera, el fortalecimiento aludido —que ocurrió a lo largo de la vigencia de la LFOPPE— llevó a un nivel de presión política por parte de la oposición que condujo al sistema a aceptar y a la vez promover una nueva legislación electoral acorde al nuevo perfil del país.

El anterior proceso evolutivo de la legislación electoral mexicana en la década 1977-1987 se tradujo en una gradual cesión de espacios de poder político por parte del Poder Ejecutivo Federal en favor del fortalecimiento de los partidos políticos de oposición en México.

C) *Los resultados electorales bajo el sistema electoral establecido de 1977 a 1986*

Con objeto de coadyuvar en el rastreo de la evolución de las interrelaciones entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos en México durante la vigencia de la LFOPPE, conviene presentar a continuación los resultados de las elecciones federales celebradas entre 1977 y 1987.

Los resultados de las elecciones federales de 1979 arrojaron las siguientes cifras: el PRI obtuvo 296 de las 300 curules de mayoría, el PAN 43 curules, el PPS 11 y el PARM 12. Los partidos con registro condicionado obtuvieron: el PCM, 18 escaños, el PDM 10 y el PST 10. En total la Cámara de Diputados estuvo compuesta por 296 diputados del PRI y 104 de la oposición.

El 4 de julio de 1982 se efectuaron las elecciones para la renovación de las dos cámaras del Congreso de la Unión y para elegir pre-

sidente de la República. Los resultados en las primeras elecciones fueron desconsoladores para los partidos de oposición. De las 300 curules de mayoría, el PRI ganó 299, lo que implicó un retroceso para la oposición que en 1979 había obtenido 4 de estas curules. Solamente el PAN logró obtener una diputación por mayoría relativa. Respecto a las diputaciones de representación proporcional, el PAN obtuvo 50, el PSUM 17, el PST 11, el PDM 12 y el PPS 10. Respecto a la elección presidencial, el candidato del PRI, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ganó la elección con el 68.43% de los votos, contra el 15.68% del PAN, y el 3.48% del PSUM.

En cuanto a las elecciones federales de 1985, los resultados fueron de 289 diputaciones para el PRI, todas de mayoría; 41 diputaciones para el PAN, 9 de mayoría y 32 de representación proporcional; 12 de representación proporcional para el PSUM; 12 de representación proporcional para el PDM; 12 de representación proporcional para el PST; 11 para el PARM, 2 de mayoría y 9 de representación proporcional; 11 de representación proporcional para el PPS; 6 de representación proporcional para el PRT; y también 6 de representación proporcional para el PMT. En total, de 400 diputaciones, 289 fueron para el PRI y 111 para la oposición.

Como resulta claro de las anteriores estadísticas, la entrada en vigor de la LFOPPE, en 1977, trajo como consecuencia un aumento inmediato en el porcentaje de diputaciones que la oposición logró ganar en la Cámara Baja en 1979 con respecto al régimen electoral vigente antes de la aplicación de la LFOPPE en el que en 1976, de un total de 237 diputaciones obtuvo 42, lo que equivale a un 17.72% de dicha Cámara. De esta forma, a partir de la entrada en vigor de la LFOPPE, durante las elecciones de 1979, 1982 y 1985 el porcentaje de la oposición en la Cámara de Diputados osciló establemente entre el 25% y el 28% de la misma. Por otro lado, el monopolio del PRI en el Senado bajo la LFOPPE no se rompió.

Sin embargo, como se verá en mayor detalle en el último apartado del presente ensayo, la anterior estabilidad se rompió para dar paso a una oposición que creció en 1988 hasta lograr aproximadamente el 48% de la Cámara Baja y a 4 senadurías. Asimismo, en 1988, por vez primera en décadas, la oposición en su conjunto logró obtener alrededor del 49% de los votos en la elección presidencial.

Las estadísticas son elocuentes y permiten apreciar claramente la existencia de tres distintas etapas en el desarrollo del sistema polí-

tico mexicano moderno. Una larga primera etapa de predominio absoluto del Ejecutivo y del partido oficial que va desde 1929 hasta 1979; una segunda etapa que abarca desde 1979 hasta 1988 y que se caracteriza por la hegemonía levemente disminuida del Ejecutivo y del PRI, con una estable oposición partidaria en la Cámara Baja del 25%; y una tercera etapa que comienza en 1988 y que marca el final del predominio del Ejecutivo y el principio de un auténtico sistema de partidos políticos competitivo.

#### IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE DICIEMBRE DE 1986 Y EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

Con fecha de 15 de diciembre de 1986 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* una serie de reformas a los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implican —junto con la posterior publicación del Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987— una auténtica reforma política de la mayor trascendencia para la consolidación de las reformas político-electorales ya analizadas en los apartados anteriores.

##### 1. *Las reformas constitucionales de 1986 en materia de partidos políticos*

Los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 constitucionales, constituyen la esencia de lo que en la doctrina constitucional se ha denominado como el sistema representativo, y cuya estructura original de 1917 fue modificada en 1963, y en forma sustancial mediante la reforma política de 1977, que a su vez fue trastocada por las reformas de 1986.

De esta manera, en el presente apartado se abordará el análisis del sistema representativo mexicano a través del estudio del contenido y las reformas del articulado arriba mencionado, junto con la utilización de elementos de teoría constitucional y de derecho electoral comparado que facilitarán la comprensión de la evolución de la representación política en México, así como algunas de las implicaciones que tiene el sistema representativo vigente para el sistema de partidos políticos mexicano.

### A) *La integración de la Cámara de Diputados*

El artículo 52 constitucional —que establece los lineamientos generales para la integración de la Cámara de Diputados— no tiene un antecedente temático específico en ningún artículo de textos constitucionales mexicanos anteriores. Esto se debe a que la reforma política de 1977 modificó radicalmente la estructura del sistema electoral contenido en la carta magna hasta entonces. De esta manera, tanto el actual artículo 52 como los dos siguientes se inspiraron primordialmente en el derecho constitucional comparado de donde se obtuvo la idea de combinar el sistema electoral de mayoría relativa con el de representación proporcional en la medida necesaria para vigorizar al sistema de partidos existente en México.<sup>13</sup>

La doctrina constitucional establece que el número de representantes que integran la cámara de diputados se determina en concordancia con el número de habitantes de un país, de manera que exista una correspondencia razonable entre los primeros y los segundos. Es por esto que en vista del crecimiento desmedido de la población mexicana, el artículo 52 fue reformado en cinco ocasiones a partir de 1917, con el fin de aumentar el número de habitantes que correspondía a cada diputación. Por otro lado, la reforma del 6 de diciembre de 1977 implicó una modificación radical del sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados federal que se comentará más adelante al igual que las modificaciones de 1986.

#### a) *La reforma constitucional de 1963 y los diputados de partido*

El sistema representativo existente en México desde que se expidió la Constitución de 1917 ha pasado por diversas reformas que han pretendido inyectar vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa original contenida en la Constitución de 1917 fue modificada en 1963 con la creación de los diputados de partido cuyo fin era promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus militantes que llegaban a la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía básicamente en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría, hubiesen logrado un porcentaje de votos respetable que mereciera una participación

en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.<sup>14</sup>

Para que un partido político minoritario tuviera derecho a diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Realizado dicho supuesto, el partido tenía derecho a cinco diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de veinte diputaciones. Por otro lado, los partidos que obtuvieran veinte curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener derecho a la obtención de diputados de partido, los partidos también debían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la celebración de las elecciones.

b) La reforma constitucional de 1972 al sistema de diputados de partido

No obstante las buenas intenciones de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la panacea esperada para la anemia partidista. Por ello, en 1972 se redujo el porcentaje del 2.5% al 1.5% del total de votos que se establecía como requerimiento para que los partidos pudieran tener derecho a obtener diputaciones de partido con la esperanza de que mediante dicha reducción los partidos minoritarios tuvieran acceso al foro legislativo federal.

c) El sistema electoral mixto con dominante mayoritario establecido a través de las reformas constitucionales de 1977

Sin embargo, el sistema político mexicano no logró cuajar en una estructura auténticamente pluripartidista. Esta situación llevó a la consideración de que era necesaria una reforma sustancial del sistema electoral mexicano para lograr tal meta. De esta manera, el 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.<sup>15</sup>

De esta forma, el artículo 52 estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta hasta por cuatrocientos diputados, de los

<sup>14</sup> *Idem*, p. 126.

<sup>15</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, "Artículo 52", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 132-133.

cuales trescientos serían elegidos a través del sistema de mayoría relativa y hasta cien serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional.<sup>16</sup> Posteriormente, en 1986, se amplió el número de las diputaciones de representación proporcional a doscientos, manteniéndose las trescientas de mayoría relativa. Con dicha reforma se establece un espacio mínimo para los partidos minoritarios de 30% de la Cámara de Diputados en comparación con el 25% establecido anteriormente por la LFOPPE.

Con el fin de entender mejor las características del sistema electoral vigente señalaremos a continuación los elementos esenciales tanto de los sistemas de mayoría relativa como los de los sistemas de representación proporcional.

#### d) Sistemas electorales

La fórmula mayoritaria enfrenta el problema de la conversión de votos en escaños parlamentarios de manera quizá demasiado simplista. Bajo este sistema, aquel candidato o lista de candidatos que obtenga de entre el conjunto de candidatos el mayor porcentaje de los votos emitidos en una elección será el ganador de la diputación en disputa. De esta manera, el fin del sistema mayoritario consiste en reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso que puedan representar —en el conjunto del electorado— las tendencias o grupos minoritarios. De esta manera, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara y bien establecida mayoría que promoverá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa un gobierno atomizado políticamente. Ahora bien, puesto que en el sistema analizado gana el candidato que obtiene un voto más que el candidato inmediatamente más próximo —con independencia de la cantidad de votos obtenida por los otros candidatos— resulta que este sistema provoca los peligrosos fenómenos de la hiperrepresentación y de la hiporrepresentación. En otras palabras, los votos de los perdedores son desperdiciados porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules.

El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo con

<sup>16</sup> Andrea Sánchez, *op. cit. supra*; nota 7, p. 127.

el número de votos logrados por cada uno de los candidatos o partidos. De esta manera, el sistema de representación proporcional busca que cualquier corriente política de importancia esté representada en las asambleas políticas. Esto implica que una gran diversidad de partidos —pequeños y medianos— tendrán acceso al poder, conformándose así un sistema político plural. Por otro lado, la representación proporcional también fomenta la estabilidad e independencia de los partidos porque éstos no obtienen ventajas electorales al aliarse con otros partidos de corriente política similar.<sup>17</sup>

En vista de las anteriores afirmaciones, se puede deducir que el legislador mexicano —con las reformas constitucionales al sistema representativo de 1977 y de 1986— buscaba superar el régimen de partido prácticamente único, por un sistema pluripartidista no atomizado, con lo que se mantendría la estabilidad en la conducción del gobierno pero con el consenso de las minorías representativas.

Una vez analizadas las características de los dos sistemas electorales que se combinaron para crear el sistema mixto actualmente vigente en México, y que se basa en la estructura creada en 1977, procede ver mediante qué mecanismos se pone en marcha aquél.

**a) Sistema electoral vigente en México de 1977 a 1986.**

En primer término, para la elección de los trescientos diputados de mayoría se dividía al país en trescientos distritos electorales uninominales. Esto significa que cada partido político postula a un solo candidato por cada distrito en que participe —de ahí el vocablo uninominal— y por ende solamente el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendrá la curul del distrito de que se trate.

En segundo lugar, para la elección de hasta cien diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulaban listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. De esta manera, en cada circunscripción plurinomial eran elegidos varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominales —significando más de uno— para identificar a dichas circunscripciones.

<sup>17</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, *op. cit. supra*, nota 15, pp. 132-133.

B) *Bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales*

a) Antecedentes

El texto original del artículo 54 establecía un sistema electoral directo mayoritario para la elección de los diputados al Congreso de la Unión.

b) La reforma constitucional de 1963

Posteriormente, en 1963, con la reforma política que modificó dicho sistema electoral mediante la creación de los diputados de partido, se reestructuró totalmente el contenido del artículo 54.

c) La reforma constitucional de 1977

Ahora bien, como ya se vio en el comentario al artículo 52, la reforma de 1963 no rindió los frutos esperados de ella, y en 1977 se volvió a reestructurar el sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados al Congreso de la Unión. A través de dicha reforma se establecieron en el artículo 54 las bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales. A continuación analizaremos brevemente el sistema que operó de 1977 hasta 1986, para luego contrastarlo —por separado— con el gran avance establecido por la reforma política de 1986-1987 en el artículo 54 que implica un cambio cualitativo y cuantitativo quizá de mayor importancia que la misma implantación del sistema mixto en 1977.

El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar bajo la LFOPPE para poder registrar sus listas regionales, consistía en demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales. Este número de cien se fijó con varias metas en mente. En primer lugar, se buscó que los partidos políticos nacionales representaran una fuerza o corriente de opinión importantes, lo cual resultaría evidente si un determinado partido tuviera los suficientes candidatos y organización como para participar en cien distritos uninominales a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, en caso de que un partido no contara con la infraestructura política y administrativa suficientes para acreditar

la participación comentada, entonces resultaba claro que la disposición constitucional debía ser vista por estos partidos como una meta a alcanzar, lo que constituiría un incentivo para que dichos partidos en germinación se desarrollaran plenamente. Asimismo, resultaba claro que de no existir el requisito de la fracción I del artículo 54, la reforma política hubiera sido ineficaz.<sup>18</sup>

La fracción II establecía que para que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, éstos deberían satisfacer los siguientes requisitos: en primer lugar, los partidos que obtuvieran sesenta o más diputaciones de mayoría no tendrían derecho a obtener diputados de representación proporcional; en segundo término, los partidos políticos que buscaran obtener las citadas diputaciones deberían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

A continuación analizaremos brevemente los motivos que fundamentaban los requisitos anteriores. El requisito negativo de no haber ganado sesenta o más diputaciones de mayoría, obedecía a la consideración de que un partido que obtiene aproximadamente el 20% del total de los escaños de que consta una asamblea legislativa no podía ser considerado ya como un partido minoritario que necesitara de la medida de apoyo electoral que son los diputados de representación proporcional. En otras palabras, puesto que el objetivo de la creación de los diputados de representación proporcional es vigorizar a los partidos minoritarios para que la Cámara de Diputados se enriquezca con una visión plural de los problemas nacionales, no tendría sentido impulsar mediante la representación proporcional a partidos que por su fortaleza electoral no constituyen una minoría frágil.<sup>19</sup>

Por otro lado, el requisito de obtener el mínimo de 1.5% de la votación emitida perseguía evitar que en la Cámara de Diputados se dé una proliferación inconveniente de partidos sin raigambre nacional que no representaran corrientes políticas dignas de integrar la máxima asamblea política nacional. Se debe señalar que la anterior medida no vulneraba la autenticidad de nuestro sistema democrático, puesto que no se estaba proscribiendo ninguna corriente política, solamente se establecía un porcentaje mínimo de fuerza

<sup>18</sup> Andrea Sánchez, *op. cit. supra*, nota 7, p. 134.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 135.

electoral que todo partido sin distinción de ideología debería acreditar. Por otro lado, cabe decir que se escogió el 1.5% como mínimo para obtener diputaciones de representación proporcional, porque un porcentaje mayor hubiera resultado en un posible fracaso de la reforma política de 1977, como aconteció en 1963, con la reforma que creó los diputados de partido y que estableció entre otros requisitos para su obtención el lograr el 2.5% de la votación total de la elección, porcentaje que resultó ser demasiado alto para el incipiente sistema pluripartidista mexicano.

La fracción III del artículo analizado establecía los lineamientos generales que se seguirían para la repartición de los diputados por representación proporcional a los partidos que hubieran cumplido con los requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Por último, la fracción IV establecía que de darse el caso en que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente noventa o más diputaciones de mayoría, sólo se repartirían el 50% de los escaños distribuibles mediante el sistema de representación proporcional. La razón de ser de dicha medida era lograr que en la Cámara de Diputados existiera siempre una mayoría claramente definida que pudiera dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes que surgen cuando una asamblea legislativa está atomizada políticamente.

- d) El mecanismo para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional establecido por la reforma de 1986-1987

En el presente apartado se describirá y analizará el funcionamiento y trascendencia política de las bases establecidas en el artículo 54 constitucional vigente, para la elección de la porción de doscientos diputados de representación proporcional.

La fracción II del artículo 54 vigente establece que tendrá derecho a obtener diputaciones de representación proporcional, todo partido político nacional que logre obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones, siempre y cuando no haya obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de

mayoría no represente un porcentaje del total de la Cámara que supere o iguale su porcentaje de votos o bien que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría no sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.<sup>20</sup>

Según la fracción III del artículo 54, al partido que cumpla con lo dispuesto en las fracciones I y II del mismo numeral le serán asignados 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. Asimismo, la Ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación; en todo caso, en dicha asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

En los términos de la fracción III, las normas para la asignación de curules serán las siguientes: 1) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos; 2) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración de toda la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior; 3) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y 4) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.<sup>21</sup>

El sistema arriba expuesto, en los términos más generales, busca conservar el sistema electoral mixto establecido en 1977, pero con un aumento de la representación proporcional en la mezcla que

<sup>20</sup> *Idem*, p. 136.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 137.

responde a la dinámica social y política mexicana que mostró estar madura para digerir una mayor dosis de representación proporcional dentro del marco de un predominio del sistema de mayoría en vista de las consideraciones teóricas y comparativas expuestas con anterioridad. Como consecuencia del aumento citado, es de esperarse que el mosaico ideológico que presente el Poder Legislativo se vea enriquecido y junto con el vigor de nuevos elementos se observe una labor legislativa que responda mejor a los problemas nacionales mediante leyes realistas y cuidadosamente ponderadas.<sup>22</sup>

Independientemente de las consideraciones generales arriba expuestas, el nuevo mecanismo de distribución de curules asegura a la oposición un aumento tanto en términos absolutos como relativos del número de curules que pueden obtener.<sup>23</sup> De esta manera, los partidos minoritarios se ven favorecidos por el actual sistema al aumentarse el mínimo porcentual que les corresponderá en la Cámara Baja de 25% a un 30% de ésta. Como se recordará, el mínimo asegurado a la oposición en la LFOPE era de cien diputaciones de un total de hasta cuatrocientas. Mientras que la reforma de 1986 al establecer un mínimo de 350 curules para la mayoría, fija un mínimo de 150 diputaciones para la oposición, en el peor de los casos. Decimos que este mínimo está garantizado en el peor de los casos porque —y en este punto radica el gran avance— el actual sistema elimina el mecanismo establecido por la anterior Ley que limitaba la operación de la representación proporcional si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de listas regionales obtenían en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, en cuyo caso sólo se repartirían la mitad de las cien diputaciones de representación proporcional. Esto implicaba que la oposición sólo podría aspirar —manteniéndose como tal— a obtener un máximo de 189 curules de un total de cuatrocientas. Pues bien, bajo el nuevo sistema tal mecanismo limitador de la representación proporcional desaparece para dar paso a que la minoría pueda crecer hasta la mitad menos una de las curules en disputa. De esta manera, es factible lograr una Cámara de Diputados eficiente, estable, y más representativa, sin importar

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Renovación política: reforma constitucional y Código Federal Electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 1986, vol. 5, p. 12.

si la mayoría que obtenga el partido mayoritario sea absoluta o relativa.<sup>24</sup>

Por otro lado, la anterior legislación limitaba el acceso a la representación proporcional a aquellos partidos que no hubiesen obtenido sesenta o más curules de mayoría. Esto implicaba que tanto el partido mayoritario como aquellos de mediana fuerza quedaban fuera de la representación proporcional. Esta situación se vio convertida por la realidad electoral en una fuente de distorsiones y disfunciones. De esta manera, se daba el caso que por la complejidad intrínseca del sistema mixto, el electorado desperdiciaba votos al votar por el partido mayoritario bajo el sistema de representación proporcional, y del cual evidentemente quedaban fuera al obtener más de sesenta diputaciones de mayoría. Bajo el actual sistema esta falla fue corregida al permitirse el acceso a la representación proporcional al partido mayoritario, si bien en forma limitada para respetar el mínimo ya comentado. Por otro lado, bajo el nuevo sistema se obtiene otra ventaja, que consiste en atemperar el fenómeno de la sobrerepresentación del partido mayoritario que se daba en detrimento de los subrepresentantes al operar el anterior sistema.<sup>25</sup>

### C) *El sistema de renovación por mitad de los miembros del Senado*

Otra de las innovaciones de la reforma política de 1986-1987 fue el regreso al sistema rotativo de integración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que fue —según algunos teóricos— indebidamente modificado el 29 de abril de 1933, para la cual se reformó el artículo 56 de la Constitución. El sistema rotativo establecido por el vigente artículo 56 regresa al sistema clásico asentado originalmente en la Constitución de 1917 que establecía la renovación por mitad de los miembros del Senado. Puesto que la Cámara de Senadores constituye un producto del federalismo es aconsejable que la experiencia legislativa de la mitad de los senadores se conserve para brindar continuidad a la labor legislativa, y no romper bruscamente con proyectos legislativos que en muchos casos son de largo plazo, y requieren para su eficacia de la mencionada continuidad.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> Andrea Sánchez, *op. cit. supra*, nota 7, p. 138.

Por otro lado, la función de los senadores noveles se ve enriquecida con la experiencia de los que los reciben. Asimismo, al llevarse a cabo cada tres años la elección para renovar el Senado se establece un puente de comunicación más real y útil con el electorado, lo cual permite responder mejor a sus necesidades, puesto que los senadores noveles brindan información más fresca a los senadores con experiencia parlamentaria. De la misma manera, la renovación parcial cada tres años obliga a los partidos políticos a responder más fielmente a las necesidades de la sociedad si es que quieren continuar teniendo candidatos victoriosos, en vista de que el electorado estará manifestándose con menor intervalo.<sup>26</sup>

Por último, se dará el novedoso fenómeno —como consecuencia de la renovación parcial cada tres años— de que habrá senadores con mayor independencia del jefe del Ejecutivo —líder natural del partido mayoritario—, lo cual puede ser saludable para el proceso legislativo en términos de alianzas y compromisos políticos, por un lado, y del bien común, por el otro.

#### D) *El sistema de autocalificación del artículo 60 constitucional*

En casi todos los textos fundamentales y en todas las legislaciones electorales se establecen órganos encargados de conocer sobre los procesos electorales, y sus funciones recorren un espectro que va desde una simple organización y vigilancia hasta la calificación de los mismos. Dichos órganos pueden ser integrados de diversa forma según las necesidades de cada sistema político en particular. Así, existen órganos compuestos por miembros designados por los tres poderes. Órganos integrados por alguno de los tres poderes clásicos junto con los partidos políticos; órganos seleccionados popularmente; y órganos de tipo corporativo, entre otros.<sup>27</sup>

En México el sistema llamado de “la autocalificación” ha sido el que se ha arraigado dadas las características del sistema político mexicano. De hecho, salvo la Constitución centralista, todos los textos constitucionales mexicanos lo han establecido. Los argumentos que justifican que los propios miembros del Poder Legislativo sean quienes califiquen su elección giran alrededor de la idea sustentada por diversos teóricos del derecho constitucional que sostienen que

<sup>26</sup> *Renovación política, op. cit. supra*, nota 23, p. 12.

<sup>27</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Formación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 1974, pp. 94-98.

sería altamente inconveniente socavar la fuerza del Poder Legislativo al permitir que otro poder o entidad ajenos estuvieran en posición de calificar sus elecciones. Por otro lado, se debilitaría no sólo al Poder Legislativo, sino a todo el sistema político y constitucional, al enfrentar a los poderes entre sí, puesto que se daría una lucha sin cuartel para predominar. Dicha lucha desgastaría el sistema político, acarreando inestabilidad política y por ende económica, con lo que no se estaría beneficiando en nada a la sociedad en general.

Por otro lado, tiene validez también el argumento de que la calificación por parte de cualquier órgano ajeno al Poder Legislativo mismo estaría desvirtuando el mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente a sus representantes.

De esta manera, se conserva el sistema de autocalificación implantado desde 1917, pero con la necesaria reforma que amplía la integración del Colegio Electoral a todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional. Así, se termina con el esquema anterior que injustificadamente establecía la integración del Colegio Electoral con sesenta presuntos diputados electos en los distritos uninominales y designados por el partido mayoritario; y cuarenta presuntos diputados de los electos en circunscripciones plurinominales.<sup>28</sup>

Siendo la calificación electoral un acto vital para la transparencia y limpieza de un proceso electoral, es de esperarse que la citada reforma adquiriera mayor relevancia —aun bajo los resultados electorales del 6 de julio de 1988— donde —de mantenerse los porcentajes dados a conocer por la Comisión Federal Electoral, de 260 diputados para el PRI y 240 para los partidos de oposición— la calificación electoral de la Cámara Baja constituirá un adelanto de lo que vendrá a ser el proceso legislativo a partir de 1988 en el sistema político mexicano. Con una correlación de fuerzas casi paritaria —hecho inédito en la historia del México contemporáneo— es de esperarse que el debate político y la calidad de la legislación se vean enriquecidos ampliamente.

La autocalificación de la elección de los diputados será por necesidad democrática, en medida importante gracias a la superación

<sup>28</sup> Andrea Sánchez, *op. cit. supra*, nota 7, p. 140.

de un esquema de integración del Colegio Electoral de la Cámara Baja que era injusto e irreal.

Por otro lado, con la reforma citada se uniformó el sistema de calificación de ambas Cámaras, puesto que el Colegio Electoral de la Cámara Alta se ha integrado con la totalidad de los presuntos senadores. De esta manera, la reforma aludida establece la igualdad de mecanismo general para la integración de los Colegios Electorales de las dos Cámaras, que por el hecho de conformar un solo poder federal deben —respecto a este punto— estar en igualdad de circunstancias al no haber razón histórica ni técnica que justifique una diferencia en la integración de los colegios.

Por último, la reforma del artículo 60 establece, siguiendo la filosofía expuesta arriba y en vista del regreso al sistema rotativo, que todos los integrantes del Senado integrarán su Colegio Electoral. En otras palabras, bajo el Código Federal Electoral todos los senadores, tanto los que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente, en el caso del Distrito Federal, como los senadores de la anterior Legislatura que continuaren en el ejercicio de su encargo, formarán parte de su Colegio Electoral.

## 2. *El Código Federal Electoral de 1987 en materia de partidos políticos*

### A) *Introducción*

El libro segundo del Código Federal Electoral mexicano de 1987 —siguiendo la tónica del texto legislativo en general— consistente en estructurar la temática electoral de manera sistemática, ordenada y clara para facilitar su conocimiento y acceso, dedica un total de 75 artículos divididos en 8 títulos a las organizaciones políticas nacionales, las que a su vez se dividen en las formas contemporáneas fundamentales de organización política que son los partidos políticos y las asociaciones políticas. Resulta pertinente apuntar aquí que independientemente de los cambios cualitativos aportados por el Código y que se analizarán en este apartado, la dimensión cuantitativa de aquél rebasa en 20 artículos el contenido dedicado a las organizaciones políticas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 que le antecedió.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> *Idem*, p. 146.

B) *Las funciones, constitución y registro de los partidos políticos bajo el Código Federal Electoral*

a) Las funciones de los partidos

El título segundo del libro segundo del Código Federal Electoral establece en su artículo 27 las funciones principales que desempeñan los partidos políticos dentro del sistema político mexicano. Debe señalarse que respecto de la LFOPE, el Código contiene algunas innovaciones.

La función consistente en la promoción de la formación ideológica de los militantes de los partidos es enriquecida con una adición que establece que independientemente de la ideología sustentada por cada partido, ésta deberá ser complementada con el respeto a la cultura e historia nacionales, así como con el desarrollo de una conciencia sobre lo que significa la solidaridad en el concierto de todas las naciones. El espíritu de la citada adición es conscientizar a los militantes de todos los partidos nacionales de que sus actividades deben estar encaminadas a la obtención del bienestar del país por sobre cualquier interés sectario.<sup>30</sup>

Debido al impulso que el legislador mexicano ha dado a los partidos políticos bajo el sistema electoral mexicano, y como es ya observable, al paulatino fortalecimiento de un sistema de partidos debe ir aparejado un también paulatino fortalecimiento de la conciencia nacionalista y pacifista de los partidos y sus cuadros que al influir cada vez más en el escenario nacional e internacional deberán estar conscientes sobre lo que esto implica en términos de responsabilidad histórica.

Por otro lado, se añade al listado de funciones generales, que los partidos estimularán la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades. La anterior función tiene la mayor importancia, pues persigue evitar —entre otros males— el de la tendencia oligárquica de las organizaciones políticas, concepto desarrollado por Roberto Michels, en relación con el acaparamiento de poder dentro de los partidos políticos que ocasiona la creación injusta de elites desvinculadas de las bases que les dan sustento. De tal manera que las actividades de los partidos, tanto exteriores como internas, deberán regirse por principios democráticos.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 160.

Conviene resaltar que a México le conviene tener una democracia de partidos políticos, mas no una partidocracia, lo que se daría si los partidos no se viesan constreñidos a actuar democráticamente hacia el exterior e internamente al seleccionar a sus cuadros dirigentes.

#### b) La constitución de los partidos

Para que un grupo político pueda constituirse en partido, la doctrina y la práctica electorales han establecido que dichos grupos deben contar con ciertos documentos básicos que son: una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que habrán de regir sus actividades.

#### c) La plataforma electoral mínima

Respecto a dichos documentos, el Código que se comenta contiene como novedad el establecimiento en los estatutos de un partido de la obligación de presentar una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva.

#### d) Finalidad de la plataforma electoral mínima

La anterior obligación persigue, correctamente, eliminar de los procesos electorales mexicanos a partidos y candidatos acomodaticios y oportunistas que proponen políticas ambiguas. Se trata pues de promover un mayor esfuerzo intelectual y de organización por parte de los partidos para exponer con claridad qué acciones políticas plantean al electorado, de forma tal que la ciudadanía conozca con qué alternativa se ve confrontada a la hora de seleccionar a sus gobernantes.

En numerosos artículos y libros sobre el sistema constitucional mexicano se ha hecho referencia a que una de las razones que da explicación al predominio del Ejecutivo en cuanto a la estructuración de iniciativas de ley que antaño pasaban por el proceso legislativo sin sufrir modificaciones, era que sólo el Ejecutivo disponía de los medios técnicos e intelectuales necesarios para estructurar proyectos de ley coherentes y viables. Pues bien, a través del requi-

sito de la plataforma electoral mínima también se persigue que los partidos políticos de oposición se vean obligados a realizar esfuerzos serios, estructurados y factibles para plantear y resolver los grandes problemas nacionales más allá de la crítica coyuntural superficial y espectacular. Así pues, el partido, al plantear una plataforma electoral mínima informada y sólida, habrá puesto los cimientos para estar en posición de proyectar legislación propositiva que brinde solución a los problemas nacionales. En este sentido, el cuasi monopolio del Ejecutivo en relación a las piezas legislativas importantes se verá disminuido en favor de una perspectiva más amplia ideológicamente a la vez que viable.

#### e) Requisitos cuantitativos mínimos de afiliación

Una vez que los grupos políticos que aspiran a constituirse en partidos han elaborado sus documentos básicos, dicho grupo deberá satisfacer ciertos requisitos cuantitativos mínimos relacionados con el número de afiliados con que deberán contar a nivel distrital, estatal y nacional. En este sentido, debe señalarse que el Código no establece innovaciones doctrinales ni cuantitativas respecto de la legislación anterior. Sin embargo, debe señalarse que dicha situación beneficia a los partidos minoritarios existentes, así como a cualquier grupo político que aspire al estadio de partido. La razón de la anterior afirmación radica en que desde 1954 —año en que se reformó el artículo 29 de la Ley Electoral de 1951 para aumentar el número mínimo de asociados a nivel estatal y nacional de más de mil a más de dos mil quinientos y de treinta mil a setenta y cinco mil, respectivamente— dichos números no sólo no han aumentado, en el total nacional, según la explosión demográfica y el desarrollo social, sino que de hecho los totales nacional y estatal se redujeron a sesenta y cinco mil y a dos mil afiliados, respectivamente bajo la Ley Electoral de 1973. La Ley de 1977 estableció un mínimo de tres mil afiliados en cada una de la mitad de las entidades federativas, o bien tener trescientos miembros en cada uno de la mitad de los distritos uninominales y que en cualesquiera de los dos casos el total nacional no fuera inferior a sesenta y cinco mil. Actualmente el Código de 1987 mantiene los mínimos de la legislación anterior.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> *Idem*, p. 161.

f) Trascendencia de la conservación de los requisitos mínimos de afiliación

Los números son elocuentes, la conservación de las cifras anteriores busca facilitar la constitución de partidos políticos nacionales para promover la formación de un sistema pluripartidista. Por último, debe señalarse que la lógica detrás del establecimiento de requisitos cuantitativos mínimos es la de dar entrada a los procesos electorales nacionales tan sólo a partidos que representen una corriente de opinión significativa, con el fin de evitar una multiplicación de opciones no representativas que confundirían al electorado y entorpecerían innecesariamente el desarrollo de los comicios.<sup>32</sup>

C) *Los derechos y las obligaciones de los partidos políticos*

a) Generalidades

En la primera parte de este trabajo se remarcó ampliamente la trascendencia que tiene el que se reconozca a los partidos políticos como entidades de interés público a los que se les otorga personalidad jurídica para todos los efectos legales. Pues bien, como corolario de dicho reconocimiento el Código Electoral establece una serie de derechos, garantizados por el régimen jurídico, para permitir el desarrollo de las actividades y el logro de las funciones establecidas en dicho texto jurídico y en la Constitución misma. De esta manera, al igual que los individuos gozan de las garantías fundamentales establecidas por la ley fundamental para que estos puedan realizar su potencial humano dentro de un marco de libertades, también los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales disfrutan de ciertos derechos en la esfera de su contexto. Por otro lado, si bien las organizaciones políticas gozan de una serie de derechos, al igual los individuos, también tienen a su cargo una serie de obligaciones que deberán cumplir cabalmente para poder disfrutar de sus derechos.<sup>33</sup>

b) Derechos de los partidos políticos

El primer derecho de los partidos políticos es el que se establece en la fracción I del artículo 39, que consiste en ejercer la corres-

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Idem*, p. 162.

ponsabilidad que la Constitución y el Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. La anterior fracción tiene una serie de implicaciones de gran relevancia, que a continuación se examinarán. En primer término, la utilización de la palabra "corresponsabilidad" significa que junto con los partidos existen otros entes que son corresponsables del proceso electoral. Dichos sujetos son los ciudadanos, que junto con los partidos conforman el binomio de la sociedad civil. Sin embargo, junto a la corresponsabilidad de partidos y ciudadanos está la responsabilidad que tiene el gobierno en la conducción de los comicios. Las anteriores afirmaciones significan que la última instancia organizativa y decisoria es el propio gobierno.

El anterior derecho aumenta la responsabilidad de los partidos políticos en los procesos electorales al acceder estos junto con los ciudadanos a un estadio de auténtica corresponsabilidad en el manejo de los procesos comiciales. De hecho, esta reforma implica el reconocimiento por parte del Estado de que debe necesariamente compartir con los ciudadanos y los partidos políticos la responsabilidad de conducir las elecciones, y por lo tanto el gobierno mismo.

#### c) Las garantías de los partidos políticos

La segunda innovación del Código Federal Electoral está contenida en la fracción II del artículo 39, que establece que los partidos gozarán de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades. El anterior derecho establece una mayor seguridad para los partidos de que los órganos de gobierno deben respetar su actuación. Las garantías implican límites para el gobierno, señalados por los derechos y las prerrogativas otorgados a los partidos en la medida necesaria para la concretación de éstos.

#### d) El derecho a formar parte de los organismos electorales

La fracción VI del artículo comentado establece el derecho de los partidos a formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y de los comités distritales electorales. Si bien este derecho no constituye una innovación, debe apuntarse que dada la nueva composición de los organismos electorales bajo el Código, de hecho la medida de dicho derecho se ha extendido al ampliarse la representación partidaria en dichos organismos con respecto a la

anterior legislación electoral y por lo tanto disminuirse paulatinamente el predominio del Ejecutivo en dichos cuerpos colegiados.<sup>34</sup>

e) El derecho a proponer ciudadanos para ser funcionarios electorales

Finalmente, bajo el rubro de derechos de los partidos, tenemos la creación de la fracción VII, que establece el derecho de los partidos de proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla.

Anteriormente la LFOPPE establecía en su artículo 104 que las mesas directivas de casilla estarían integradas con un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el comité distrital electoral.

Por otro lado, el Código establece en su artículo 197 que dichas mesas se integrarán con un presidente y un secretario, y los suplentes respectivos, designados por el presidente del comité distrital electoral, y dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por insaculación por el comité distrital a partir de las listas que para tal efecto presenten los partidos políticos.

Con el anterior derecho se les asegura a los partidos una vital participación en la composición de la unidad electoral nuclear de los comicios nacionales, puesto que las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividen los trescientos distritos electorales uninominales de la República.

f) Obligaciones de los partidos políticos

El artículo 45 del Código Federal Electoral establece las obligaciones generales a cargo de los partidos políticos nacionales. Bajo este rubro se contemplan varias innovaciones importantes.

1) La obligación de mantener en funcionamiento a los órganos de dirección

En primer término, la fracción IV especifica que los partidos deberán mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de direc-

<sup>34</sup> *Idem*, p. 164.

ción nacional, estatal, distrital, y cuando así lo establezcan sus estatutos, los municipales y regionales. La innovación consiste en que la anterior legislación no determinaba los niveles de dirección que se deberían conservar en actividad efectiva. Dicha comisión provocaba que un partido dado pudiera descuidar el nivel estatal o distrital de dirección por apatía o por móviles elitistas, lo cual iría en perjuicio de la promoción de un sistema de partidos competitivo y en favor del fortalecimiento de un sistema de partido hegemónico.

## 2) Publicación y difusión de la plataforma electoral mínima

Como corolario de la fracción V del artículo 32 del Código, comentada con detalle en la sección sobre constitución y registro de partidos, la fracción VIII del artículo 45 establece como obligación nueva a cargo de los partidos, la de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.<sup>35</sup>

## 3) El registro de fórmulas

La fracción X del artículo multicitado sobre las obligaciones de los partidos establece un nuevo deber que consiste en registrar fórmulas de candidatos a diputados federales por mayoría relativa, por lo menos en cien distritos electorales uninominales. La finalidad de esta medida es fortalecer la presencia de los partidos minoritarios en todo el país en la faceta de la dinámica electoral. En otras palabras, no basta con que un partido satisfaga los requisitos esenciales para su constitución y registro, para fomentar su despliegue electoral a nivel nacional es necesario fomentar su crecimiento y su capacidad organizativa, requiriéndoles su presentación de fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos la tercera parte de los distritos electorales uninominales. De esta manera, los partidos minoritarios se acercarán más a la posibilidad de constituirse en mayoría si con base en su esfuerzo la ciudadanía los apoya más ampliamente.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 165.

#### 4) La creación de los comités distritales de vigilancia

Finalmente, la fracción XII del artículo 45 establece una obligación que responde a la corriente general de descentralización observable en México en distintas instancias.

En el terreno electoral, la descentralización se refleja en la creación de los comités distritales de vigilancia que tienen a su cargo funciones antes desarrolladas por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores y las comisiones estatales de vigilancia. De esta manera, los partidos ven ampliada nuevamente su esfera de acción, puesto que tienen representación en cada uno de estos organismos.

#### D) *Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales*

##### a) Definición

Bajo el rubro de prerrogativas de los partidos, se encuentran contenidas una serie de medidas que constituyen estímulos para fomentar el fortalecimiento de los partidos registrados. Estos estímulos responden a la consideración ampliamente analizada de que siendo los partidos entidades de interés público y constituyendo herramientas indispensables para la consecución de una democracia integral en México, el gobierno debe apoyarlos mediante un régimen privilegiado. Desde el punto de vista de las innovaciones aportadas por el Código Federal Electoral en materia de partidos, es posible establecer que la más trascendental es la creación de un sistema integral de financiamiento público de los partidos políticos que queda establecido como prerrogativa en la fracción IV del artículo 48, y es desarrollada integralmente por el artículo 61 que consta de ocho fracciones y se analizará por separado.<sup>36</sup>

##### b) La participación de los partidos políticos en la radio y televisión

La primera prerrogativa otorgada a los partidos políticos nacionales está contenida en la fracción I del artículo 48, que establece el acceso de dichas organizaciones en forma permanente a la radio y televisión.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 166.

El Código contiene algunas innovaciones dignas de consideración y que se analizarán brevemente. Ahora bien, aunque dicha prerrogativa data de la Ley Electoral de 1973 que la estableció por vez primera, y sólo durante los periodos de campaña electoral, conviene analizar también con cierto detalle su fundamentación teórica, así como algunos casos de derecho comparado en vista de la trascendencia adquirida por los medios contemporáneos de comunicación.

*c) La libre determinación del contenido de los programas*

Las principales innovaciones en materia de radio y televisión son:

La inserción del segundo párrafo del artículo 49, que dice que cada partido determinará libremente el contenido de sus programas, los que deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 60. constitucional y a lo que en particular establezcan las leyes de la materia. La anterior fracción garantiza a los partidos su derecho de expresión política dentro de los márgenes de los principios democráticos establecidos por la carta magna. Dicha disposición constituye un freno a la censura autoritaria o caprichosa que carezca de fundamento.

*d) La no-acumulación de prerrogativas en el caso de las coaliciones*

La segunda innovación obedece a un criterio de establecer uniformidad y coherencia en el texto electoral al expresarse que en el caso de las coaliciones, éstas serán consideradas como un solo partido político, y por lo mismo no serán acumulables las prerrogativas otorgadas a los partidos integrantes. Esta disposición llena una laguna de la anterior Ley que abría el camino a interpretaciones que contrariaban el espíritu de la misma.

*e) La creación del programa especial conjunto*

Por último, tenemos al artículo 57 que establece un cambio cuantitativo a diferencia del contenido cualitativo de la primera innovación. El anterior precepto establece que los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 52, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Con la crea-

ción de este programa adicional, los partidos amplían sus posibilidades de expresión ante el grueso del electorado a la vez que se fomentan la integración del sistema de partidos al realizarse conjuntamente por todos ellos.<sup>37</sup>

En México, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de quince minutos en cada uno de dichos medios de comunicación social. Asimismo, la duración de las transmisiones podrá ser incrementada en periodos electorales. Por otro lado, debe señalarse que el Código Federal establece que del tiempo estatal en la radio y la televisión, el destinado a los programas de los partidos tendrá preferencia en la estructuración de la programación general. Se establece asimismo que dichos programas se transmitirán en cobertura nacional. Con esta medida se asegura el máximo beneficio a los partidos en términos de auditorio potencial. En un afán de respetar las idiosincrasias regionales, se abre la posibilidad, previa solicitud del partido interesado, de transmitir programas de cobertura regional que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas nacionales. Por otro lado, se establece que la Comisión de Radiodifusión será el organismo técnico encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos. Como es la tónica general del Código, se señala que cada uno de los partidos políticos tendrá derecho de acreditar ante la citada Comisión a un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.<sup>38</sup>

- f) La necesidad de establecer legislación detallada que democratice el sistema de participación de los partidos políticos en radio y televisión

No cabe duda que el sistema establecido bajo el Código Federal Electoral para la difusión de propaganda política por parte de los partidos políticos es una legislación que supera a la anterior regulación sobre el tema y que incluso brinda posibilidades de participación auténticas para una oposición aun en etapa de desarrollo puesto que se brinda en los espacios ya analizados tiempo igual a todos los partidos sin distingo de fuerza electoral. Sin embargo, debe

<sup>37</sup> *Idem*, p. 167.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 170.

plantearse que a raíz del proceso electoral 1987-1988, se ha hecho patente que la cobertura televisiva y radial fuera de los espacios mencionados requiere de modificaciones sustanciales.

En este sentido, sería conveniente pensar en la estructuración de una legislación detallada que permita establecer ciertos criterios generales para determinar en qué consiste un programa de propaganda política en contraposición con lo que es propiamente una "noticia política". Esto es, debe evitarse que los programas de noticias influyan en un proceso electoral al disfrazar lo que es una auténtica propaganda política como una cobertura informativa común y corriente.

Asimismo, las transmisiones de las sesiones de la Comisión Federal Electoral, así como otras reuniones de cuerpos colegiados pluripartidistas, comparecencias de secretarios de Estado o debates legislativos, deben ser cubiertos democráticamente y sin uso de censura que obedezca a intereses sectarios en vista del interés nacional que tienen dichos eventos.

Las anteriores propuestas generales pueden y deben encontrar respuesta en una legislación electoral y de medios de comunicación masiva detallada que sea discutida y aprobada en un foro pluripartidista con base en la realidad mexicana y con apoyo en elementos de derecho comparado que puedan ser útiles. De lo contrario, la bondad de la legislación que ha abierto —indiscutiblemente— las puertas de los medios de comunicación a las minorías políticas en México en una primera etapa, no fructificará plenamente.

#### g) El financiamiento público de los partidos políticos

##### 1) *Introducción*

Probablemente el adelanto cualitativo más importante en materia de partidos en el nuevo Código lo constituye la implantación del sistema integral de financiamiento público de los partidos, que constituye un gran salto adelante en comparación con la anterior legislación electoral. De esta manera, el tratamiento incipiente y tibio establecido en la tercera fracción del artículo 48 de la LFOPPE, que otorgaba a los partidos en forma equitativa, durante los procesos electorales, "un mínimo de elementos" para sus actividades, encaminadas a la obtención del voto, ha sido sustituido por una normación de vanguardia muy completa. Antes de describir el fun-

cionamiento del sistema en detalle, analizaremos algunos datos teóricos y legislativos de derecho comparado para comprender mejor el origen y las implicaciones de dicho sistema.<sup>39</sup>

## 2) *Ventajas generales del sistema de financiamiento público*

La doctrina contemporánea ha establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público. De esta manera, las ventajas fundamentales son tres:

a) *Igualdad de oportunidades*. En primer término, se ha establecido que para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección, la única forma de paliar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en detrimento de rivales no aliados al gran capital es equilibrando tal relación de fuerzas mediante fondos estatales.<sup>40</sup>

b) *Reducción del escepticismo*. En segundo término, la financiación estatal ayuda a dar prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo desarrolla y por ende a los resultados comiciales, puesto que se reduce al escepticismo que surge cuando una sociedad duda de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales.<sup>41</sup>

c) *Integración de los sistemas políticos*. Por último, el financiamiento público promueve la integración de los sistemas políticos. Esto es así porque "cuanto más regulado se halle el aspecto económico de los procesos electorales, más civilizada, más integrada será la lucha electoral".<sup>42</sup>

## 3) *El financiamiento y la organización de los partidos políticos*

A continuación se resaltaré la vital relación que hay entre el tema del financiamiento de los partidos políticos y el de la organización de éstos, haciendo uso de algunos ejemplos de derecho comparado.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 171.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> López Guerra, Luis, "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, vol. 18, núm. 49, 1974, pp. 171-200.

En Gran Bretaña, por ejemplo, los añejos límites legales establecidos en cuanto a los gastos distritales de campaña durante el periodo oficial de la misma han fomentado actividades fuera de esos límites: gastos entre elecciones dentro de un distrito dado, y gastos de las organizaciones centrales durante y entre campañas electorales.<sup>43</sup> En el pasado reciente, límites legislativos en Estados Unidos, establecidos sobre el financiamiento de partidos, han favorecido de manera eficaz a las organizaciones políticas que no son partidos y que no tienen estas limitaciones. Por otro lado, los partidos y sus líderes, más que los candidatos parlamentarios individuales u otros grupos políticos, se han beneficiado de los requerimientos legales, establecidos claramente en Gran Bretaña y en otras naciones europeas en cuanto al uso gratuito de tiempo de radio y televisión por parte de los partidos nacionales.<sup>44</sup>

Así pues, el financiamiento público directo de las actividades políticas, aunque de reciente adopción en gran escala, tiene importantes consecuencias para la organización de los partidos. Tanto el monto como la forma de su distribución son cruciales. Hasta el momento, en aquellos países en donde el financiamiento público de las elecciones nacionales está más desarrollado —fuera de los Estados Unidos— el dinero ha sido dirigido principalmente hacia los partidos mismos.<sup>45</sup> Alemania Occidental, Italia e Israel son casos ejemplares. Los partidos establecidos en esos países, al ser sus fuentes privadas insuficientes, fueron lo suficientemente fuertes como para requerir y obtener del gobierno financiamiento público. Como ejemplo están los partidos de Alemania Occidental que recibieron la mitad de su financiamiento para las campañas de 1976 de la hacienda pública y,<sup>46</sup> gozando de lo mejor de dos mundos, no tenían límites legislativos sobre el total de financiamiento que podían continuar recibiendo de contribuciones y donaciones privadas. El monto de dinero público que cada partido podía recibir estaba determinado por el número de votos obtenidos en la elección en turno por su lista de candidatos, con un ajuste definitivo de cuentas después del recuento final. Una fórmula similar es la usada en otras naciones que hacen a los partidos los beneficiarios del financiamiento público, aunque fuera de Alemania las cantidades están relacio-

<sup>43</sup> Epstein, Leon D., "Parties: Organization", *Democracy at the Polls*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, p. 68.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

nadas en parte al desempeño electoral previo, medido ya sea en votos totales o por el número de representantes elegidos, y por lo tanto la distribución favorece a los partidos establecidos.<sup>47</sup>

Cuando los fondos públicos se otorgan directamente a los candidatos, los partidos también pueden ser subsidiados directamente como sucede en Canadá. Además, los partidos se pueden beneficiar también del financiamiento directo de candidatos, siempre y cuando éstos sean los seleccionados por la organización partidista. Pero la situación cambia en aquellos países como Estados Unidos, en que los candidatos no deben sus mambretes políticos a la selección de la organización partidista, y por lo tanto mantienen sus propias organizaciones de campaña fuera del partido. De esta manera, el financiamiento público directo de candidatos confirmaría, o promovería, la debilidad de los partidos. En los Estados Unidos, es de vital importancia el que los fondos se otorguen a los candidatos o a los partidos. Juzgando por la campaña presidencial norteamericana —hasta el momento la única elección nacional apoyada por el financiamiento público en Estados Unidos— los candidatos han sido los principales beneficiarios.<sup>48</sup>

Por otro lado, en México, el hecho de que el financiamiento público se entregue al partido político directamente y no al candidato implica la intención de fortalecer a los partidos políticos como institución y no a los líderes carismáticos, puesto que en el sistema político mexicano esto sería equivalente a retornar a la época anterior a 1929, en que el poder se personificaba en el caudillo o líder carismático.

#### 4) *Fundamentación del sistema de financiamiento público en México*

La creación de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos basado en la fuerza electoral encuentra un apoyo sólido en el siguiente argumento. El voto contemporáneo emitido en un sistema político dado no sólo refleja la voluntad ciudadana de que determinado candidato o partido ocupe un puesto de elección popular o conduzca la política, sino que precisamente da la medida del apoyo económico que la sociedad civil está dispuesta a otorgar a un partido. Por otro lado, un sistema de financiamiento

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Idem*, p. 70.

que distribuyera la ayuda económica equitativamente entre todos los partidos registrados —independientemente de su fuerza electoral— abre las puertas a la apatía, al inmovilismo, a los candidatos y partidos frívolos, amén de que constituye una sangría de recursos que en tiempos de crisis es injustificable.

a) *Principios generales.* Con las anteriores consideraciones en mente, podemos ahora pasar a analizar el sistema de financiamiento establecido por el Código. El artículo 61 del citado ordenamiento establece tres puntos generales sobre la financiación estatal.

b) *Complementariedad.* En primer término, se le da a ésta el carácter de complementaria. Con esta palabra se expresa que no es la única fuente de recursos disponible, pues los partidos pueden también recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones, así como de otras fuentes particulares, puesto que no se prohíben éstas expresamente. De esta manera, el legislador mexicano ha demostrado conocer la teoría e historia del derecho electoral comparado, que como ya vimos muestra que en aquellos países donde se ha querido prohibir el financiamiento privado la legislación ha sido violada constantemente.

c) *Independencia del financiamiento indirecto.* Por último, el artículo 61 señala que el financiamiento público es independiente de las erogaciones que el gobierno haga para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas en favor de los partidos. Esto quiere decir que junto al financiamiento directo que se dará a los partidos, éstos gozarán también indirectamente de apoyo económico en forma de participación en los medios de comunicación, del régimen fiscal privilegiado y de las franquicias postales y telegráficas.

#### 5) *Procedimiento para la determinación y asignación del financiamiento público*

La fracción I del artículo 61 establece que la Comisión Federal Electoral realizará estudios para determinar el costo promedio mínimo de una campaña para diputado. Dicha cantidad será multiplicada por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que se obtenga de la anterior operación será dividido en dos grandes porciones iguales. La primera será distribuida de acuerdo con los votos válidos obteni-

dos por cada partido en las últimas elecciones para diputados federales por mayoría, y la otra de acuerdo con el número de curules obtenidos en la última elección por cualquiera de los sistemas electorales. Debe señalarse que la primera mitad se divide entre la votación efectiva para llegar al monto unitario por voto. Así, cada partido obtendrá dicho monto multiplicado por el número de votos alcanzado.

Por otro lado, la segunda mitad se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para llegar nuevamente al valor unitario por curul. Así, cada partido obtendrá la cifra resultante de multiplicar ese valor por su total de diputados. De esta manera, el gran total del financiamiento que corresponda a cada partido será distribuido en tres anualidades de 20, 30 y 50 por ciento de esa suma. El legislador, previendo el factor inflacionario presente en nuestra sociedad, establece que la Comisión Federal Electoral propondrá los incrementos necesarios a la segunda y tercera anualidades.<sup>49</sup>

6) *Porcentaje mínimo de votos requeridos para acceder al sistema de financiamiento público*

La fracción VI del multicitado artículo establece el porcentaje necesario para que un partido político nacional tenga acceso al sistema de financiamiento. De esa manera, el porcentaje mínimo requerido para poder gozar de financiamiento público es el 1.5% de la votación nacional sin importar que sus candidatos hayan obtenido curules de mayoría. El anterior porcentaje resulta ser bajo en términos comparativos con otros sistemas donde se llega a exigir hasta el 10%. Sin embargo, con el ánimo de auspiciar el crecimiento de los partidos minoritarios en México y tomando en cuenta la etapa en que se encuentra el desarrollo de nuestro sistema de partidos, el legislador optó por establecer el porcentaje más bajo que se puede requerir de un partido para que tenga la representatividad de un sector de la sociedad digno de participar en una contienda de nivel nacional.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Andrea Sánchez, *op. cit. supra*, nota 7, p. 175.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

### 7) *La rendición de cuentas*

Finalmente, como medida de control muy natural, la fracción VIII establece la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público. La anterior disposición constituye la única garantía de que los altos objetivos que se buscan con el establecimiento del sistema serán logrados plenamente.

Con base en los resultados electorales de 1988, es factible pensar que el sistema de financiamiento público establecido en 1987 por el Código Federal Electoral brindará resultados positivos a mediano plazo, en cuanto el porcentaje de votos de los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados aumentó considerablemente en relación con las elecciones de 1985, lo que implica que la vigorosa oposición del presente se consolidará con un apoyo económico que le permita desarrollar mejor sus actividades políticas.

### V. EL DOBLE PERIODO DE SESIONES

Con fecha 7 de abril de 1986 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma a la Constitución, que enmendó los artículos 65, 66 y 69, para establecer un doble periodo de sesiones ordinarias para el Congreso de la Unión que correrán, el primero, del 1 de noviembre al 31 de diciembre como máximo, y el segundo, del 15 de abril al 15 de julio como máximo.

El establecimiento del doble periodo de sesiones va a tender a establecer un mayor equilibrio entre los dos poderes (Ejecutivo y Legislativo). La presencia de las asambleas es un factor de equilibrio. Así, el legislador pondrá mayor atención en sus relaciones con el Ejecutivo. Por otra parte, debe resaltarse que el doble periodo busca establecer una especialización del periodo. Verbigracia: las cuestiones hacendarias de cuenta pública se van a tratar en un solo periodo. Por otro lado, el doble periodo no tiene por qué promover mayor agitación política; no implica, pues, un riesgo político.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Pláticas diversas sostenidas con el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

## SEGUNDA PARTE

LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES  
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

## I. LA JEFATURA REAL DEL PRI

Toda afirmación referente a un tema tan complejo y multifacético como el del presente rubro está necesariamente sujeta al relativismo temporal y espacial. De esta manera, es innegable, como lo han establecido numerosos especialistas estudiosos del tema, que:

el PRI, partido semioficial o completamente preponderante, ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la República. Éste designa también a los dirigentes de los sectores que integran el partido, salvo al líder de la CTM.<sup>52</sup>

De esta manera, el presidente de México ha tenido a lo largo de las últimas décadas —por ser el real jefe del PRI— una serie de facultades metaconstitucionales de designación de su sucesor y nombramiento de diversos tipos de candidatos a puestos de elección popular que a continuación se mencionarán. Sin embargo, antes de comenzar el análisis de dichas facultades, debemos anotar que posteriormente a la celebración de los comicios del 6 de julio de 1988, el propio candidato del PRI, licenciado Carlos Salinas de Gortari, hizo declaraciones a la prensa, tanto nacional como extranjera, en el sentido de que se proyectan necesarios cambios en la estructura interna y funcionamiento tradicionales del PRI. En palabras del propio Salinas “la nueva realidad mexicana —y esta elección es parte de ella— evidenció la necesidad de modernizar al PRI”. Asimismo, estableció que “los cambios no ocurrirán con urgencia. Pero se harán con y por los priístas. A fin de fortalecer al PRI”.<sup>53</sup> De esta manera, las afirmaciones que hasta antes de las referidas elecciones se habían reiterado como dogmas del sistema político, se verán modificadas necesariamente no sólo en grado sino en su dirección.

<sup>52</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 190.

<sup>53</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso pronunciado en la sede del PRI en el Distrito Federal el 7 de julio de 1988*.

## II. INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE SU SUCESOR

El internacionalmente reconocido y respetado constitucionalista, doctor Jorge Carpizo, escribió en su ya clásica obra seminal intitulada *El presidencialismo mexicano*, y con apoyo en un serio muestreo de afirmaciones de politólogos como Roger D. Hansen, Albert G. Salceda, Jacques Lambert, Stephen Spencer Goodspeed y Daniel Cosío Villegas, así como de políticos prominentes del México contemporáneo, que:

es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el "escogido" no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad no es difícil, o que, como se ha expresado, cometa un "disparate garrafal".<sup>54</sup>

Por lo tanto, su discrecionalidad es casi total.

Por otro lado, una vez más, el periodo 1987-1988 constituyó un parteaguas en cuanto al anterior tema, pues si bien las anteriores afirmaciones siguieron siendo válidas en el proceso de designación de Carlos Salinas de Gortari, debe anotarse que se dio una importante modificación en dicho proceso, que va más allá de lo que algunos afirmaron era un mero cambio formal. Por vez primera desde la fundación del primer antecedente del PRI en 1929, se estableció una etapa con momentos formales de apertura y cierre en la selección de seis precandidatos a la candidatura del PRI por la Presidencia de la República. En dicho proceso innovador el presidente De la Madrid estableció un precedente democrático en el que hizo uso de la opinión pública nacional para medir su respuesta, reacciones y apoyos a dichos precandidatos, con lo que el proceso de designación se vio enriquecido con la participación —vía la retroalimentación de la opinión pública y los sectores del PRI— de diversos núcleos de poder político y económico del país.

## III. DESIGNACIÓN DE LOS GOBERNADORES

El presidente de la República interviene indudablemente en la designación de los candidatos a gobernadores. Para dichas candida-

<sup>54</sup> Carpizo, *op. cit. supra*, nota 52, p. 194.

turas el presidente se allega información, lo mismo que el Partido Revolucionario Institucional. En otras palabras, el PRI hace su propia terna de candidatos. La información del presidente de la República se coteja con la del partido y cabe señalarse que esta información generalmente se parece mucho.

Después de este ejercicio del presidente, el PRI le pregunta su opinión sobre un dueto o una terna. El presidente conversa con el PRI y *conjuntamente* con el PRI se resuelven las selecciones.

La selección de los candidatos es todo un proceso y el candidato sale de las personas naturales, esto es, no es un acto caprichoso del presidente, sino que interviene para opinar sobre los candidatos naturales al puesto.<sup>55</sup>

#### IV. PODER LEGISLATIVO

En relación con la selección de candidatos del Poder Legislativo, cabe apuntar, en primer término, que ante todo es un proceso intrincadísimo de negociación en el que cada sector realiza un trabajo interno al elaborar sus propias listas de posibles candidatos y somete ternas al partido. Esto es, son negociaciones que se hacen con los sectores, y el presidente de la República lo que expresa es realmente una *reserva*.

Por otra parte, las negociaciones con el sector obrero son las más difíciles. Los parámetros de negociación son, pues, menores. Dicho marco de negociación es más amplio con el sector campesino, y más todavía con el popular.

Los candidatos del PRI se seleccionan por sus cualidades técnicas y políticas. Es decir, tienen que ser aptos para las funciones a realizar. Con el criterio sectorial debe empalmarse el criterio funcional. En el caso de legisladores federales, el presidente es consultado y tiene capacidad de influencia. Por otra parte, el presidente nunca ha intervenido en la designación de candidatos a presidentes municipales.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Cfr. *op. cit.* en nota 51.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

## V. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO CON BASE EN LOS RESULTADOS ELECTORALES DEL 6 DE JULIO DE 1988

“Termina la época de partido prácticamente único y entramos ahora en una nueva etapa política en la vida del país, con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición.”<sup>57</sup>

Con las anteriores palabras enfrentó Carlos Salinas de Gortari la nueva realidad política que surgió vigorosa el 6 de julio de 1988. Fueron bien escogidas. Indican que hay voluntad de ser el protagonista de una obra histórica y titánica; siendo el próximo presidente de la República y líder real del PRI, deberá colaborar en un hecho que rara vez se ha dado en la historia política de la humanidad. Nos referimos al azaroso y arduo camino que existe en el tránsito pacífico, gradual y espontáneo de un régimen de partido hegemónico a un auténtico pluripartidismo nacido tanto del impulso demandante de la sociedad civil como de la cadena inquebrantada de reformas político-electorales que se dieron desde 1963 hasta las reformas constitucionales de 1986, y el Código Federal Electoral de 1987 auspiciadas por el propio sistema político en el poder.

En efecto, los resultados electorales dados a conocer por la Comisión Federal Electoral permiten avizorar cambios trascendentales ya no sólo de grado sino de dirección dentro del sistema político mexicano. Algunos se dieron ya a la par del proceso mismo; otros vendrán. Así, hasta el 14 de julio de 1988 los números decían: elección presidencial: Carlos Salinas de Gortari del PRI gana con el 50.36% de la votación: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del FDN, obtiene 31.12%, y Manuel J. Clouthier, del PAN, logra alcanzar 17.07%. En las elecciones para diputados federales y senadores de la República: PRI 260 diputados, la oposición en su conjunto 240 diputados. Senadores: PRI 60, y el FND 4. En cuanto a la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el PRI logró 34 curules, y la oposición 32.<sup>58</sup> Implicaciones inmediatas: el surgimiento de un tripartidismo bien definido en México, siempre que se mantengan firmes los lazos de la izquierda; la desaparición

<sup>57</sup> Salinas de Gortari, *cit. supra*, nota 53.

<sup>58</sup> Datos recabados de los informes sobre los resultados electorales de los comicios celebrados el 6 de julio de 1988 leídos de viva voz por el secretario técnico de la Comisión Federal Electoral —Lic. Fernando Elías Calles— en el Salón “Revolución” de la Secretaría de Gobernación durante las sesiones celebradas del 6 al 13 de julio de 1988.

ción del sistema de partido único o hegemónico de las instituciones democráticas; inminentes reformas internas al PRI.

Por otro lado, algunas de las implicaciones estructurales que se prevén como inminentes son que el proceso de autocalificación electoral —ahora con los quinientos presuntos diputados— por cuanto concierne a la Cámara Baja, no será ya dominado por una imbatible mayoría, siendo la consecuencia de esto que los resultados definitivos serán el producto de un consenso pluripartidista y por lo tanto inobjetable ante el país y la historia. Asimismo, el PRI dejará de tener el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, necesarias para llevar a cabo reformas o adiciones constitucionales. Este hecho implica por sí solo una disminución considerable del tradicional predominio del Ejecutivo en México. A partir de 1988, la separación y colaboración de poderes es ya una realidad. Las iniciativas del Ejecutivo serán debatidas y enriquecidas incorporando la opinión de las oposiciones; el proyecto de país que se estructura mediante legislación deberá responder siempre a las necesidades de una nueva sociedad multipartidista. Por otro lado, los porcentajes de votación en el Distrito Federal, en favor de la oposición, permiten ver un inminente aceleramiento en el proceso de democratización que se había iniciado con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo, el dominio de la oposición en Michoacán y en el Estado de México y lo reñido de las elecciones en algunas otras entidades, podrá implicar la proximidad de gobernadores de la oposición por vez primera en la historia electoral contemporánea de México.