

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

*Eduardo Castellanos Hernández**

Introducción

Como lo propongo en el primer tomo de mi libro *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, a mi juicio la democracia es un “proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social”.¹ Puesto que los satisfactores que resuelven las necesidades humanas pueden ser tangibles o intangibles, según se trate de bienes o servicios, puede decirse también que la democracia electoral de alguna manera es un *servicio* que resuelve la *necesidad* ciudadana de representación política.

* Investigador del Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., del Sistema SEP-Conacyt.

¹ Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C., p. 427.

Eduardo Castellanos Hernández

Sin embargo, para garantizar la convivencia social armónica es necesario que dicho *servicio* atienda a los valores que orientan y dan sentido a nuestra convivencia social. Es necesario, por lo tanto, que en el acceso a los satisfactores, que no obligatoriamente tienen que ser de representación política sino de cualquier otro tipo —educación, salud, vivienda, etcétera—, se cumplan los valores de libertad, igualdad y justicia.

Definida de esta manera, la democracia aparece, en efecto, como forma de gobierno y de vida pero con un contenido concreto, específico, que nos permite aprender en que consiste ésta, en cada uno de los ámbitos en los que es aplicable o debe practicarse.

Ahora bien, en el caso de la democracia electoral, nos encontramos con un término técnico que es el de “sistema electoral”, el cual puede ser definido de manera amplia o restringida. En su concepto más amplio, el sistema electoral puede ser considerado como sinónimo de derecho electoral, es decir, como un conjunto de disposiciones que van desde las relacionadas con el derecho activo o pasivo de voto, hasta la solución de controversias electorales o la aplicación de sanciones.

En un sentido estricto, el sistema electoral es la fórmula para convertir votos en cargos públicos, sean ejecutivos o legislativos, a nivel nacional, estatal o municipal, si es que hablamos de un régimen de gobierno. Se trata, por lo tanto, de una forma de tomar decisiones en una colectividad; en este caso, la decisión ciudadana de nombrar o designar a quienes habrán de gobernarlos.

La decisión de nombrar o designar no necesariamente tiene que ser por elección. Puede realizarse también en virtud del azar, la violencia, la costumbre, del reconocimiento de un derecho hereditario o divino, o de la combinación de estas modalidades. Además, dicha decisión puede ser tomada por los superiores, los iguales o los subordinados de quien será nombrado.

El sistema electoral es usado habitualmente para elegir a un representante popular, pero también se utiliza para otro tipo de decisiones que atañen a una colectividad. Es el caso de la aprobación de las leyes en una asamblea legislativa. En cualquier caso, el sistema electoral puede considerar diferentes principios o modalidades para adoptar la decisión que corresponda. Encontramos así el principio de mayoría o el de representación proporcional.

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

Pero tenemos también que la mayoría puede ser de diferentes tipos: relativa, absoluta o alguna otra forma de mayoría calificada.

En el caso del principio de representación proporcional existen diversas fórmulas para tomar la decisión correspondiente. La representación proporcional pura consiste en hacer corresponder puntualmente el número de representantes nombrados de esta manera, con el número de votos que haya recibido cada propuesta o partido político. Pero pueden combinarse también diferentes formas o principios para darnos, a su vez, distintos sistemas electorales. Por ejemplo, como sucede en el caso de la elección de los diputados y de los cabildos municipales, puede haber un sistema electoral que combine los principios de mayoría y de representación proporcional. O bien, como en el caso de la elección de los miembros de la Cámara de Senadores, pueden combinarse dichos principios con el de primera minoría, esto es, asignar el cargo también a quien obtuvo el segundo lugar en la votación.

Lo anterior pone de manifiesto la especialización y complejidad creciente de los sistemas electorales, de tal suerte que las fórmulas de representación política se vuelven cada día más distantes del ciudadano promedio, quien tiene dificultad para entender la diferencia entre un diputado de mayoría y uno de representación proporcional, o para definir en que consiste la lista regional de una circunscripción plurinominal, así como para explicar la diferencia entre un cómputo distrital o un cómputo local.

Sin embargo, se trata de expresiones contenidas en el texto mismo de la Constitución Federal de la República y en las Constituciones particulares de los Estados, de tal suerte que pudiera decirse que el ciudadano promedio requiere de un “traductor” para lograr la cabal comprensión de sus instituciones políticas y procedimientos electorales.

Es oportuno señalar, entonces, la necesidad creciente de la educación cívica y la capacitación electoral como responsabilidad, no sólo de las autoridades electorales, federales y locales, sino también de las agrupaciones y partidos políticos, así como de las demás organizaciones de la sociedad civil que participan, o intentan participar, en el debate sobre los asuntos públicos.

Sostengo, al efecto, que la cultura política democrática pasa necesariamente por una cultura de la legalidad electoral. Puesto que juzgo indispen-

Eduardo Castellanos Hernández

sable que todos los actores políticos conozcan y respeten las “reglas del juego”, en la legítima lucha por el poder político.

1. Marco normativo

La evolución, en el largo plazo, de la representación política y de los sistemas electorales en México ha conocido las formas de imperio y de república, esta última ha sido organizada en forma centralizada o descentralizada, habiendo existido por lo tanto, a lo largo de nuestra historia nacional, repúblicas unitarias y federales.

El derecho al voto, por su parte, ha pasado por diversas restricciones que van desde el sexo, la edad, la condición social o el ingreso económico, hasta llegar a las restricciones actuales significadas solamente por la edad de 18 años y el modo honesto de vivir.

La elección, a su vez, ha sido indirecta en tercer grado desde la Constitución de Cádiz y las primeras Constituciones del México independiente; indirecta en primer grado desde la Constitución de 1857; directa sólo para la elección de legisladores federales a partir de la Ley Electoral de 1911, promulgada por el presidente Madero y, también, a partir de la elección del presidente Carranza, es decir, también para elegir presidente de la República.

El principio de mayoría relativa adoptado para todo tipo de elección facilitó la permanencia del Partido Revolucionario Institucional como fuerza política predominante en las asambleas legislativas. Al hablar de sistemas electorales, siempre es oportuno recordar que el primer antecedente del partido gobernante, el Partido Nacional Revolucionario, tuvo su origen en 1929, como resultado de la necesidad de institucionalizar la lucha por el poder político al interior del grupo de revolucionarios triunfantes, contra los gobiernos del general Porfirio Díaz y del usurpador Victoriano Huerta.

En los cuadros anexos aparece la composición de la Cámara de Diputados desde 1946 hasta la fecha. Al respecto, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se explica por el consenso social logrado por el movimiento revolucionario y los gobiernos surgidos de sus filas, pero también por un sistema electoral basado en el principio de mayoría relativa,

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

que, de hecho, dejaba fuera a los partidos opositores de la representación nacional.

En la reforma constitucional de 1963, a iniciativa del presidente Adolfo López Mateos se creó la figura de los “diputados de partido”, es decir, diputados pertenecientes a los partidos minoritarios, electos en función del porcentaje de votación que hubiesen recibido los partidos de oposición.

En 1977, la reforma constitucional promovida por el presidente José López Portillo, siendo secretario de gobernación el licenciado Jesús Reyes Heróles, estableció el actual sistema mixto, con dominante mayoritario, para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso Federal, de los Congresos de los estados de la República y de los cabildos municipales. Este sistema mixto consiste en elegir un determinado número de diputados o regidores, según el caso, mediante el principio de mayoría relativa, así como otros mediante el principio de representación proporcional. Actualmente, el Congreso General se integra con 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, siendo éstos electos a partir de listas regionales votadas en las cinco circunscripciones plurinominales en que, para tal efecto, es dividido el territorio del país.

En esta reforma, además de haberse asegurado una representación política cierta a los partidos políticos de oposición en los cuerpos colegiados mencionados, fue establecido el financiamiento público legal a todos los partidos. Es natural suponer, entonces, que los resultados electorales del 6 de julio de 1997, corresponden a una etapa del fortalecimiento de la pluralidad política que se inició con las reformas a las que ahora aludimos. Nadie puede negar que, en virtud de tales reformas, los partidos de oposición tuvieron tribuna oficial y recursos públicos para competir por el poder público.

La autoridad electoral, a su vez, ha pasado por tres etapas: primero, descentralizada y dispersa, toda vez que no existió una autoridad central encargada de organizar las elecciones de los poderes federales, las cuales estaban a cargo de las autoridades locales, estatales y municipales. Fue a partir de la Ley Electoral de 1946, cuando fue creada la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el secretario de Gobernación e integrada por representantes del Ejecutivo Federal, de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y de los partidos políticos. Es la etapa de la autoridad electoral central.

Eduardo Castellanos Hernández

Con la reforma electoral de 1989-1990 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aparece la autoridad electoral autónoma e independiente que es el Instituto Federal Electoral (IFE).

En una primera etapa, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral estuvo integrado por un representante del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación, quien presidía el Consejo General; los representantes de la mayoría y de la primera minoría en ambas Cámaras del Congreso General, los representantes de los partidos políticos, y los consejeros magistrados.

La figura de los consejeros magistrados fue introducida con el propósito de asegurar voces independientes y autónomas de la suma de parcialidades que, por razón natural, significaban los representantes vinculados, expresa o implícitamente, a un partido político.

Con motivo de las elecciones federales que se realizaron en 1994, hubo una nueva reforma constitucional, la segunda durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari, en 1993, en virtud de la cual se definió prácticamente la forma actual de distribución de competencias entre el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo para el gobierno local del Distrito Federal, y desaparecieron los colegios electorales de ambas Cámaras para efecto de la calificación de la elección de sus miembros.

Se mantuvo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con la finalidad de calificar la elección de presidente de la República, pero en virtud de la ampliación de competencias del Tribunal Federal Electoral y de la creación de una Sala de Segunda Instancia del mismo, integrada con miembros del Poder Judicial de la Federación; las modificaciones que la vía política hubiera podido hacer a las determinaciones adoptadas por la vía jurisdiccional en la práctica eran mínimas si no es que nulas.

En virtud del levantamiento armado en el estado de Chiapas, los actores políticos consideraron la conveniencia de llevar a cabo una nueva reforma electoral en 1994, incluso estando ya en marcha el proceso electoral federal correspondiente, a efecto de dar mayor transparencia y confiabilidad a los resultados electorales. En consecuencia, fue creada la figura de los consejeros ciudadanos, modificándose de esta forma la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

Para dicha ocasión, fueron nombrados como consejeros electorales personalidades que, aunque no tuvieran una formación académica en la disciplina jurídica, su cultura y desempeño en actividades relevantes les otorgaban una credibilidad suficiente para contribuir a garantizar la autonomía e independencia del órgano encargado de organizar las elecciones federales.

La solución de controversias electorales, por su parte, ha sido realizada, primero, desde la Constitución de Cádiz, por la vía exclusivamente política de los colegios electorales de ambas Cámaras. A partir de la reforma constitucional promovida por el presidente Miguel de la Madrid, fue introducida la doble vía, política y jurisdiccional, mediante la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, antecedente inmediato del Tribunal Federal Electoral, creado con motivo de la reforma de 1989-1990, hasta llegar a la vía jurisdiccional exclusiva con el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creado por la reforma de 1996.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, fue el resultado de un proceso de diálogo, negociación y acuerdo entre los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, con la intervención del Ejecutivo Federal. Al efecto, la iniciativa de reforma constitucional correspondiente fue suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, así como por el presidente de la República. Los dictámenes legislativos correspondientes fueron aprobados por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso Federal.

Aun cuando prácticamente la totalidad del contenido de la iniciativa de reforma a la legislación secundaria en materia electoral había sido consensada entre los partidos políticos, finalmente la iniciativa sólo fue suscrita por el presidente de la República y apoyada por el Partido Revolucionario Institucional, mayoritario en ambas Cámaras. Según trascendió en su momento, los dos puntos en los que no hubo acuerdo y que determinaron la ruptura de las negociaciones, fueron los relativos al financiamiento público a los partidos políticos y la reducción de los requisitos para que éstos se coaligaran para efectos electorales.

Los temas de la reforma constitucional de 1996 pueden ser agrupados de la siguiente forma:

Eduardo Castellanos Hernández

- Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos;
- Integración de los órganos electorales;
- Financiamiento público a los partidos políticos y acceso de éstos a los medios de comunicación social;
- Composición de las Cámaras del Congreso de la Unión;
- Justicia Electoral;
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Control de la constitucionalidad;
- Régimen de responsabilidades;
- Legislaciones electorales locales;
- Gobierno del Distrito Federal, y
- Disposiciones transitorias.

El contenido de dicha reforma, en sus grandes rasgos, puede ser señalado de la siguiente manera. Se precisó en la Constitución y en el COFIPE el carácter *individual* de la asociación política libre y pacífica de los ciudadanos mexicanos. Esta reforma obedeció a las impugnaciones al carácter corporativo atribuido por ciertas fuerzas políticas a la afiliación al partido gobernante. El ejercicio del derecho de voto siempre ha sido individual, pero en la concertación política fue admitida dicha propuesta.

La autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral fue fortalecida mediante una nueva composición del Consejo General del IFE, en el cual sólo participan ahora con voz y voto los consejeros electorales, ciudadanos prominentes nombrados con el voto de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados federales, a propuesta de los grupos parlamentarios. En consecuencia, hubo una redistribución de competencias entre los diferentes órganos de dirección del Instituto, entre los cuales fue suprimida la figura del director general y creada la del secretario ejecutivo.

El Poder Ejecutivo Federal dejó de intervenir en la estructura y el funcionamiento de la autoridad encargada de organizar las elecciones, consolidándose de esta manera la autonomía e independencia de dicho órgano. Los representantes de los grupos parlamentarios de las Cámaras, así como los de los partidos políticos y el secretario ejecutivo, tienen voz pero no voto en el Consejo General.

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

Los servidores del Instituto federal Electoral fueron expresamente incluidos en el título cuarto de la Constitución Federal, dedicado a establecer las responsabilidades de los servidores públicos. Asimismo, tantos los consejeros electorales como el secretario ejecutivo del Instituto y los magistrados electorales fueron revestidos de una esfera especial de protección jurídica y responsabilidad política, al ser incluidos en el régimen de responsabilidades que corresponde a los altos funcionarios de la Federación.

La composición de las Cámaras del Congreso de la Unión fue modificada en los siguientes términos: se creó la figura de los senadores electos por el principio de representación proporcional (32) y se redujo de 15 a 8 el porcentaje de sobrerepresentación permitido en la Cámara de Diputados. Curiosamente, en el caso de la Asamblea Legislativa fue mantenido 21% de sobrerepresentación permitido.

En materia de justicia electoral desapareció el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial, habiendo desaparecido de esta forma la vía mixta y la vía política en la solución de controversias electorales federales en nuestro país.

El nuevo Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, no sólo para consolidar su autonomía e independencia, sino también en virtud de la tradición jurídica nuestra, en el sentido de que ha sido el Poder Judicial Federal el garante por la vía jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de autoridad. Al efecto, la reforma de 1996 introdujo dos medios de defensa constitucional en materia electoral. De una parte, la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, federales o locales, de las que también son titulares las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales, cuando se trate de leyes electorales de la entidad federativa en la que participe el correspondiente partido local. La autoridad competente para resolver en estos casos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es de justicia señalar que el anterior medio de defensa constitucional creado por el legislador, en 1847, fue el juicio de amparo. La acción de inconstitucionalidad apareció en nuestro derecho positivo en 1994, en virtud de la importante reforma en materia de impartición de justicia promovida por el presidente Ernesto Zedillo, pero en esa ocasión la materia electoral quedó expresamente excluida.

Eduardo Castellanos Hernández

El otro medio de defensa constitucional, creado en 1996, es el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto explica la reforma al artículo 116, fracción IV, incisos a) i), toda vez que se estableció un catálogo, por llamarlo así, de requisitos que deberían cubrir las Constituciones y las leyes electorales locales, a fin de dar fundamento a eventuales impugnaciones por inconstitucionalidad. En la práctica, ese catálogo es previsto y respetado por los ordenamientos locales desde antes de su formulación expresa.

Con respecto al gobierno del Distrito Federal, destaca la elección directa del titular del Poder Ejecutivo local, así como la elección directa, a partir del año 2000, de los titulares de las demarcaciones administrativas conocidas con el nombre de delegaciones políticas. Es de mencionarse la desaparición del régimen de tipo semipresidencial para la designación del para entonces jefe del Distrito Federal, adoptado en la reforma de 1993, y que nunca fue puesto en práctica en virtud de la nueva reforma.

En realidad fueron muy pocas las nuevas competencias para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, surgida de la reforma de 1996, toda vez que, como ya lo hemos mencionado, la actual distribución de competencias entre Ejecutivo y Legislativo locales había quedado definida en 1993. Destaca a este respecto la facultad de expedir una ley electoral local.

Entre los artículos transitorios destaca el relativo a la designación de los magistrados electorales, quienes por única vez fueron designados con el voto de, por lo menos, las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Habitualmente dicha mayoría calificada deberá ser de dos terceras partes.

La reforma de la legislación secundaria en materia electoral implicó la modificación de los siguientes ordenamientos y la expedición de una ley procesal en materia electoral. Dichos ordenamientos reformados y la nueva ley expedida son los siguientes:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal;
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. Resultados electorales

La jornada electoral del 6 de julio sometió a la decisión popular, mediante voto directo, la renovación de la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados, mediante el sistema mixto con dominante mayoritario; la renovación de 32 miembros del Senado de la República mediante el principio de representación proporcional y la elección de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También hubo renovación de poderes locales en siete estados de la República, en seis de los cuales fue electo un nuevo titular del Ejecutivo local; en el estado de Guanajuato la elección sólo fue de Poder Legislativo.

En los estados de San Luis Potosí, Campeche, Colima y Sonora, la elección de titular del Ejecutivo local favoreció a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional; en los estados de Nuevo León y Querétaro el triunfo fue para los candidatos del Partido Acción Nacional.

La nueva composición de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión será de 239 diputados del Partido Revolucionario Institucional; 122, del Partido Acción Nacional; 125, del Partido de la Revolución Democrática; seis, del Partido del Trabajo, y ocho, del Partido Verde Ecologista de México.

En virtud de la sentencia emitida por la Sala Regional competente del Tribunal Electoral, fue anulada la elección de un diputado priísta en un distrito electoral federal en el estado de Chiapas. En caso de que dicha sentencia sea confirmada por la Sala Superior, deberá convocarse a elecciones extraordinarias.

Toda vez que el total de diputados federales es de 500 y que, por lo tanto, la mayoría absoluta suma 251 diputados, se destaca aquí la falta de esta

Eduardo Castellanos Hernández

mayoría por parte de algún partido, situación a la que habremos de referirnos más adelante.

Los resultados de la elección de senadores de representación proporcional permiten prever que de los 32 escaños en disputa serán asignados 13 al Partido Revolucionario Institucional, nueve al Partido Acción Nacional, ocho al Partido de la Revolución Democrática, uno al Partido del Trabajo y uno al Partido Verde Ecologista de México.

Por su parte, la composición de la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal será la siguiente: 11 diputados locales del Partido Revolucionario Institucional; 13 del Partido Acción Nacional; 38 del Partido de la Revolución Democrática; uno del Partido del Trabajo y tres del Partido Verde Ecologista de México.

En consecuencia, en la Cámara de Diputados ningún partido político tiene mayoría absoluta; en la Cámara de Senadores, el PRI mantiene la mayoría absoluta y tiene 77 senadores, en tanto que en la Asamblea Legislativa la mayoría absoluta corresponde al Partido de la Revolución Democrática.

Con excepción del estado de Campeche, en el cual uno de los partidos políticos perdedores ha impulsado movilizaciones populares para inconformarse por los resultados electorales, en todos los demás casos, particularmente en el de las elecciones federales, los resultados han sido impugnados por la vía legal correspondiente.

La organización de las elecciones locales compete a los institutos electorales locales, cuyo marco normativo no ha sido abordado aquí sólo indirectamente al referirnos al caso de la reforma al artículo 116 constitucional. Sin embargo, en virtud del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la decisión definitiva que tomen las autoridades locales competentes con respecto a las impugnaciones, podrá ser presentada a su vez ante y revisada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La impugnación de los resultados electorales por la vía legal, jurisdiccional o política, según el caso, es un aspecto importante de la cultura política democrática y de la cultura de la legalidad electoral. Al respecto, considero que a la luz del perfeccionamiento de los procedimientos electorales y de la autonomía e independencia fortalecidas de las autoridades electorales, la impugnación de los resultados electorales por vías de hecho, como

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

es el caso de las movilizaciones políticas, pone en evidencia una falta de respeto a las “reglas del juego” en la competencia por el poder público. Una actitud semejante sólo puede ser sancionada por un electorado informado y consciente. La justificación de las vías, de hecho, para impugnar resultados desfavorables, a su vez, sólo puede interpretarse en la siguiente forma coloquial: “nada más hay transparencia y confiabilidad ahí donde gana mi partido”.

Desde luego que los resultados electorales admiten múltiples lecturas, por ejemplo la del análisis político. A este respecto quisiera insistir en mi lectura a partir de la normativa electoral que he intentado describir. Ya he mencionado que en los resultados del 6 de julio no hay ruptura sino continuidad. En efecto, señalo de esta manera que las “reglas del juego” han funcionado de manera confiable. Ciertamente, la competencia “pura y perfecta” sólo existe en los modelos económicos teóricos, pero la competencia, en los términos permitidos por la legislación federal electoral en vigor, es suficiente para asegurar o permitir una competencia en condiciones de igualdad y equidad suficientes para satisfacer a todos los actores políticos, con la excepción ya mencionada.

La parte del análisis político que se refiere a la aceptación o rechazo por parte del electorado de una obra de gobierno, o de las personalidades políticas asociadas a la gestión gubernamental, o de los resultados macro y microeconómicos de dicha gestión, o de las tendencias mundiales del electorado con respecto a las ideologías y partidos en las democracias occidentales, o a la relación costo-beneficio de la propaganda electoral, o a la personalidad de los candidatos o a la movilización lograda por uno u otro discurso político, etcétera, no son motivo del análisis formulado en esta exposición.

Mi preocupación son las “reglas del juego”, es decir, la legalidad electoral, por las razones que ya he expuesto. De ahí que en la parte final de mi exposición habré de insistir en este enfoque.

3. Evolución previsible

Abordaré este aspecto desde dos perspectivas: la legislación electoral y la gobernabilidad democrática, esto es, la eventual modificación de las “reglas

Eduardo Castellanos Hernández

del juego” en la lucha legal y legítima de los partidos políticos por el poder público, así como los efectos previsibles de la nueva composición de las fuerzas políticas con representación en las asambleas legislativas.

Al respecto son de gran utilidad dos libros sobre la oferta política partidista, publicados por el Fondo de Cultura Económica, cuya elaboración fue coordinada por Federico Reyes Heróles. Uno, relativo a las propuestas nacionales de los partidos y el otro acerca de las ofertas políticas en el caso de la Ciudad de México.²

A la pregunta “¿Conservaría ese partido la actual legislación electoral?”, el Partido Acción Nacional responde: “Para Acción Nacional el tema de la Reforma Electoral siempre ha sido, y es, asunto de la mayor trascendencia para la vida libre y democrática del país. Por ello, todavía queda mucho por hacer para tener una ley electoral aceptable, y en eso el PAN seguirá empeñado”.³ Sin embargo, en la misma respuesta sólo alude, de manera breve y general, al tema del financiamiento público a los partidos políticos.

El Partido Revolucionario Institucional, por su parte, afirmó: “Se dispone de mecanismos que garantizan la equidad y la legalidad electoral en todos los procesos. Se tiene entonces un marco adecuado con vigencia de muy largo plazo, susceptible como toda norma, en sus disposiciones específicas, de ser modificado en la medida en que lo requieran los cambios que presente el escenario político nacional”.⁴

En tanto que el Partido de la Revolución Democrática señaló: “Hace falta un marco legal electoral que garantice, definitivamente, las condiciones de equidad, imparcialidad y limpieza en todos los procesos electorales. El PRD está comprometido en trabajar en favor de una nueva reforma electoral que se corresponda con esos objetivos”.⁵

Con esta finalidad, en la respuesta se señalan los siguientes aspectos materia de dicha reforma: participación ciudadana a través de formas como

² Federico Reyes Heróles, *Tareas y compromisos. 1997. Los partidos políticos ante las elecciones y De frente a la capital. Diálogo con los candidatos.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 1997.

³ *Ibidem*, p. 223.

⁴ *Ibidem*, p. 223.

⁵ *Ibidem*, p. 226.

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; candidaturas independientes; sobrerrepresentación en las Cámaras; facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el Estatuto de Gobierno; constitución de los municipios en la capital del país; coaliciones; acceso a los medios de comunicación; delitos electorales, y financiamiento público.

Toda vez que el Partido de la Revolución Democrática obtuvo la titularidad del Ejecutivo local, así como la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es importante destacar su respuesta con relación a este tema en la Ciudad de México.⁶ A su juicio, la reforma política debe contemplar los siguientes elementos: crear el estado de Anáhuac, a partir del territorio del Distrito Federal; dotar al nuevo estado de su propia Constitución y de un Congreso que sustituya a la Asamblea Legislativa; municipalizar al nuevo estado, e incorporar al Estatuto de Gobierno y, en su momento, a la Constitución local, las figuras del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Ahora bien, cabe señalar que ninguna de las propuestas de reforma expresadas por el Partido de la Revolución Democrática es materia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puesto que algunas implican la reforma de la Constitución, y otras, la aprobación del Congreso de la Unión. Recordemos al efecto que para lograr una reforma constitucional se requiere de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, mayoría calificada que ningún partido político tendrá en la próxima Legislatura Federal. En tanto que para la aprobación de una ley del Congreso, como es el caso del Estatuto de Gobierno, se requiere de una mayoría absoluta que ningún partido tendrá tampoco en la Cámara de Diputados.

¿Qué nos indica lo anterior? A mi juicio, que la reforma electoral es un elemento de movilización del electorado, al mismo tiempo que de justificación ante el mismo. Suele suceder que un partido que no obtiene los triunfos deseados atribuye su derrota a la Ley Electoral. Sin embargo, a la luz de los

⁶ Federico Reyes Heróles, *De frente a la capital. Diálogo con los candidatos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 318 y ss.

Eduardo Castellanos Hernández

resultados del 6 de julio, particularmente en el caso del Distrito Federal, el efecto movilizador del discurso que cuestiona la Ley Electoral pudiera haberse agotado.

Ahora corresponde al Partido de la Revolución Democrática concertar y aprobar la Ley Electoral local del Distrito Federal. Es de suponerse que será consecuente con la voluntad de diálogo, concertación y acuerdo —exigida cuando era oposición— ahora que será mayoría en la Asamblea Legislativa.

La plataforma política del Partido de la Revolución Democrática para el Distrito Federal no es tan explícita al respecto, sólo señala que: “El PRD promoverá la creación de una ley electoral local, cuyas estructuras y funciones se integrarán por ciudadanos de reconocido prestigio y calidad moral, para la organización de elecciones transparentes que devuelvan la credibilidad electoral a la ciudadanía”.⁷

Por cierto, está por escribirse el análisis de los avances democráticos de las leyes electorales locales en aquellos Congresos Locales donde el Partido Acción Nacional es mayoría. Más aún, también los avances democráticos en todas las legislaciones electorales locales, que sin duda los hay, deben ser resaltados.

Finalizaré mi exposición señalando, con respecto a la gobernabilidad democrática, que la responsabilidad política de todos los partidos frente al ciudadano-contribuyente-elector les exige encontrar, y pronto, fórmulas de acuerdo político que aseguren la gobernabilidad democrática del país. Sería lamentable, y la historia de México habría de denunciarlo, que los partidos políticos subordinaran el interés superior de la nación a sus intereses particulares.

Como lo muestra la aceptación de 21% de sobrerrepresentación en la integración de la Asamblea Legislativa, aprobada con el voto unánime de todos los partidos con representación en el Congreso la gobernabilidad de las asambleas debe ser mantenida como un valor de la democracia y no sólo como un interés coyuntural de los partidos con posibilidades reales de ganar una elección y de beneficiarse de la sobrerrepresentación permitida.

⁷ Elías Huerta Psihas, *Ventana a la Democracia. Ofertas políticas de cara al siglo XXI*, México, Academia Mexicana de Derecho Electoral, A. C., 1997, p. 486.

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

En el nuevo escenario de la representación política en México, los ciudadanos debemos mantenernos alertas ante la conducta de los partidos políticos y actuar en consecuencia. Al respecto, tengo la convicción de que los partidos que apuesten a la ingobernabilidad deberán ser sancionados por el electorado.

Bibliografía

- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, T. I (1812-1940), México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", 1^ª edición, 1996.
- , T. II (1940-1994).
- , T. III.
- HUERTA PSIHAS, Elías, *Ventana a la democracia. Ofertas políticas de cara al siglo XXI*, México, Academia Mexicana de Derecho Electoral, A.C., 1^ª edición, 1997.
- REYES HERÓLES, Federico (coord.), *De frente a la capital. Diálogo con los candidatos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1^ª edición, 1997.
- , *Tareas y compromisos. 1997. Los partidos políticos ante las elecciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1^ª edición, 1997.

Eduardo Castellanos Hernández

CUADRO I
 COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO¹

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN ²	PRT	PMT	PSUM	PRD	PT	PCM	Total
1946-1949	4	141												145
1949-1952	4	142	1											147
1952-1955	5	151	2											158
1955-1958	5	153	2											160
1958-1961	6	153	1	1										161
1961-1964	5	172	1											178
1964-1967	20	175	10	5										210
1967-1970	20	177	10	5										212
1970-1973	20	178	10	5										213
1973-1976	25	189	10	7										231
1976-1979	20	195	12	10									18	237
1979-1982	43	296	11	12	10		10						0/18*	400
	4/39*	296/0*	0/11*	0/12*	0/10*		0/10*							300/100*
1982-1985	51	299	10	12	17		11			17				400
	1/50*	299/0*	0/10*	0/12*			0/11*			0/17*				300/100*
1985-1988	38	292	11	11	12		12	6	6	12				400
	6/32*	292/0*	0/11*	2/9*	0/12*		0/12*	0/6*	0/6*	0/12*				300/100*
1988-1991	101	260	32	30	19		34							500 ³
	38/63*	233/27*	0/32*	5/25*	0/19*		0/34*							300/200*
1991-1994	89	320	12	15			23				41			500
	10/79*	290/30*	0/12*	0/15*			0/23*				0/41*			300/200*
1994-1997	119	300									71	10		500
	20/99*	273/27*									7/64*	0/10*		300/200*

* Diputados de mayoría relativa/ diputados de representación proporcional. La filiación partidista corresponde al inicio de la Legislatura correspondiente.

1. Diversas fuentes.
2. Anteriormente PST, actualmente Partido Cardenista (PC).
3. Hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por las siguientes coaliciones partidistas: PPS-PMS-PFCRN (1); PPS-PFCRN (8); PFCRN-PARM (2); PMS-PARM (2); PPS-PFCRN-PARM (8); Y PPS-PMS-PFCRN-PARM (3).

Jornada electoral del 6 de julio de 1997

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DE LA LVII LEGISLATURA
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR PARTIDO POLÍTICO
Y FORMA DE ELECCIÓN¹

Cámara de Diputados ²					
PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Total
239	122	125	6	8	500
164/75	65/57	70/55	1/5	0/8	300/200

Cámara de Senadores ³					
PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Total
77	33	16	1	1	128
64/0/13	0/24/9	0/8/8	0/0/1	0/0/1	64/32/32

1. Datos a partir de los cómputos distritales y locales, respectivamente, antes de que el Tribunal Electoral dicte sentencia sobre los medios de impugnación interpuestos.

Fuentes: Instituto Federal Electoral y Dirección de Proceso Legislativo de la Cámara de Senadores.

2. Mayoría relativa/representación proporcional.
3. Mayoría relativa/primer minoría/representación proporcional.

CUADRO 3
COMPOSICIÓN DE LA I ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Total
11	13	38	1	3	66
0/11	2/11	38/0	0/1	0/3	40/26