



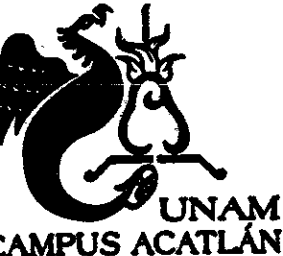
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LAS REFORMAS ELECTORALES EN MEXICO 1989-1996 EN EL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: LETICIA ANGULO PONCE

ASESOR: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA



279392





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres por enseñarme que en esta vida uno logra lo que se propone con tenacidad y esmero. Gracias papás por su amor, apoyo y confianza

A mi esposo Alejandro, quien sin saberlo, fue un apoyo fundamental durante el desarrollo y conclusión de esta investigación. Gracias cariño por tu tolerancia y comprensión.

A mis hermanas Yola, Lourdes, Aracelí y Lucy por estar siempre conmigo en mis tristezas y alegrías.

A mi jefe y amigo Licenciado Monte Alejandro Rublido García quien gracias a su "presión" e invaluable apoyo me motivó para concluir este gran ciclo académico.

A mi director de tesis Doctor Gabriel Corona Armenta, por sus atinadas recomendaciones y sobre todo, por su paciencia y dedicación. Gracias Gabriel, por tu reconocido apoyo.

A mis maestros del seminario Dr Francisco Reveles Vázquez, Mtro. Miguel Angel Tavares Luna, Mtro. Miguel Angel Mata Salazar y Mtro. Jesús Aurelio Cuevas Díaz. Gracias por la asesoría, tiempo y dedicación que me mostraron durante el desarrollo y conclusión de la presente investigación.

GRACIAS A TODOS

Índice

| | |
|---------------------------|---|
| <i>Introducción</i> | 1 |
|---------------------------|---|

Capítulo 1 Marco conceptual

| | |
|---|----|
| <i>Introducción</i> | 4 |
| 1.1 Estado, gobierno y sociedad | 5 |
| 1.2 Democracia, modernización y corresponsabilidad democrática | 10 |
| 1.3 Consenso y disenso | 16 |
| 1.4 Confiabilidad, Certeza e imparcialidad electoral | 19 |
| 1.5 Sistema electoral y reforma electoral | 21 |
| 1.6 Ciudadanización de la autoridad electoral e instituciones electorales | 27 |
| 1.7 Cultura política | 29 |

Capítulo 2 Marco histórico

| | |
|---|----|
| <i>Introducción</i> | 32 |
| 2.1 La legislación electoral en el periodo revolucionario | 32 |
| 2.2 La legislación electoral en la época posrevolucionaria | 34 |
| 2.3 La legislación electoral en el periodo de consolidación política (1940-1973) | 36 |
| 2.4 Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos Electorales (LFOPPE) | 39 |
| 2.5 El Código Federal Electoral de 1987 | 46 |
| 2.6 Las consecuencias de las elecciones federales de 1988 en la evolución electoral del país | 50 |
| 2.7 La reforma del Estado | 57 |

Capítulo 3 Las reformas electorales en México (1989-1996) y la cultura política en la modernización del Estado mexicano

| | |
|--|-----|
| <i>Introducción</i> | 63 |
| 3.1 Las reformas del sexenio 1988-1994 | 64 |
| 3.1.1 La reforma electoral de 1989-1990 | 67 |
| 3.1.1.1 Antecedentes..... | 67 |
| 3.1.1.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990 | 72 |
| 3.1.2 La reforma electoral de 1993 | 82 |
| 3.1.2.1 Antecedentes | 82 |
| 3.1.2.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993 | 84 |
| 3.1.3 La reforma electoral de 1994 | 87 |
| 3.1.3.1. Antecedentes | 87 |
| 3.1.3.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1994 | 88 |
| 3.1.4 Repercusión de las modificaciones electorales del sexenio 1988-1994 en el contexto de la reforma del Estado | 92 |
| 3.2 La reforma electoral de 1996 | 95 |
| 3.2.1 Antecedentes | 95 |
| 3.2.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1996 | 98 |
| 3.2.3 Repercusión de las modificaciones electorales de 1996 en el contexto de la reforma política del Estado | 103 |
| 3.3 La cultura política en la modernización del Estado mexicano | 106 |
| 3.3.1 Antecedentes | 106 |
| 3.3.2 La cultura política | 107 |
| 3.3.3 Valores de la cultura política democrática | 115 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.4 La ciudadanía de los órganos electorales y la modernización del Estado mexicano | 120 |
| 3.3.5 El papel de los medios en la socialización política | 123 |

| | |
|---------------------------|------------|
| Conclusiones | 127 |
|---------------------------|------------|

Fuentes consultadas

| | |
|--------------------|-----|
| Bibliografía | 135 |
| Hemerografía | 139 |

Introducción

Recientemente nuestro país ha estado inmerso en un proceso de cambio y de actualización de las normas e instituciones que rigen la vida nacional. En las tres últimas administraciones se han dado cambios significativos en las estructuras del Estado orientados, por un lado, a mejorar la eficiencia en la gestión pública y, por el otro, a mantener un estado de gobernabilidad que legitime la actuación del gobierno, ante la creciente demanda de los principales actores políticos de que en México se lleven a cabo comicios confiables y transparentes.

En los últimos nueve años, la transformación del sistema electoral ha constituido una expresión coherente con la necesidad de modificar la estructura del sistema político, para hacerla funcionar de manera eficiente, a fin de mantener una estabilidad política y social.

La transformación del proceso electoral, a partir de la reforma electoral de 1989 y de la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, ha impactado la forma de concebir los procesos electorales en México, siendo una de las causas de la modernización del Estado mexicano.

Por ello, resulta conveniente señalar que el objetivo del presente trabajo ha sido examinar el proceso de construcción de las normas e instituciones electorales, que se establecieron en nuestro país a partir de 1989, a fin de valorar las aportaciones de cada una a la construcción de procesos electorales confiables y transparentes, así como al enriquecimiento de la cultura política y la participación ciudadana.

Para el logro de este objetivo, el trabajo inicia con una reflexión en torno a la manera en que las reformas electorales de 1989-1996 se han convertido en una de las expresiones más importantes en el proceso de modernización del Estado. Para este propósito, la hipótesis central que sustenta este trabajo se orienta a señalar que las últimas cuatro reformas electorales instrumentadas por el gobierno federal con el

consenso de los partidos políticos, intelectuales y especialistas sobre el tema, han sentado las bases para la modernización del Estado en esta materia, respondiendo a las demandas sociales de contar con procesos electorales confiables y transparentes, los cuales han contribuido a transformar nuestro sistema electoral, caracterizado hasta los años ochenta como autoritario y hegemónico, pero recientemente orientado a convertirse en un sistema que da cabida a la pluralidad política.

En este sentido, cabe mencionar que para alcanzar el objetivo planteado y realizar la comprobación de la hipótesis, resultó conveniente utilizar el enfoque de la escuela estructural-funcionalista, ya que considera al sistema social como un instrumento de análisis para estudiar las relaciones y funciones entre los diferentes componentes que lo integran.

Bajo esta conceptualización se analizaron distintos puntos de vista expuestos por diversos autores, especialistas en el tema político electoral, lo que permitió ubicar el papel de las normas e instituciones electorales y de las funciones que desempeñan en el proceso de modernización del Estado mexicano, en el marco de las múltiples relaciones que tienen con el resto de los actores políticos e instituciones estatales. Se realizó la descripción y análisis de las principales modificaciones legislativas en materia electoral, durante el periodo 1989-1996, las cuales han estado orientadas a perfeccionar la organización y el desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

Para este efecto el trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se establecen los conceptos básicos que se utilizarán en esta exposición para abordar el tema propuesto. Conceptos como Estado, democracia, modernización, consenso, sistema electoral, ciudadanización de los órganos electorales o cultura política, entre otros, forman parte del marco conceptual, que se sugiere para interpretar la vinculación entre reformas electorales y la modernización del Estado mexicano.

En el capítulo dos se examina la evolución histórica de las diversas legislaciones electorales, que nuestro país ha tenido desde 1911 con la Ley Maderista, hasta la última reforma previa a la legislación que crea el Código Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. A través de este recorrido se pretende ubicar las causas generales que dieron origen a la creación del nuevo sistema electoral mexicano que está en vigor.

Las reformas electorales que se desarrollaron entre 1989 y 1996 serán motivo de análisis en el capítulo tres del presente trabajo. Se pondrá énfasis en los contextos sociales en que cada una de ellas surge, las propuesta que establecen, las aportaciones que tienen con relación al sistema electoral, así como su impacto en la construcción de una institucionalidad electoral, acorde con la necesidad de establecer y organizar procesos electorales confiables y acreditados, ante los diversos actores políticos y sociales.

Asimismo, el capítulo tres contiene un análisis general sobre el impacto del ciclo de reformas electorales entre 1989 y 1996 en la cultura política nacional, propiciando el tránsito de una cultura de la intolerancia y la ilegalidad, a otra cultura caracterizada por la pluralidad, la legalidad y la legitimación política.

Un apartado adicional será dedicado a las conclusiones del trabajo, en las que se vincula la transformación del sistema electoral con la transformación institucional del Estado mexicano. Las fuentes bibliográficas y hemerográficas aparecen inmediatamente después de las conclusiones finales.

Con la presentación de las fuentes consultadas termina el presente trabajo, el cual tan sólo intenta contribuir al debate académico en torno a la modernización del Estado mexicano, a través de una de sus vertientes conformada por el sistema electoral.

Capítulo 1

Marco conceptual

Introducción

Antes de abordar el desarrollo de este capítulo, se considera necesario definir la acepción que se le dará a los conceptos, para analizar el contexto en el que se inscribe el proceso de reforma electoral en el país y su funcionalidad en el marco de la modernización del Estado mexicano.

Si se parte de la premisa de que las últimas cuatro reformas electorales instrumentadas por el gobierno federal, con el consenso de los partidos políticos, intelectuales y especialistas en la materia han sentado las bases para la modernización del Estado en este rubro, resulta conveniente establecer y definir los conceptos que forman parte del objeto de estudio. Ello es pertinente hacerlo desde la perspectiva de una nación que se encuentra en proceso de transformación y modernización, lo que presupone el tránsito de un régimen autoritario a otro con características democráticas. En este marco, las reformas electorales iniciadas en 1989 son consideradas como la premisa indispensable para que nuestro país cuente con procesos electorales confiables y transparentes.

Abordar el tema de la modernización del Estado mexicano, en materia electoral, precisa la delimitación de los conceptos y definiciones que se consideran útiles para interpretar el proceso de modernización de las normas, instituciones y prácticas electorales en nuestro país. Delinear así conceptos como Estado, gobierno, sociedad, democracia, modernización, corresponsabilidad democrática, consenso o disenso, permiten el acercamiento con el cambio institucional que en materia electoral vive México y que a lo largo del presente trabajo se intenta explicar.

Se trata de interpretar el cambio gradual institucional que ha permitido mejorar la convivencia colectiva entre todos los mexicanos, cambio que se ha convertido en un parteaguas en la historia comicial del país pues, como se sabe, además de orientarse al esfuerzo colectivo por construir procesos electorales confiables con credibilidad social, influyen en el proceso de modernización del Estado e impactan directamente la vida democrática en la nación.

Así, la creación de un nuevo sistema electoral en México a partir de 1989, junto con sus causas y propósitos en sus alcances, en términos teóricos implica la responsabilidad académica de establecer un marco conceptual que permita y ayude a su comprensión.

1.1 Estado, gobierno y sociedad

En primer término, para hablar de la modernización del Estado, resulta indispensable retomar algunas definiciones básicas. En este sentido, debe señalarse que el Estado moderno surge como "...un aparato político (...) tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basada en el monopolio del poder coercitivo, y dotado de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos."¹

El Estado moderno aparece como una forma de organización del poder. El elemento central que lo diferencia de otras formas de organización es la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito de las relaciones políticas. El Estado se basa en el principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición del mando político.²

¹ Held, David. *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Buenos Aires, 1997. p. 71.

² Wolfgang Böckenförde, Ernst "Estado moderno", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola

Otra definición conocida es la de Max Weber, el cual señaló la base en que radica la concentración y centralización del poder del Estado, es decir, "...en el monopolio de la fuerza política (...), entendida ésta como la búsqueda de fuerzas políticas que se han hecho portadoras de nuevos intereses en juego...³. Para Weber, el Estado es un instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras y un medio de asegurar un cierto orden social; así como una cierta integración de todos en la colectividad en aras al bien común.⁴ En este sentido, el territorio y la población son elementos tradicionalmente reconocidos como constitutivos de un Estado.⁵

Mario de la Cueva⁶ señala que " (...) el estado moderno ... es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes (...) y del otro, de la formación de comunidades nacionales, (...) asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio ...".

Cabe subrayar que mientras que en las anteriores definiciones se concibe al Estado como un instrumento de dominación política, a través del cual ejerce su función y se legitima, otras lo definen como una asociación para la defensa del derecho de los individuos⁷, de su territorio y soberanía. El Estado, visto desde esta perspectiva social, se considera como democrático, ya que su institucionalización y funcionamiento responde a los intereses de una sociedad con objetivos comunes. Esta noción es de utilidad para interpretar el proceso de modernización del Estado mexicano en materia electoral.

Bobbio señala que el Estado democrático ha contribuido a emancipar a la sociedad civil del sistema político. Este proceso de emancipación ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno, el

(coordinadores). *Diccionario de política*. Siglo XXI México, 1981. p. 564.

³ *Ibid.*, p.564.

⁴ Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Editorial Ariel. México, 1979. p. 34.

⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁶ De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. FCE/UNAM, 1996. p. 45.

⁷ De la Cueva señala que puede entenderse al "Estado moderno como una sociedad civil, por la cual, se une una multitud de hombres bajo la dependencia de un soberano, a fin de gozar, por su protección y sus cuidados, de la felicidad y seguridad que faltan en el estado de naturaleza". *Ibid.*, p. 80.

cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente a los intereses de una sociedad libre.⁸

Por ello, se considera necesario señalar que el papel y correcto funcionamiento del Estado democrático estará determinado en la medida en que sus acciones se orienten a preservar, no sólo las garantías individuales de una sociedad, sino también el ejercicio del poder para garantizar su funcionamiento.

El Estado se materializa en el gobierno de una comunidad determinada y sobre un territorio específicamente delimitado, los cuales guardan relaciones como una unidad, mismas que están establecidas en un marco legal. Asimismo, el poder del Estado, a través de la conformación del gobierno, se divide para su ejercicio en la rama ejecutiva, la legislativa y la judicial. El gobierno representa el "... conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder..."⁹ es decir, el gobierno representa la estructura del Estado. En su acepción más general, se entiende como "el conjunto de personas que, bajo el principio de representación popular compiten por la titularidad y ejercicio del poder político y determinan la orientación de una cierta sociedad"¹⁰. En forma particular, con base en el sistema electoral y bajo el principio mencionado, los distintos partidos políticos compiten por la titularidad del poder público, ejercido a través del gobierno, ya sea en su rama ejecutiva como en la legislativa.

En el marco de la representación popular en el gobierno, David Held señala que "el poder soberano, es decir, la soberanía, reside en último término en el pueblo. El cuerpo legislativo promulga leyes, como agente del pueblo, de acuerdo con la ley de la naturaleza, y el poder ejecutivo hace cumplir el sistema legal."¹¹

Por ello, la competencia electoral tiene como resultado la designación de

⁸ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. p. 43.

⁹ Levy, Lucio. "Gobierno", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *Diccionario de política op.cit.* p. 743.

¹⁰ *Idem*.

“gobernantes”, entendidos como el conjunto de personas que conducen los asuntos del Estado y por los de “gobernados”, al grupo de personas que están representadas por los gobernantes y que a su vez, están sujetas al poder de un gobierno.

El papel del gobierno en un Estado democrático tiende a concebirse como “el gobierno del pueblo sobre el pueblo, en parte será (...) gobernado y en parte un gobernante,”¹² es decir, el gobierno, debe generar las condiciones de estabilidad política, económica y social que la sociedad demanda para que se legitime y pueda existir gobernabilidad.

Sartori señala que “la gobernabilidad, es decir, la eficacia o eficiencia en el gobierno (...) no se aplican a los desempeños reales, sino por las capacidades estructurales (...) Quiénes dirigen los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse.”¹³ Se puede decir que para asegurar la efectividad sobre el funcionamiento y operación de un gobierno, se deben de considerar los siguientes elementos: su estructura y organización interna; las condiciones sociopolíticas y socioeconómicas mínimas, en que se desenvuelven para poder gobernar, junto con la incorporación de las demandas sociales, así como el hecho de que el ciudadano que intente dirigir el país cuente con la aceptación de la sociedad.

La forma de gobierno¹⁴ no estará determinada únicamente por el modo de organizar la vida política de un grupo social, también deberá considerar los diferentes momentos que se viven en el país para instrumentar acciones que permitan satisfacer las demandas de la colectividad.

Desde el punto de vista social, la condición necesaria de todo gobierno¹⁵ es la

¹¹ Held, David. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial. México, 1992. p. 71.

¹² Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Nueva imagen. México, 1997. p. 55.

¹³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 129.

¹⁴ Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. p. 13.

¹⁵ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. op. cit. p. 43.

protección de las libertades sociales, por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para demandar mejores condiciones de vida y exigir sus derechos políticos.

En cualquier Estado la sociedad¹⁶ es considerada como el conjunto de individuos que se caracteriza por tener intereses diversos, múltiples y en muchas ocasiones contrapuestos. Así, los distintos grupos buscan ser parte integrante del gobierno o estar representados en el mismo, a fin de traducir sus intereses en políticas públicas y programas de gobierno.

Por ello, se puede decir que la razón de ser de todo gobierno depende de la decisión colectiva de la mayoría de los integrantes de la sociedad, ya que es ésta quien decide y, a través de su participación democrática, elige a la persona indicada para dirigir las funciones gubernamentales.

En este orden de ideas, la participación democrática en el marco de la relación Estado-sociedad, (...) alude aquellas formas de intervención en los asuntos de interés público que los ciudadanos realizan a través de los canales institucionales oficiales¹⁷ es decir, la participación de la sociedad en la vida política de un país se traduce en el derecho que el Estado le confiere a la ciudadanía, para elegir a sus representantes de manera democrática. "...La participación es en la actualidad un término al que se recurre con frecuencia para aludir fenómenos en los que los grupos de la sociedad inciden de una u otra manera en la gestión y en la toma de decisiones de asuntos de interés público, o en aquellos que corresponden al bienestar social.¹⁸

Como puede observarse, la vinculación entre Estado, gobierno y sociedad, desde

¹⁶ Maurice Duverger en su libro de *Sociología Política*, página 26, señala que la sociedad se define por el carácter del sentimiento de pertenencia, por la naturaleza de la solidaridad, referidas al conjunto de la actividad humana.

¹⁷ Álvarez Enríquez, Lucía. *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones. Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM. México, 1997. p 17

¹⁸ *Idem*

una perspectiva democrática, se fundamenta en el establecimiento de un sistema electoral que, de manera clara, traduzca la voluntad popular en la formación e integración representativa del gobierno.

1.2 Democracia, modernización y corresponsabilidad democrática

En un Estado democrático, las decisiones de un país no se toman desde la base del poder, sino más bien están estructuradas en función de la participación democrática de la colectividad en su conjunto, en aras del bienestar social.

La democracia, desde una perspectiva social, indica no sólo un modelo de sistema político, una forma de gobierno, sino el arquetipo de todo un sistema social, o incluso, (...) una forma de vida.”¹⁹ Al respecto Giovanni Sartori establece lo siguiente:

“...(L)a definición primaria del término de democracia –sin adjetivos- siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido. Entre ésta y las otras democracias, [social y económica] la diferencia es que la [democracia política] es supraordenada y condicionante, y las otras [social y económica] son subordinadas y condicionadas. La democracia política es la que actúa –para fines democráticos- en las peores condiciones posibles; y no se puede esperar de la democracia a gran escala, de la difícil democracia política, lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala”.²⁰

Sin embargo, Michelangelo Bovero señala que si bien una auténtica democracia es aquella que no refiere adjetivos, ya que éstos a veces la distorsionan, limitan y la hacen peligrar, también es conveniente utilizarlos, debido a la vaga y retórica que resulta la acepción de la democracia presente en el lenguaje común, por lo que los

¹⁹ Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. Instituto Federal Electoral. Colección “temas de la democracia”. México, 1995. p. 12

²⁰ Sartori, Giovanni ¿ *Qué es la Democracia?*. *op cit.* pp. 5- 11.

adjetivos son indispensables.²¹ Así, establece que los adjetivos más comunes, con los que los juristas y politólogos designan las principales variantes y subespecies de la democracia contemporánea, son la presidencial y parlamentaria, mayoritaria y consensual.

La democracia constituye un método idóneo para resolver, por vías institucionales los conflictos de intereses que tienen lugar como consecuencia de la vida en sociedad, así como para tomar decisiones en beneficio de la colectividad. De esta manera, la democracia se entiende como el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas con la más amplia participación posible de los interesados.²²

Al respecto, Bobbio señala que una nueva forma de hacer política y legitimar la función del gobierno es a través de las reglas del juego democrático, dentro de las cuales se desarrolla la lucha política, esto es, el juego consiste precisamente en el conjunto de reglas que establecen quiénes son los jugadores y como deben jugar en consecuencia el juego político democrático, en donde se entiende por sistema democrático un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal. Los actores principales son los partidos y la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de una comunidad nacional son las elecciones.²³

En la perspectiva de definir el concepto de democracia, resulta útil reflexionar sobre lo que dice Norberto Bobbio, cuando se refiere a la definición mínima de democracia como forma de gobierno, concibiéndola como el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Aquí la democracia se considera formal, toda vez que el gobierno la adopta para establecer las reglas del juego político. Es decir, fundamenta y legitima su funcionamiento, a través de la participación ciudadana en la contienda electoral y

²¹ Bovero, Michelangelo. *op. cit.* p. 10.

²² Giovanni, Sartori. *¿Qué es la democracia?* *op. cit.* p. 13.

sienta las bases para la competencia político electoral.

En la actualidad, la democracia ha sido adoptada como forma de gobierno para legitimar la vida política moderna y, como tal, se considera un término formal y político. A partir de los años ochenta, los países con regímenes autoritarios, como el nuestro, han abordado la democracia como forma de gobierno y como una base para garantizar su desempeño armonioso. Es decir, la transformación del régimen político ha generado una nueva conformación de fuerzas políticas, que lo obliga a establecer un ámbito de operación que posibilite diseñar las perspectivas y orientaciones de la institución gubernamental.

En este contexto, la modernización juega un papel importante, ya que actualiza permanentemente las instituciones del Estado, a fin de hacerlas eficientes y que respondan a las exigencias de la sociedad y de la convivencia democrática.

La modernización es concebida como "...el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los dos últimos siglos"²⁴ Es decir, cuando se habla de modernización, normalmente el término se refiere a las modificaciones o transformaciones que el Estado realiza para mejorar los procesos y procedimientos en su operación y, con ello, obtener mejores resultados; es el proceso a través del cual se implementan mecanismos de acción para aumentar la eficiencia y eficacia del Estado.²⁵

La modernización del Estado es un requisito para encarar los objetivos del proyecto político de un gobierno y la construcción de una sociedad más equitativa, (...) [estos elementos] constituyen los objetivos reales y últimos de una estrategia, cuyo servicio debe actuar el aparato del Estado.²⁶

²³ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia. op. cit.* pp. 74-78.

²⁴ Gianfranco Pasquino. "Modernización política" en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco (coordinadores). *Diccionario de política. op. cit.* p. 1038.

²⁵ Núñez del Prado, Arturo. *Reforma y modernización del Estado.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, 1995. p. 7.

²⁶ *Ibid.* p. 7.

En este contexto se puede señalar que la modernización implica transformaciones en la estructura de un Estado o de un gobierno y permite la interacción entre las instituciones gubernamentales y la sociedad, para que de manera conjunta se determine la forma de gobierno y su funcionamiento. Es decir, sienta las bases para contar con la estabilidad política, económica y social que el país requiere, para estar en condiciones de garantizar:²⁷ bienestar social y orden en la legitimidad política, así como en la interrelación dinámica entre el gobierno, las fuerzas políticas y las organizaciones sociales significativas, a través de las cuales se desarrolla y legitima la función estatal. Respecto a la modernización política, Gianfranco Pasquino señala que:

... "hay modernización política respecto de una comunidad en su conjunto cuando se verifica el pasaje de una condición generalizada de súbditos a un número cada vez mayor de ciudadanos unidos entre sí por vínculos de colaboración, pasaje acompañado por la expansión del derecho al voto y de la participación política, por una mayor sensibilidad y adherencia a los principios de igualdad y por una más amplia aceptación del valor de la ley. Hay modernización política respecto de las prestaciones gubernamentales y del sistema en su conjunto cuando se verifica un aumento de la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema. Respecto de la organización de la esfera política hay modernización política cuando se verifica una mayor diferenciación estructural, una mayor especificidad funcional y una mayor integración de todas las instituciones y de organizaciones que forman parte de la esfera política."²⁸

Por lo anterior, se deduce que la modernización del Estado implica la modernización de la sociedad en ciertos aspectos, ya que está asociada en este ámbito a los procesos de la democratización política y social que los países en desarrollo, como el nuestro, han venido aplicando, por lo que es indispensable mantener el equilibrio en éstos aspectos para garantizar su éxito.

En el ámbito político, la modernización ha permitido sentar las bases para el cambio en la estructura y el funcionamiento del gobierno, con base en las necesidades reales de desarrollo, crecimiento y estabilidad que el país requiere para mantener su

²⁷ *Ibid.* p. 19

governabilidad²⁹, ha incrementado la participación de la ciudadanía en la esfera política. En el ámbito social, ha logrado fortalecer las instituciones y los mecanismos democráticos de participación, respetando las libertades de los grupos y de los individuos.

La modernización del Estado requiere necesariamente de la participación de todos los actores políticos, independientemente de la posición política que los caracteriza. Aquí la oposición juega un papel muy importante para la construcción del régimen democrático y para el proceso de modernización del Estado.

La oposición "... designa el desacuerdo y el conflicto, pero también sugiere la posibilidad de conciliar intereses y valores distintos mediante la existencia y participación de organizaciones políticas que representan esta diversidad."³⁰ Bajo esta perspectiva, se puede señalar que la oposición en lugar de presentarse como una fuerza política que genera conflictos de intereses, da lugar "...al valor del consenso y presupone la posibilidad de construir acuerdos entre intereses distintos, mediante procesos de negociación en los que los participantes se comprometen a una dinámica de transacciones y mutuas concesiones la oposición es un factor central para asegurar la convivencia civilizada en sociedades complejas, porque es un componente ... básico del funcionamiento de las democracias pluralistas."³¹

La convivencia civilizada de la sociedad implica la responsabilidad compartida del gobierno, partidos políticos y ciudadanía en la construcción del régimen democrático. A esta condición de convivencia colectiva democrática se le conoce como corresponsabilidad.

²⁸ Pye e Verla, retomados por Gianfranco, Pasquino. *op. cit.* p. 1039.

²⁹ En el marco de la modernización se puede entender a la gobernabilidad como la capacidad de respuesta que tiene el Estado frente a las demandas cada vez mayores de la población por tratar de garantizar sus condiciones de vida.

³⁰ Loaeza, Soledad. *Oposición y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 11. Instituto Federal Electoral, México, 1996. p.9.

³¹ *Ibid*, p 10.

De esta manera, la elección y el ejercicio del poder público, en las sociedades con procesos democráticos, solo parecen viables y legítimos en la medida en que participen todos los actores políticos involucrados, es decir, la ciudadanía, los partidos políticos y los gobiernos. Cada uno de ellos socialmente desempeñan un papel específico, insustituible y complementario con respecto al resto de los actores, lo que en términos democráticos significa que la consecución de los fines colectivos dependerá de que cada actor asuma el compromiso que le corresponde en forma responsable.

La corresponsabilidad democrática implica el compromiso de los actores políticos para conducirse, en todo momento, en función de los principios y valores que sustentan a un régimen de convivencia democrática, esto es, a partir del diálogo, la tolerancia, el reconocimiento a la diversidad de ideas y, particularmente, en la búsqueda del bienestar común sobre la búsqueda del bienestar individual.

La corresponsabilidad democrática tiene limitaciones en la medida en que los actores políticos no privilegien el interés nacional y favorezcan los intereses *individuales o de grupo*, lo que desvirtúa el carácter democrático en el ejercicio del gobierno, que tiene sentido en razón de la realización de los intereses tanto de mayorías como de minorías.

Puede deducirse que la corresponsabilidad democrática constituye un principio ético en la actuación de los actores políticos tanto para la elección de gobernantes, como para el ejercicio de gobierno y, fundamentalmente, para la construcción de consensos en una perspectiva de beneficio para todos.

Desde una óptica de construcción democrática, de prácticas políticas modernas y de participación corresponsable en el desarrollo de los asuntos de todos, el sistema electoral desempeña un papel insustituible, pues, entre otras funciones, está diseñado para traducir la soberanía popular en mejores formas de gobierno en el que participen la mayoría de los interesados posibles.

1.3 Consenso y disenso

La construcción de reglas que fortalecen al Estado de derecho e impulsan la construcción democrática, necesariamente pasan por el filtro de los consensos y los disensos. De esta forma, la estructura, funcionamiento y legitimidad de todo gobierno se fundamenta en el consentimiento de los ciudadanos; "...el consenso debe resultar de las decisiones mayoritarias de los representantes del pueblo, siempre y cuando ellos, los representantes de los gobernados, mantengan el contrato original de garantizar (...) el bienestar común de la sociedad."³²

En su acepción más general, el consenso "...denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto a la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los miembros aptos para lograrlos."³³ Se puede decir que el consenso surge de los ideales o creencias que comparten la mayoría de los miembros de una sociedad, los cuales se *capitalizan*, a través de la *implementación de acuerdos o normas que se diseñan*, para lograr objetivos y metas de interés nacional.

En el ámbito político, el consenso ha sido de gran utilidad e indispensable para lograr un desarrollo equilibrado en sociedades complejas, en donde la lucha por el poder político cada vez más se ha ido incrementando, por lo que se requiere establecer acuerdos básicos o reglas del juego que sinteticen la opinión de las mayorías al coincidir con respecto al rumbo y orientación de la función estatal y estar en condiciones de garantizar el ejercicio del poder.

Para politólogos como Maurice Duverger, "...existe consenso en una sociedad, cuando existe entre sus miembros un acuerdo casi general sobre la forma de gobierno, que se juzga legítima (...) *casi general y no absolutamente general* porque la idea es que los opositores al sistema de legitimidad dominante son escasamente

³² Held, David. *Modelos de democracia*. op. cit. p. 73.

³³ Sani, Giacomo. "Consenso", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). op. cit. p. 315.

minoritarios...”³⁴

Se puede señalar que los esfuerzos colectivos orientados en una misma dirección, necesariamente se sustentan en consensos sociales, es decir, en el acuerdo conjunto entre la mayoría de los actores políticos con respecto a una decisión determinada. Así, la estructura, funcionamiento y legalidad de todo gobierno es resultado de la elección ciudadana a través del consenso.

Al respecto Sartori señala que “...un gobierno que nace de las opiniones de los electores, del voto que expresa la opinión, y que gobierna en sintonía con estados prevalecientes de opinión pública, es precisamente, un gobierno fundado sobre el consenso.”³⁵

El consenso es un requisito indispensable de la democracia y se ve reflejado en el resultado de las elecciones, ya que los electores son los que legitiman la institución gubernamental, tanto en su estructura como en su funcionamiento.

En los gobiernos democráticos la aceptación de normas que regulan las relaciones entre los distintos actores políticos se define a través de los acuerdos, fundamentalmente mayoritarios, a diferencia del disenso, que es el derecho que tiene una minoría a no estar de acuerdo con una decisión determinada por la mayoría.

El disenso indica desacuerdo, oposición hacia el Estado, régimen de gobierno o las decisiones dictadas por una mayoría y, como tal, es “...la categoría más general y comprensiva de toda forma de desacuerdo y de actitud negativa hacia el sistema político o sus aspectos más específicos.”³⁶

³⁴ Duverger, Maurice. *op. cit.* p. 134.

³⁵ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?. op. cit.* p. 57.

³⁶ Morlino, Leonardo. “Disensión”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *op. cit.* p. 507.

El disenso es la forma y el derecho, a través del cual el ciudadano, los partidos políticos o grupos sociales se manifiestan en contra de la forma y el funcionamiento del gobierno, sus instituciones y programas. Actúa desde la instrumentación de acciones de carácter contestatario, para persuadir a quienes toman decisiones en el ámbito electoral, ya sea para influir en el rumbo de las políticas públicas o las modificaciones a programas de trabajo, hasta buscar mecanismos de presión para que se dé la sustitución de un gobierno por otro.

El disenso también puede concebirse como "...una manifestación individual o colectiva de las minorías sobre el grado de insatisfacción..."³⁷, que las organizaciones políticas o sociales normalmente presentan durante el ejercicio de una administración y toma expresión, fundamentalmente, a través de los partidos y organismos de oposición al régimen. La pluralidad de intereses políticos, sociales, económicos y culturales generan necesariamente la manifestación de estas actitudes políticas.

El disenso, en otras palabras, es un modo de articular la demanda política, a través de los canales institucionalmente establecidos para ello, misma que también encuentran espacios de expresión en los medios de comunicación social.

En términos democráticos, es tan válido el consenso como el disenso, pues ambos son expresiones de los intereses y la voluntad tanto de mayorías como de minorías; en una forma de convivencia democrática ambas tienen cabida para su realización. Sobre esta base, debe señalarse que el establecimiento de las normas electorales de los últimos años se han definido por el consenso de la mayoría de los integrantes de los órganos legislativos, en el nivel federal y local, en el entendido de que el consenso no es sinónimo de unanimidad.

³⁷ *Ibíd.* p. 507

1.4 Confiabilidad, certeza e imparcialidad electoral

Desde otra perspectiva, la confianza que la ciudadanía tiene en sus instituciones es indispensable para la construcción democrática. Es por ello que la confiabilidad se entiende como el grado de aceptación que la sociedad tiene con respecto al funcionamiento de sus instituciones. La confiabilidad social se acredita en cuanto una institución o el gobierno responde a las expectativas ciudadanas.

Si bien la confiabilidad como tal no tiene una acepción teórica que la distinga como categoría dentro del análisis político, se considera como un valor en el que se basan las instituciones de gobierno, partidos políticos y ciudadanía para participar en cualquier ámbito de la vida nacional. Una de sus expresiones más claras de la confiabilidad se da a través del sistema electoral, cuando

“...exista la seguridad de que cada ciudadano este inscrito una sola vez, en el padrón electoral con el fin de que en cada elección sólo pueda votar en una ocasión (...) también la confiabilidad del padrón supone que nadie puede ser excluido indebidamente del mismo o inscrito en forma equivocada, sin que se disponga de los medios adecuados para promover su defensa ante la autoridad competente (...) mantener al día el padrón electoral entraña finalmente, estar incorporando siempre a las personas que obtienen la ciudadanía, así como captar los cambios de domicilio de quienes ya estuviesen registrados...”³⁸

La confiabilidad sienta las bases para generar un ambiente de estabilidad política, ya que es el valor que la ciudadanía otorga a una actividad de gobierno, partidos políticos, autoridades en general, así como de los propios comportamientos ciudadanos.

Por su importancia, la función electoral requiere también que los actores involucrados guíen su desempeño sobre valores como la certeza e imparcialidad, para poder garantizar un desarrollo pleno en su actuación. Esto es así, porque la democracia implica la existencia de una normatividad capaz de garantizar la vigencia

³⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 95.

de las libertades, los derechos y obligaciones que fundamentan un modo de convivencia pacífico tolerante y civilizado. De esta manera, no existe posibilidad alguna de separar el planteamiento democrático del derecho y menos de su expresión institucional, que es el Estado de derecho. Al respecto, Arturo Núñez señala que el apego a las normas democráticas,

“...entraña una concepción que responde simultáneamente a las exigencias de la seguridad jurídica -de que haya certidumbre por la existencia de reglas claras para todos- y a las necesidades de la lucha política de carácter democrático -de que se garanticen, entre otros derechos, el del sufragio universal y el de asociación, los cuales permitan la participación de los individuos en la vida política, así como su agrupación para luchar colectivamente por el poder público o para insertar los fines de los grupos sociales en la acción del Estado.”³⁹

Las reglas que integran la legalidad democrática son de las que diversos actores denominan reglas constitutivas, porque producen comportamientos que solo existen a la luz de la propia legislación que las contiene. Este es el caso de las reglas electorales.

Núñez señala también que “todos los actores que participan en un proceso electoral sean ciudadanos, partidos políticos o autoridades, tienen que comportarse como lo ordena la ley correspondiente. Incluso, en algunos casos, los propios autores y su participación únicamente se explican por la aplicación concreta de las reglas electorales mismas.”⁴⁰ En términos generales, se puede subrayar que la certeza es el grado de seguridad que la sociedad tiene con respecto a la actuación de los partidos políticos, instituciones o ciudadanos.

El cabal cumplimiento de las normas electorales no sólo radica en la seguridad jurídica que establece, también en la necesaria aplicación de las mismas de manera imparcial, esto es, que los encargados de su ejecución lo hagan sin inclinarse o favorecer a un partido o a una causa político-electoral en particular. El apego irrestricto al valor de la imparcialidad se vuelve un requisito indispensable para la

³⁹ *Ibíd.* p.14.

⁴⁰ *Ibíd.* pp. 14-15.

actuación de la autoridad respectiva, ya que las normas electorales, como cualquier otra, se establecen con la finalidad de lograr el bienestar colectivo y no el de un grupo en particular.

En este orden de ideas, Arturo Núñez argumenta que "...alcanzar objetividad e imparcialidad (en la organización de las elecciones) de tal modo que se respete escrupulosamente el voto ciudadano, constituyó el objetivo más importante buscado por todos los partidos políticos (1989-1990) ...para dar un paso trascendente en la vida democrática del país."⁴¹

La actuación imparcial de los funcionarios públicos o los electorales es una exigencia social que, además de sustentarse en los valores antes expuestos, está contemplado su cumplimiento mediante diversas medidas de carácter preventivo o coactivo, previstas en la propia legislación sobre la materia. Asimismo, un elemento de importancia que contribuye a la confiabilidad que la sociedad deposita en sus autoridades electorales es la transparencia que debe observarse en la realización de todas las actividades que se deriven en este ámbito de competencia.

La transparencia electoral permite realizar todas las actividades vinculadas a los comicios de manera pública, comprobable y apegada a las normas y los acuerdos en materia electoral. De aquí que a las sesiones, a las actividades y a la información que producen las instituciones electorales tenga acceso la ciudadanía. Estas condiciones y principios éticos han sido retomados por los actores políticos en México para construir normas, instituciones y prácticas electorales acordes con las necesidades de nuestra sociedad.

1.5 Sistema electoral y reforma electoral

El respeto al voto es condición esencial del ejercicio democrático. Si bien la actividad

⁴¹ *Ibid.* p 79

electoral no determina en su totalidad el desarrollo democrático de una nación, el sistema electoral es uno de los elementos más importantes y tangibles en los que se observa su ejercicio, ya que requiere la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas que les atañen y esta participación se da a través del voto universal, libre, secreto y directo.

Dieter Nohlen señala que el éxito de la democracia depende del sistema electoral aplicado cuya importancia radicará en los efectos políticos y su valoración, al que define como "...el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños (...) [es] el proceso a través del cual se establece la distribución de las circunscripciones, la forma de la candidatura, los procesos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños."⁴²

Por su parte, Giovanni Sartori señala que "...los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules (...) y, por consiguiente, afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o una persona..."⁴³

Ambos autores coinciden en señalar que los sistemas electorales pueden desarrollarse bajo dos modalidades de elección: mayoritaria y proporcional. Sin embargo, se establece que dicha distinción no está sujeta a reglas técnicas, sino a las funciones y a las intensiones políticas de un gobierno, mediante las cuales se transforma el sistema electoral, de modo específico la cantidad de votos en escaños, "...en los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral..."⁴⁴

⁴² *Idem.*

⁴³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* op. cit. p. 15.

⁴⁴ *Ibid.* p. 15.

A manera de ejemplo, se puede decir que en nuestro país la elección, por el principio de mayoría, correspondería a la elección para presidente de la República, gobernadores, presidentes municipales, diputados federales y locales, así como senadores. La elección proporcional se aplica en la integración de una parte de las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales, incluyendo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Asimismo, otra diferenciación del sistema electoral es que en la elección por mayoría la votación del individuo puede ser canalizada y limitada a la elección de un partido o candidato, mientras que en la elección proporcional no se obliga al votante a canalizar su voto de alguna forma o en función de un solo candidato. Las modalidades en estas elecciones pueden ser diferentes e integrar varios candidatos como, por ejemplo, las listas para la selección de candidatos de mayoría relativa y las de representación proporcional, en donde el elector tiene la oportunidad de elegir libremente a su candidato. En este marco, Dieter Nohlen señala que:

“La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niega la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad, se habla de elecciones semicompetitivas”.⁴⁵

De acuerdo con esta clasificación podría señalarse que hasta finales de la década de los años ochenta el sistema electoral mexicano se había caracterizado por ser un sistema *hegemónico*, en donde las elecciones únicamente servían para reafirmar el poder existente y, *no competitivo*, en la medida en que no establecía las reglas del juego político democrático para que los partidos de oposición tuvieran acceso al poder; sin embargo, es con la reforma electoral de 1990 cuando se observa claramente un proceso de transformaciones en la estructura y funcionamiento del sistema político y electoral del país, el cual en la actualidad transita hacia un sistema electoral competitivo.

Es importante señalar que los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y de renovación de consensos de manera periódica para la transferencia del poder, ya que transforman los votos en escaños o en la decisión sobre quien debe ejercer la titularidad del poder ejecutivo en una nación.

Al sistema electoral se le puede concebir como, "...el conjunto de instituciones, normas, y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las elecciones y que concluye con la calificación final de éstas, y la integración de los correspondientes órganos del estado con los candidatos proclamados como triunfadores."⁴⁶

Con base en esta definición, se pueden establecer como partes integrantes del sistema electoral los órganos y autoridades responsables de organizar los comicios y de garantizar su apego a la legalidad y transparencia electoral, las normas sobre las elecciones y todo lo relacionado con la emisión del voto secreto, libre y directo, los elementos técnicos que le permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal, así como los procedimientos establecidos para dirimir controversias y calificar en definitiva la elección.

En el contexto de la modernización del Estado, el sistema electoral se evalúa con base en el escenario previsto y los resultados de su desarrollo, es decir, "...la base para valorar el sistema electoral la constituyen las medidas de carácter funcionalista y, sobre esa misma base, se cuestiona el modelo óptimo del sistema dando como resultado una respuesta unívoca."⁴⁷

En términos generales se puede señalar que el sistema electoral tiene como fin último traducir la voluntad popular en posiciones de poder o de representación, ya

⁴⁵Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. op.cit. p. 12.

⁴⁶ Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización en México*. op. cit. p. 15.

⁴⁷ Nohlen, Dieter. op. cit. p. 38.

sea dentro del poder ejecutivo o en el poder legislativo de una nación. A través de este sistema se renuevan periódicamente los consensos en torno a quien o quienes deben ser los titulares en el ejercicio del poder público.

El funcionamiento adecuado de las instituciones electorales en países con orientación democrática se sustenta en la adecuación permanente de las reglas o normas que las regulan. En este sentido, la reforma electoral puede entenderse como el proceso que de manera conjunta realizan los partidos políticos, la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, con el propósito de crear o adecuar las normas e instituciones electorales a las exigencias sociales.

Al respecto, César Cansino señala que "...la reforma electoral es resultado del consenso de los diversos actores políticos..."⁴⁸, es decir, la reforma electoral surge del diálogo y concertación entre las autoridades gubernamentales y los diferentes partidos políticos, con el propósito de sentar las bases para orientar y dirigir el desarrollo de los procesos electorales, en sus tres etapas: preelectoral, electoral y postelectoral, instrumentando acciones que permitan mantener un ambiente de tranquilidad, estabilidad y transparencia electoral.

En nuestro país, por ejemplo, a partir "...del proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma...",⁴⁹ se han presenciado una serie de cambios en las diferentes áreas de la vida nacional, mismos que han tenido en la ciudadanía su motor principal. Tal situación ha requerido de reformas legales que fundamenten una mayor participación de los ciudadanos en los procesos electorales, respondiendo también a las demandas de los partidos políticos que, al paso del tiempo, han integrado las nuevas fuerzas políticas.

Las modificaciones legales han permitido ampliar los derechos políticos de los

⁴⁸ Cansino, César. (coordinador). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México, 1998. p. 14.

ciudadanos, fortalecer el régimen y el sistema de partidos, modificar y perfeccionar la organización electoral, así como actualizar las prácticas en esta materia. En suma, las reformas electorales han buscado establecer normas claras que precisen los procedimientos para organizar e instrumentar las elecciones bajo principios de equidad, pues finalmente es a través de éstas que los partidos políticos compiten por el poder y la ciudadanía elige a sus gobernantes.

“Dichos cambios, producto concreto de la evolución del pueblo (...) han sido correspondidos por iniciativas gubernamentales de diversa índole, orientadas a propiciar una mayor participación popular en los procesos electorales y a dar respuesta a las demandas de nuevas fuerzas políticas incorporadas progresivamente al espectro ideológico de la nación.”⁴⁹

La reforma electoral no sólo ha establecido los canales a través de los cuales se han ido perfeccionando la conformación y organización de las fuerzas políticas, también se han dado las características democráticas del voto universal, el impulso a los derechos de los individuos y el pluralismo en los medios de comunicación, entre otros aspectos.

Las iniciativas que se han presentado durante el largo proceso de reforma electoral, “...se han concretado en reformas constitucionales y legales que han permitido ampliar derechos políticos a la ciudadanía, mejorar paulatinamente la organización de las elecciones, fortalecer el sistema de partidos y actualizar las instituciones representativas.”⁵⁰

En este marco se puede decir que “...la reforma electoral se inscribe en el contexto de transición del sistema electoral y de partidos...”⁵¹; como tal ha contribuido a establecer las normas legales que regulan, tanto la actuación de los partidos

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 12.

⁵¹ Cansino César, *op. cit.* p. 14.

políticos, como la de la ciudadanía en la esfera política nacional, con el propósito de sentar las bases de estabilidad democrática que la sociedad demanda por contar con procesos confiables y transparentes, así como de perfeccionar los canales institucionales para su desarrollo, a través de la institucionalidad electoral.

1.6 Ciudadanización de la autoridad electoral e Instituciones electorales

Para asegurar el ejercicio pleno de la democracia en el ámbito político de un país es indispensable, entre otros aspectos, la participación ciudadana en las actividades político electorales, ya que es el único medio de garantizar que la voluntad individual o de grupo se vean cristalizados a través de elecciones periódicas y pacíficas sobre un grupo de interés.

Así, "...la creación de una comunidad política es la responsabilidad que tienen los individuos para asegurar sus fines. Por lo tanto, la pertenencia a una comunidad política, es decir la ciudadanía, otorga a los individuos responsabilidades y derechos, deberes y poderes, limitaciones y libertades (...) Los ciudadanos (...) son, en último término, los mejores jueces de sus propios intereses."⁵³

La ciudadanía se puede entender como la capacidad de asociación de creencias e intereses comunes que un individuo o una colectividad tienen para integrarse en una comunidad política con el propósito de manifestar sus demandas, ya que se considera como única vía de asegurar la consecución de sus fines a través del gobierno. Asimismo, se puede decir que en el momento en que parte de la sociedad o la sociedad en su conjunto adopta una participación más activa en la vida política de un país, no debe actuar sólo en función de los intereses de grupo, también, debe contribuir al desarrollo integral de una nación.

⁵² *Idem.*

En nuestro país, por ejemplo, como consecuencia de las reformas de los últimos ocho años, actualmente se tiene una autoridad electoral ciudadanizada. De esta manera, la ciudadanización se entiende como el proceso gradual en el que las decisiones de la autoridad electoral, en sus diversos niveles y ámbitos de actividad, recae en los ciudadanos que no tienen vínculos partidistas o gubernamentales.

La ciudadanización trae como consecuencia la autonomía de la autoridad electoral con respecto a partidos políticos o autoridades gubernamentales. Esta es la base de las normas e instituciones electorales que ha propiciado la modernización de los procesos electorales en nuestro país.

Duverger señala que "...Los fenómenos sociales poseen una importancia no solamente por su realidad material, sino también por la idea que uno se hace de ellos. Estas representaciones colectivas, estas creencias, estos sistemas de valores son un elemento fundamental de las instituciones, [por ello, se pueden entender como], (...) el conjunto de formas o estructuras fundamentales de organización social, tales como se encuentran establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano. En este sentido, las instituciones poseen una influencia indiscutible sobre los fenómenos políticos ... [son] ...especies de modelos de relaciones que sirven de moldes para establecer contactos concretos. Estos contactos poseen caracteres de estabilidad, de duración y de cohesión".⁵⁴ Se puede decir que las instituciones no poseen existencia propia sin el sistema de relaciones sociales, ya que su originalidad y funcionalidad depende del conjunto de creencias y valores, que fueron objeto de su creación, Tal es el caso de la institucionalidad electoral en nuestro país, que surge del consenso entre los diversos actores políticos para garantizar el desarrollo de comicios de manera confiable y apegadas a las normas establecidas.

De esta manera, la institucionalidad electoral se concibe como el conjunto de normas e instituciones que tienen como finalidad organizar, instrumentar y regular las

⁵³ Laslett. "Ciudadanía". En Held David. *Modelos de democracia*. op. cit. p. 72.

⁵⁴ Duverger, Maurice op cit. p. 97.

actividades que se desprenden en las etapas previa, durante y posterior al desarrollo de comicios.

En el marco del proceso de modernización, la institucionalidad electoral se adopta para garantizar la participación ciudadana en la vida política de una nación. Ejemplo de ello es que en nuestro país surge como una estrategia del Estado para asegurar la vida democrática y en respuesta a las demandas ciudadanas, por lo que la institucionalidad electoral ha permitido mejorar la cultura política democrática en el país, ya que ha exigido un esfuerzo compartido de los actores políticos por modernizar los procesos electorales.

Sobre esta base, cabe señalar que la modernización institucional necesariamente va acompañada de una transformación de la cultura política de la sociedad, ya que la formación de instituciones implica la renovación de actitudes, conductas políticas, valores y principios en la convivencia democrática. Existen fuertes evidencias de que la ciudadanización de las instituciones electorales en nuestro país ha ido de la mano de un cambio en la cultura política de la sociedad.

1.7 Cultura política

La cultura política es la actitud que tiene el ciudadano con respecto al sistema político en que se desenvuelve. Tal actitud está sustentada en valores, principios o creencias que tienen una orientación democrática o autoritaria.

Al respecto, Duverger señala que la cultura se "...forma así por el desarrollo histórico singular de cada pueblo o de cada grupo de pueblos, se transmiten por los mecanismos de la educación en el sentido más amplio del término. Sin duda, algunos de sus elementos actúan materialmente, sin que incluso se tome conciencia de ello (...), pero la mayoría de sus elementos actúan por el contrario a través de

fenómenos de conciencia, de representaciones colectivas, de creencias.”⁵⁵

Duverger vincula el concepto de cultura en el ámbito político, señalando que “...los factores culturales determinan los detalles (...) y el estilo de los regímenes y de la vida política ...”⁵⁶. Se puede señalar que los valores culturales que en el ámbito político adopta la ciudadanía determinan la forma de gobierno, así como el proceso a través del cual se inscriben los sistemas electorales y de partidos.

Por su parte, Jacqueline Peschard afirma que “La cultura es un conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población su sentido de pertenencia, pues es a través de ella que se reconoce así misma en lo que le es propio.”⁵⁷ Al vincular el concepto en el ámbito político, señala que “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente de lo político, es decir, del conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política.”⁵⁸

La cultura política predominante en una sociedad es resultado de un proceso particular de desarrollo histórico, la cual se adopta de experiencias colectivas compartidas de ideales comunes por alcanzar. Esto es, un proceso que va dando identidad y cohesión a un grupo social, cuya expresión la constituye el establecimiento de instituciones políticas. Al respecto Jorge Alonso señala que el término de cultura política parte de la concepción y utilización que cada uno de las instituciones políticas en México le han dado al tema. En este sentido, menciona que

⁵⁵ *Ibid.*, op. cit. p. 137.

⁵⁶ *Ibid.*, pp.140-141.

⁵⁷ Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.2. Instituto Federal Electoral. México, 1995. p. 9.

los partidos políticos en nuestro país:

“...son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos aspiran a dirigir a la totalidad de la sociedad, mediante la regla de la mayoría, por lo cual tienen que estar inmersos en los cambios que experimenta dicha sociedad. Y al buscar fraguar y extender la identidad partidaria crean y propagan un tipo de cultura que tiene que ver con los simbolismos de conseguir y desempeñar el poder.”⁵⁹

De acuerdo a lo que señala Alonso, se puede decir que la cultura política no responde a los intereses de grupo, sino más bien es un proceso paulatino, a través del cual se da la formación de valores, prejuicios, percepciones o imágenes que forman parte de la identidad cultural de un grupo o de una nación. Así, la tolerancia, el diálogo, la libertad o la legalidad que se deriva del proceso, ha permitido orientar la modernización del Estado mexicano en materia de procesos electorales.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Alonso, Jorge. *Cultura política y educación cívica*. Porrúa. México, 1993. p. 115.

Capítulo 2

Marco histórico

Introducción

La modernización de los procesos y prácticas electorales en México han transitado por un largo camino plagado de vicisitudes, que han sido reflejo del desarrollo y evolución de nuestra sociedad. Si bien es hasta el presente siglo en que los comicios han despertado un mayor interés en la sociedad, por su vinculación con el proceso democrático y sobre todo, después de la revolución. Debe señalarse que éstos se celebran desde los inicios de nuestra vida independiente de manera regular. En esta perspectiva, también existe en nuestro país una historia muy concreta en relación a las normas que han regulado dichos procesos, así como la actualización de las leyes.

Por esta razón, en este capítulo se intentará hacer un recorrido general sobre las reformas electorales que antecedieron la de 1989-1990. Se partirá desde la reforma de Madero, en 1911, con el propósito de ubicar el proceso evolutivo de la organización e instrumentación del voto universal y directo, el régimen de los partidos políticos, las autoridades electorales, el registro de electores o la federalización de la organización electoral, entre otros. Sobre esta base podrá apreciarse con mayor claridad la evolución electoral en el país, desde la perspectiva de la modernización institucional que vive México.

2.1 La legislación electoral en el periodo revolucionario

Las reformas electorales en México tienen su origen en los primeros años del presente siglo. Como señala Leonel Pereznieto, "una vez que la erupción

revolucionaria destruyó el autoritarismo y el anquilosamiento del régimen porfirista...⁶⁰. Sin embargo, es hasta el 19 de diciembre de 1911, con la primer Ley Electoral propiamente elaborada, promulgada por el presidente Madero, donde uno de sus contenidos centrales se orientaba a reglamentar la creación y funcionamiento de los partidos políticos.

Dentro de las principales premisas de esta Ley se resume: "Que para reconocer a los partidos políticos, bastaba que se constituyeran en una asamblea de 100 ciudadanos; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que se eligiera una junta que tuviera la representación del partido; que fuera protocolizada la asamblea ante notario y que tuviera publicaciones periódicas."⁶¹ Además de esta reforma electoral, también se definieron otras medidas importantes en los procesos electorales. Sobre esta base :

"La ley maderista implantó el voto secreto desde la elección primaria; creó la boleta electoral independiente del registro de electores; varió la composición de la casilla otorgándole intervención a los partidos. Por las prácticas, antidemocráticas del porfiriato se puso gran énfasis en la elaboración del padrón electoral: la principal autoridad era la llamada *Junta Revisora del Padrón Electoral*, integrada por el presidente municipal, dos de sus excontrincantes al puesto o dos expresidentes municipales..."⁶²

La legislación maderista, además de incorporar el voto secreto, introdujo reformas el 22 de mayo de 1912, en las que se establecieron las normas de votación directa para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión.⁶³ Estas medidas, por supuesto, fueron innovadoras en su momento y hoy siguen siendo vigentes en la evolución del sistema electoral y representativo en el país.

⁶⁰ Pereznieto Castro, Leonel. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. Editorial Porrúa y Cambio XXI. México, 1992. p. 30.

⁶¹ Cárdenas García, Jaime. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 160.

⁶² Valenzuela Georgette, José. *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1992. p. 23.

⁶³ Pereznieto Castro, Leonel. *op. cit.*, p. 31.

De acuerdo con Jaime Cárdenas Gracia, una nueva reforma tuvo lugar el 31 de mayo de 1913, promulgada por el Congreso Federal para la celebración de elecciones extraordinarias de Presidente y Vicepresidente; otra, el 20 de septiembre de 1916, promulgada por el presidente de la República para la integración de un Congreso Constituyente; una más se realizó el 6 de febrero de 1917, convalidada también por el primer mandatario, que no hizo mención alguna sobre los partidos, sólo se reforma la ley para la celebración de elecciones extraordinarias de Presidente de la República, senadores y diputados,⁶⁴ estableciendo un nuevo requisito para constituir partidos políticos, básicamente con los mismos lineamientos de la Ley de 1911.⁶⁵

En la segunda década del presente siglo, en pleno movimiento revolucionario, la Ley de 1918, promulgada por el Congreso Federal para la celebración de elecciones ordinarias de poderes federales⁶⁶, eliminó el requisito de mayoría absoluta, volviéndola relativa, para calificar las elecciones presidenciales, y dejó el proceso electoral en manos de las autoridades locales. El procedimiento censal varió totalmente, al crearse toda una estructura que permitió hacer del padrón electoral una institución de carácter permanente y con jurisdicción estatal. Asimismo, estableció la integración de tres tipos de Consejos: los de las listas electorales, los distritos electorales y los municipales, así como restableció el voto secreto y directo para cualquier tipo de elección.⁶⁷

2.2 La legislación electoral en la época posrevolucionaria

Con la legislación del 1ero de agosto de 1918, "Se ...exigía a los partidos políticos un programa de gobierno, ... el registro de candidatos [y]...los requisitos que ... deberían

⁶⁴ Valenzuela Georgette, José. *op. cit.*, p. 29-30.

⁶⁵ Cárdenas Gracia, Jaime. *op. cit.*, p. 160.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 24.

cumplir para participar en lo que llamaban las *operaciones electorales*.⁶⁸ Se sentaron las bases para que la competencia político electoral de los partidos políticos y sus candidatos se desarrollara en un contexto de equidad.

Esta ley estuvo en vigor 28 años; sin embargo no hay que perder de vista que antes de que se anunciara una nueva modificación a la legislación electoral en ese periodo, el impulso reformador en materia electoral continuó de manera integral hasta los primeros años de la década de los treinta, abarcando distintos aspectos en la organización de los comicios, lo que permitió establecer una clara diferencia con las normas electorales vigentes en el mandato de Díaz.

Se hizo notorio el cambio cualitativo en aspectos centrales vinculados con la organización e instrumentación de los comicios, como lo relativo a los partidos políticos y el régimen que regula, el voto universal, secreto y directo; la homogeneización de la elección directa para los puestos federales de elección popular, así como otros rubros de carácter técnico, como el registro de electores o la integración de las mesas directivas de casilla.

De 1933 a 1938, en opinión de Juan Molinar Horcasitas, las reformas electorales estuvieron dirigidas a fortalecer la evolución del partido del Estado (PNR-PRM), así como la creación y el posterior reconocimiento estatal de partidos del centro, que pretendieron tener vigencia nacional.⁶⁹

En este marco de reformas, una de las etapas más significativas en la evolución electoral del país tuvo lugar a mediados de la década de los cuarenta, cuando el proceso de organización e instrumentación de comicios se federaliza en México, es decir, se estableció el control del gobierno sobre las elecciones y partidos políticos a través de una autoridad central encargada de la realización de las elecciones para

⁶⁸Paoli Bolio, Francisco José "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (Coordinador). *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*. Siglo XXI. México, 1993. p. 130.

⁶⁹ Cárdenas Gracia, Jaime. *op. cit.*, p. 23.

diputados, senadores y Presidente de la República.

2.3 La legislación electoral en el periodo de consolidación política (1940-1973)

Pablo González Casanova señala que es hasta el 31 de diciembre de 1945 cuando el Congreso aprobó una nueva Ley Electoral, la cual se presentó como un avance para superar la deficiente organización de la ciudadanía en los procesos electorales, "...de hecho tendió a legalizar y encauzar la correlación de fuerzas dominantes para que ésta se reprodujera en el ámbito electoral... fue así la base jurídica para que el partido de Estado se organizara en forma idónea y para la institucionalización de los partidos de oposición electoral".⁷⁰

Cabe destacar que esta apreciación coincide con la opinión de otros autores cuando señalan que, con la nueva legislación, se inició propiamente la fase moderna o contemporánea del sistema electoral mexicano⁷¹, que entre otros fines sentó las bases para la reorganización del Partido Revolucionario Institucional.

La Ley Federal Electoral, publicada el 7 de enero de 1946⁷², fijó requisitos para la creación de partidos políticos nacionales, estableció que su actividad abarcara una parte considerable de la nación y contó con el derecho de tener representación en los organismos electorales y en las casillas; asimismo, avanzó en el control centralizado de los procesos electorales, mediante la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con la cual se redujo considerablemente la actuación de los poderes caciquiles locales en el manejo de la elección.

Adicionalmente, con esta Ley los partidos fueron reglamentados en forma más

⁷⁰ González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*. Era México, 1981. p. 125.

⁷¹ Molinar Horcasitas, Juan. *op. cit.* p. 24.

⁷² Pereznieto Castro, Leonel. *op. cit.* p. 31.

específica, ya que se estableció por vez primera el concepto jurídico de partido político. Entre los principales preceptos destacaron: que sólo se reconocieron a los partidos políticos nacionales; los partidos no pudieron tener un número inferior de 30,000 asociados en la República; se contó con un sistema de elección interna para designar a los candidatos de partido; asimismo, se estableció el funcionamiento y estructura de partidos (asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa); se determinaron los requisitos para su registro, los cuales fueron el adoptar una denominación propia y distinta, sin ninguna relación con los asuntos religiosos o raciales y, una vez adquirido el registro, los partidos tuvieron personalidad jurídica propia; por último, los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva no gozaron de la garantía de audiencia y su cancelación se publicó en el Diario Oficial de la Federación.⁷³

Es importante mencionar que para la evolución de la institucionalidad comicial en el país, la reforma de 1946 fue considerada como el parteaguas que sentó las bases del sistema electoral mexicano, destacando la organización de los comicios a partir de la actuación de una autoridad electoral central, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que permitió unificar por vez primera la organización de las elecciones en México. Asimismo, se avanzó en los requisitos para la formación y registro de los partidos políticos y su participación en las autoridades electorales.

Adicionalmente, debe señalarse que la organización de los comicios, a partir de una autoridad central, también permitió dar a los procesos electorales una concepción unificada, más moderna y sobre todo más acorde con número importante de demandas de los partidos político y de la ciudadanía en su momento.

En 1951 se expidió una nueva Ley, la cual contempló entre los aspectos más importantes que: los partidos políticos registrados fungieron como auxiliares de los organismos electorales; los partidos, para poder obtener su registro, debieron mostrar toda la documentación de su constitución (estatutos, normas, reglamentos),

⁷³ Cárdenas García, Jaime. *op. cit.*, p. 161.

además de estar integrados con más de 30,000 asociados y contar con los datos generales de los mismos. Esta ley provocó un aumento de las causales para la cancelación del registro de los partidos minoritarios.

Con la reforma a la Ley electoral en 1953, se estableció el voto femenino. En la Ley de 1963 se incrementó la pluralidad en la Cámara de Diputados, al establecerse los diputados de partido, con lo cual se contó con una mayor participación, de conformidad con las fórmulas establecidas; se fijó que cada organización partidista, aspirante a integrar diputados de partido a la Cámara, obtuviera por lo menos 2.5% de la votación nacional. Este porcentaje permitió acreditar cinco diputados y por cada .5% adicional que obtuviera el partido, podía tener un diputado más, hasta una cifra máxima de 20.

Los sucesos políticos de 1968 propiciaron efectos directos en las reformas electorales de los siguientes años. En este sentido, con las reformas de 1969 se redujo la edad para votar de 21 a 18 años. En las modificaciones a la Ley de 1972 se reformó el sistema de diputados de partidos, a fin de disminuir el porcentaje mínimo del 2.5% al 1.5% de la votación nacional, con lo cual los partidos de la oposición pudieron acreditar diputados en la Cámara y se amplió el número máximo de representantes populares, obtenibles por esa vía hasta 25. Con ello se combinó el principio de mayoría y para la elección de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional.

En 1973 se expidió una nueva Ley, la cual definió nuevas funciones para los partidos políticos como la promoción de la cultura política a través de la educación cívica y la orientación política de sus agremiados y de la ciudadanía en general; además, estableció los procedimientos para la afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros, así como para la selección interna y la renovación de sus dirigentes; por último, se obligó a que los partidos políticos se integraran tanto a la Comisión Federal Electoral como a los organismos electorales locales.

No obstante, las reformas realizadas hasta ese momento fueron insuficientes para los cambios que experimentaba la sociedad mexicana. Se trataba de modificaciones en su forma de pensar y en su actuación política. Tales cambios requerían de cauces institucionales que les dieran expresión en el proceso legislativo y en la conformación de gobierno, situación que ocurrió a finales de los años setenta.

2.4 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)

Para finales de los años setenta, las condiciones sociopolíticas del país exigían el establecimiento de nuevas normas electorales que dieran expresión efectiva a las distintas corrientes de opinión en el país. Con las reformas de 1977 surge la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales⁷⁴, considerada como la reforma más amplia, en relación con las anteriores modificaciones a la legislación electoral, ya que sistematizó los diferentes temas y materias, vinculados tanto con las organizaciones políticas como con los procesos electorales.

En el marco del fortalecimiento de las formas democráticas surge, el 6 de diciembre de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), con el propósito de mejorar la organización política y hacer más racional y equitativa la contienda electoral. De esta manera, se establecieron las bases para promover el desarrollo y actuación de los partidos políticos, en el marco del Estado de derecho; se ampliaron los cauces normativos que regían el ejercicio del poder público y ofrecieron mejores condiciones y posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país.

⁷⁴ Jaime Cárdenas Gracia en su libro *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, p. 164, "señala que la LFOPPE fue resultado del fracaso en la configuración de un sistema competitivo, así como la crisis económica de 1976". En este marco se puede señalar que las modificaciones a la legislación electoral, a lo largo de la historia, no necesariamente han respondido a los fracasos de las anteriores reformas, también han sido resultado de un proceso democrático que al tiempo han permitido, con el consenso ciudadano, reafirmar la legitimidad del poder político y sentar las bases para la correlación de las fuerzas políticas en el país.

De los principales logros que se obtuvieron con esta legislación fueron que, a nivel constitucional, por primera vez se reconocen a los partidos políticos como entidades de interés público, se les otorga financiamiento y acceso a los medios de comunicación, así como la exención de impuestos. En este contexto, de manera formal se creó la figura de diputados de representación proporcional, a fin de abrir mayores espacios de participación para las diversas corrientes de opinión que lo exigían así.

La LFOPPE estableció cinco rubros para facilitar la comprensión y el manejo de los procesos electorales: 1) La elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las organizaciones políticas; 2) La organización electoral; 3) La jornada electoral; 4) Los resultados electorales y 5) lo contencioso electoral.⁷⁵

En el primer rubro se buscó que, para la elección de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa podrían figurar, al mismo tiempo, en las listas regionales para la elección por representación proporcional. En cuanto al desarrollo de las organizaciones políticas, estableció dentro del marco democrático que los partidos políticos tuvieran como función adicional organizar la expresión de voluntad popular, así como la tarea de captar y orientar diversas corrientes ideológicas, con lo cual se convirtieron en motores y receptores de la dinámica social, es decir, el canal a través del cual se constituyó la representación nacional. Los aspectos más relevantes fueron:

- La naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos⁷⁶; el surgimiento de agrupaciones de ciudadanos, que aspiraron a constituirse legalmente como partidos políticos registrados; asimismo, introdujo mecanismos flexibles (simplificación de los requisitos necesarios para constituirse en partidos políticos), que hicieron posible que las organizaciones interesadas pudieran obtener su

⁷⁵ Comisión Federal Electoral. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982. p. 9.

registro como partidos políticos, optando entre dos alternativas (registro definitivo y registro condicionado al resultado de las elecciones).

- Otra figura fue la fusión que se da cuando dos o más partidos o asociaciones políticas determinaban crear una nueva organización política. La iniciativa definió la participación política de las asociaciones políticas nacionales⁷⁶, a fin de ampliar las posibilidades para que los ciudadanos participaran de manera organizada en la actividad política del país y con la posibilidad de que una vez que se hubieran consolidado, figurar como partidos políticos.
- Con el propósito de garantizar que la actividad permanente de los partidos políticos no sólo se circunscribiera a los aspectos electorales, se estableció que de manera permanente tuvieran acceso a la radio y televisión⁷⁷, para difundir sus ideas y diversas opiniones, con lo cual se dio un avance importante de tal forma que la ciudadanía tuviera referentes informativos para determinar su criterio político.

En un segundo rubro, relativo a la organización electoral y preparación de la elección, se estableció la integración y las funciones de los órganos electorales: en la Comisión Federal Electoral participaban con derecho a voz y voto los partidos políticos con registro definitivo, mientras que sólo con derecho a voz los comisionados de los partidos con registro condicionado; en lo relativo a sus atribuciones, destacó el registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, ya que anteriormente la facultad del registro de los partidos políticos era competencia de la Secretaría de Gobernación, y se establecieron como nuevas funciones de la Comisión las que se relacionaron con el principio de representación proporcional en las elecciones para diputados. En términos generales en este rubro destacó lo siguiente:

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 43-54.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 60-66.

- La Comisión Federal⁷⁹, mediante la insaculación, designó a los comisionados de las comisiones locales y comités distritales electorales. En cuanto al establecimiento de las mesas directivas de casilla, se llevó un procedimiento para que los actores políticos involucrados obtuvieran el tiempo disponible para verificar su debida integración; asimismo, se acreditó que los partidos políticos tuvieran un representante ante las mesas de casilla, el cual fue nombrado por el candidato de cada partido.

- Se estableció que la Comisión sería quien determinara el número de circunscripciones plurinominales⁸⁰.

- El Comité Técnico de Supervisión del Registro Nacional de Electores⁸¹ se integró con los representantes de los partidos políticos y de gobierno encargados de las áreas de informática, cómputo y estudios territoriales. El Comité fungió como encargado de elaborar las listas para establecer a los comisionados de los órganos electorales e integró y depuró permanentemente el padrón electoral y el procedimiento técnico censal, por secciones, parcial o total a fin de mantener actualizado el padrón único.

- Se instrumentó el principio de representación proporcional⁸² para conformar la Cámara de Diputados, precisándose su estructura y operación; se establecieron las fechas para el registro de candidatos a diputados por mayoría relativa, senadores y Presidente de la República. También se señaló que los partidos políticos que registraron 100 candidatos en distritos electorales uninominales, tuvieron derecho a registrar listas completas de diputados por representación proporcional.

En el rubro tercero, que habló sobre la jornada electoral y que se refirió

⁷⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 70-74.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 71.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 91-99.

específicamente a la recepción del sufragio⁸³, estableció cada una de sus fases para que los funcionarios de casilla llevaran sin contratiempos sus actividades; se definió el plazo de entrega de los paquetes electorales por casilla, con lo cual se redujeron las anomalías que regularmente se derivaban del conteo de votos, por lo que se determinó que el presidente de casilla entregaría, después del escrutinio y la computación en áreas urbanas, la paquetería en un plazo no mayor de 24:00 hrs. y en 48:00 hrs. la correspondiente de a las áreas rurales.

En el cuarto y el quinto rubros, que trataron sobre los resultados electorales y de lo contencioso electoral respectivamente, sobresalió lo siguiente:

- Se determinaron las materias que regularon el régimen de nulidades y recursos⁸⁴ que establecieron las diferentes instancias y secuencias que se derivaron a partir del escrutinio. Es decir, se dio especial seguimiento al escrutinio realizado en las casillas, al cómputo distrital y a la calificación final que realizó el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión, con lo cual se pudo integrar por vez primera un sistema de lo contencioso electoral.
- En el esquema de recursos y nulidades destacó que el Comité Distrital Electoral⁸⁵, al resolver el recurso de protesta, tuvo la atribución de anular los votos en aquellos casos que se demostró que hubo violación y el Colegio Electoral fue el encargado de verificar que dicha nulidad tuviera procedencia.
- Le correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁶ realizar los trámites de resolución y la exposición de la procedencia de la anulación de votos, con lo cual se redujo el margen de violaciones y se dio seguimiento sólo a los casos graves y trascendentales.

⁸² *Ibid.*, pp. 135-136.

⁸³ *Ibid.*, pp. 126-129.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 143-146.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 149.

Pablo González Casanova considera que el establecimiento de la LFOPPE "significó para el sistema político una legitimación relativa y para el Estado, la posibilidad de encausar demandas que antes se formulaban en términos de violencia hacia otras de tipo cívico, político y electoral..."⁸⁷. En esta tesitura, la nueva legislación en la materia, establecida entre otros factores, por el cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país, fue un instrumento que si bien estableció la bases para que los partidos de oposición tuvieran una mayor participación política en la contienda electoral, presencia en el Congreso de la Unión y, particularmente, el derecho de ejercer el disenso respecto a las políticas gubernamentales, también fue considerada como un mecanismo que el gobierno federal implementó para controlar las actividades de la oposición.

Sin embargo, a raíz de la experiencia de las elecciones federales de 1979, la LFOPPE se modificó mínimamente, para perfeccionar la reglamentación del proceso electoral. Así, el 30 de diciembre de 1980, entre otros aspectos, se les dio el derecho a los partidos políticos para nombrar representantes propietarios y suplentes de las mesas directivas de las casillas electorales y transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión.⁸⁸

El 6 de enero de 1982 la LFOPPE sufre una segunda modificación, en la que se estableció la nueva disposición para la pérdida del registro de partidos y definió el concepto de votación nacional, la cual se concibió como el resultado obtenido de la votación en todas las circunscripciones plurinominales. Esta medida permitió eliminar a los partidos que no tenían una presencia política nacional.

En la perspectiva de redimensionar las principales aportaciones de esta Ley, con respecto a la evolución del sistema electoral del país, debe destacarse que la reglamentación que incorporó la LFOPPE controló el registro de partidos de

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 147-153.

⁸⁷ González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México. op. cit.*, p. 39.

⁸⁸ Paoli Bolio, Francisco José. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982" en González Casanova, Pablo. (Coordinador). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. op. cit.* p. 161.

oposición; permitió establecer con claridad, los derechos y obligaciones de los partidos políticos; el registro de candidatos (definitivo y condicionado); las actividades que se derivan de cada una de las etapas del proceso electoral (preelectoral, jornada electoral y postelectoral), las instancias encargadas de realizar el conteo y la calificación, registro y anulación de votos (sistema de lo contencioso electoral), así como asignar atribuciones a instancias gubernamentales para la resolución de conflictos electorales.

Con esta reforma se adicionan nuevos elementos que hoy en día pueden encontrarse como parte integral del sistema electoral mexicano, como las instancias encargadas de resolver las controversias electorales, tales como el Tribunal Federal Electoral y los Tribunales Estatales, que en sus respectivos ámbitos se encargan hoy en día de resolver las controversias en la materia.

Adicionalmente y con el propósito de reagrupar los medios de impugnación o recursos en el marco de los comicios para cambio de Presidente de la República, se previó el establecimiento de un sistema relativo de recursos contra los actos preparatorios del proceso electoral y contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.⁸⁹

Durante cinco años no se observaron modificaciones legales en materia electoral; sin embargo, a finales de 1986, en la víspera de las elecciones más controvertidas de la historia comicial del país, la Constitución se reformó a fin de sentar las bases para la instrumentación y aplicación de una nueva reforma electoral, que como ley reglamentaria llevó el nombre de Código Federal Electoral (CFE), el cual se diseñó para asegurar la permanencia del PRI en el poder, así como regular la presencia y actuación de los partidos y las organizaciones políticas en el marco de la contienda electoral de 1988.

⁸⁹ Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*. Centro de Investigación Científica, Jorge Tamayo, A.C. México, 1996. p. 164.

2.5 El Código Federal Electoral de 1987

Este nuevo ordenamiento jurídico fue aprobado el 12 de febrero de 1987⁹⁰ por mandato constitucional y tuvo como objetivo perfeccionar y fortalecer el sistema mixto de representación, uniformar los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras, enfatizar y traducir nuevos instrumentos concretos de acción para la corresponsabilidad en el proceso electoral e instituir un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondieran a lo contencioso electoral.

El CFE⁹¹ contribuyó al perfeccionamiento de los procedimientos electorales, a través del fortalecimiento de los mecanismos y órganos de preparación, desarrollo y cómputo electoral; amplió los espacios de participación de los partidos políticos nacionales en la integración del Congreso de la Unión y fue considerado como un instrumento de previsión para regular las elecciones de 1988, las cuales han sido consideradas como unas de las más controvertidas en la historia política de México. En relación con la LFOPPE, el Código Federal Electoral se incrementó de cinco rubros a 33, ya que éste último incluyó un texto reglamentario electoral más amplio y específico en esta materia.

Para académicos como Eduardo Castellanos, el Código Federal Electoral mantuvo intacta la estructura de los organismos electorales (Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas directivas de casillas) y el acceso a los medios de comunicación. Así también, el número de comisionados de los partidos políticos cambió en relación al porcentaje de votos, obtenidos por cada partido en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.

Por otra parte, los actores exclusivos para competir en los comicios continuaron

⁹⁰ Comisión Federal Electoral. *Código federal electoral*. México, 1987.

⁹¹ Castellanos Hernández, Eduardo. *op. cit.*, pp. 164-172.

siendo los partidos políticos, con registro e identidad propia; se eliminó el principio de registro condicionado y se estableció como principal causa para la pérdida del registro de los partidos políticos, el no obtener, cuando menos, el 1.5% de la votación nacional en ninguna de las elecciones federales⁹².

Asimismo, el financiamiento público de los partidos estuvo determinado en función del número de votos y de curules,⁹³ obtenidos por cada partido durante la última elección de diputados de mayoría; se permitió la unión de partidos políticos y asociaciones políticas para constituir un frente y alcanzar objetivos políticos y sociales comunes, más no electorales⁹⁴; para fines electorales, continuó la figura de coaliciones y fusiones de partidos; se establecieron los requisitos para el registro de candidatos a diputados federales, además de que se señaló la no reelección en periodos inmediatos para los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La legislación electoral estableció como obligación del ciudadano registrarse en el padrón electoral único y, por primera ocasión, se tuvo la oportunidad de que los partidos políticos recibieran antes de la elección las listas nominales básicas y complementarias; correspondió al Comité Técnico de Vigilancia, sus comisiones estatales y los comités distritales del Registro Nacional de Electores, organizar la participación de los partidos políticos en la actualización del padrón electoral⁹⁵.

El Código Federal Electoral precisó el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales y el número de diputados, que se eligieron por el principio de representación proporcional en cada una de las cinco circunscripciones. En cuanto a la votación en las circunscripciones, los partidos que obtuvieron el 51% de la votación nacional efectiva, no se les dio el derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional y sólo fueron reconocidos 350 diputados por partido, ya que representaban el 70% del total de la Cámara, aún cuando se

⁹² Comisión Federal Electoral. *Código federal electoral op. cit.* p. 114.

⁹³ *Ibid.*, pp. 99-100.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 109.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 131-142.

hubiese presentado un número superior y consecuentemente sólo se les asignó 150 diputados, es decir, el 30% de representación en la Cámara.

En cuanto al cómputo de votos⁹⁶, se establecieron las fechas y procedimientos para que los comités distritales electorales realizarán el cómputo de las elecciones en el orden siguiente: diputados, senadores y Presidente de la República. Se le asignó a estos comités realizar el cómputo de los diputados; a las comisiones locales el de senadores y lo relativo a los asignados por el principio de representación proporcional.

Un avance sustancial y al mismo tiempo limitado, fue la creación de Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual actúa como un organismo autónomo de carácter administrativo, encargado de resolver los recursos de apelación y queja. Su actuación, permitió la calificación exclusivamente jurisdiccional de los procesos electorales.

En términos generales, los principales cambios que se generaron con este ordenamiento jurídico⁹⁷ pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La Cámara se integró con 500 diputados en vez de 400. Del conjunto 300 serían de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, en vez de 300 y 100, respectivamente, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. En la elección para elegir a ambos tipos de diputados se usaría una sola boleta en vez de dos.
- El Senado se compuso por dos representantes de los estados y dos del Distrito Federal y se renovaría por mitades cada tres años.
- La calificación de las elecciones sería: para los senadores, los presuntos y los

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 225-232.

⁹⁷ Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI. México, 1991. pp.

que estén en funciones y los que se convirtieron en *colegio electoral*, y para los diputados por la totalidad de los presuntos.

- Se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral; se eliminó el registro condicionado de los partidos; se autorizó la formación de coaliciones electorales; se introdujo el principio de proporcionalidad para la conformación de la Comisión Federal Electoral: el secretario de Gobernación, un representante del Senado y otro de los diputados y representantes de los partidos, con base en el porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección. El principio sería el mismo para las comisiones locales y los comités distritales y las elecciones dejarían de llevarse a cabo en domingo, para ser el primer miércoles de septiembre, con la excepción de los comicios de 1988.

Adicionalmente, la ley estableció la integración proporcional de los partidos en la Comisión Federal Electoral, lo cual favorecía al partido en el poder. Asimismo, existía la posibilidad de exclusión selectiva de militantes de oposición y de presuntos simpatizantes de partidos opositores en el padrón electoral y en el reparto de credenciales de elector, lo que impulsó la desconfianza ante la autoridad electoral, de cara a las elecciones federales de 1988.

El Código Federal Electoral se reformó el 6 de enero de 1988, con el propósito de incluir en sus ordenamientos la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana dotado de autonomía y con facultades para regular la actuación del gobierno y regular funciones de control de la función pública en el Distrito Federal, así como para promover la participación y la gestión.⁹⁶ Con ello se sentó la base para el actual proceso de democratización del Distrito Federal que formalmente concluirá en el año 2000.

En este punto, es necesario retomar y reflexionar, bajo una visión de conjunto, todas

385-386

⁹⁶ Castellanos Hernández, Eduardo. op. cit., p. 172.

las reformas electorales desde 1911 hasta la de 1987. A lo largo de estos años se puede observar que la evolución del sistema electoral mexicano, se centró en siete rubros básicos: la federalización de la autoridad electoral, la organización e instrumentación de los comicios, los avances técnicos para la celebración de elecciones como el padrón electoral, la ampliación de la representación política, la ampliación de los derechos políticos-electorales, el fortalecimiento del régimen de partidos y lo contencioso electoral.

Todos estos aspectos evolutivos mostrarían sus limitaciones en el proceso de 1988, aunado a la evolución de la sociedad mexicana, por lo que sentaron los antecedentes para que el país iniciara un proceso definitivo de modernización electoral, en el contexto de un Estado en pleno proceso de cambio, como el que caracterizó al de finales de los años ochenta.

2.6 Las consecuencias de las elecciones federales de 1988 en la evolución electoral del país.

Los procesos electorales, que a nivel federal se realizaron en 1988, para cambio de diputados federales, senadores y Presidente de la República, "...resultaron ser de gran relevancia, ya que en estos comicios se observó el alto nivel e intensidad de la competencia entre los partidos políticos, la mayor en la historia reciente del país. En consecuencia, los resultados electorales pusieron de manifiesto un cambio significativo en la tradicional correlación de fuerzas políticas..."⁹⁹ Asimismo, este proceso se desarrolló en medio de un amplio debate sobre la situación política y las perspectivas de la democracia, toda vez que los resultados obtenidos mostraron por un lado, el amplio pluralismo político y, por el otro, la falta de credibilidad de la ciudadanía hacia el sistema de gobierno y, en especial, en relación con el sistema electoral.

⁹⁹ Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. op. cit. p.24.*

Al respecto existieron diferentes interpretaciones sobre los resultados del proceso electoral de 1988. En algunos casos se señaló que en México se habían sentado las bases para fortalecer el pluralismo democrático¹⁰⁰; sin embargo, para la sociedad civil, partidos políticos y organizaciones políticas y sociales, esto no era más que un fraude, para mantener al partido oficial en el poder. Como se recordará, las controversias generadas a raíz de estos comicios trajeron como consecuencia que el presidente electo propusiera la revisión de la legislación electoral, para valorar la conveniencia de modificarla o reformarla.

El primero de diciembre de 1988, en su discurso de toma de posesión, el Jefe del Ejecutivo convocó a los partidos políticos y a la sociedad a participar en tres acuerdos nacionales. El primero de ellos fue el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, a través del cual, entre otros temas, se realizarían consultas públicas orientadas a revisar las normas y las instituciones electorales, en el entendido de que si los actores políticos lo juzgaban conveniente, procedería su modificación.

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática se orientó principalmente a perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno.¹⁰¹ El propósito de este Acuerdo fue sentar las bases para lograr transparencia y credibilidad en los procesos electorales, toda vez que los resultados obtenidos en 1988 generaron tal controversia, que se buscó definir un mecanismo para legitimar la función del estado en el contexto comicial; por ello se formuló como premisa la revisión de la legislación electoral, en la que participarían la sociedad civil, los partidos, las organizaciones políticas y las organizaciones sociales.

Una vez instalado el nuevo gobierno y a efecto de mantener un estado de gobernabilidad, se realizaron consultas durante los primeros ocho meses de 1989 y

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 24.

¹⁰¹ Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. op. cit.*, p. 27.

los actores participantes, llegaron a la conclusión de deberían modificarse las normas e instituciones electorales, como respuestas a las demandas de la ciudadanía y de los partidos políticos, para contar con elecciones confiables imparciales y creíbles, evitando que se repitiera lo ocurrido en 1988.

Entre los temas que tuvieron consenso destacaron: las bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas; los derechos políticos de los ciudadanos, recomponer el régimen de los partidos políticos, la formación de una nueva institución electoral, la formación de un nuevo registro de electores, nuevas medidas para el proceso electoral, un sistema de impugnaciones y recursos para resolver las controversias electorales y un órgano encargado de impartir la justicia electoral¹⁰²

Una de las características centrales de esa reforma electoral, fue que por primera vez en la historia electoral del país, el ejecutivo no enviaba ninguna iniciativa de reforma al Congreso de la Unión, cediendo este espacio político. De esta manera, fueron los partidos, con sus distintas iniciativas, quienes conformaron las propuestas de Ley en la materia.

La reforma a la constitución y a la ley secundaria que se convirtió en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se realizó entre 1989 y 1990 . Como consecuencia de la misma, las reformas se concentraron en cuatro rubros:¹⁰³ organismos electorales, calificación y contencioso electoral, integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Debe señalarse que el proyecto de reforma a la constitución en materia electoral fue aprobado, por primera vez en la historia del país, por dos partidos políticos (PRI-PAN), a diferencia de las reformas anteriores que sólo eran aprobadas por un partido

¹⁰² Cárdenas Gracia, Jaime. *op. cit.*, p. 173.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 175-177.

político (PRI). Este hecho tiene varias interpretaciones, alguna de ellas se centran en que por lo menos en términos legales y formales existieron coincidencias de propuestas y de proyectos entre los partidos mencionados; otras, hacen alusión en que la votación conjunta entre estos partidos tuvo compromisos y beneficios extraelectorales, como podrían ser las primeras victorias del Partido Acción Nacional en elecciones gubernamentales, tema que hasta la fecha sigue siendo controvertido.

En materia de organismos electorales, esta reforma definió que las funciones electorales y censales fueran obligatorias y gratuitas; en cuanto a la asociación para participar en asuntos políticos del país, se determinó que fuera libre y pacífica; se autorizó que el Registro Nacional de Ciudadanos expidiera un carnet, para que acreditara la ciudadanía y, al mismo tiempo, fuera una credencial para votar.

Un punto muy importante fue el acuerdo de que la organización de las elecciones federales fuera una función estatal que sólo ejercerían los poderes legislativo y ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, así como también que esta función se realizaría a través un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, contemplando para su ejercicio principios rectores, tales como certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Dicho organismo se conocería después como Instituto Federal Electoral (IFE).

En relación al segundo punto, que se refirió a la calificación de las elecciones y contencioso electoral, estableció que la conformación del Colegio Electoral ya no se integraría por todos los miembros de la Cámara, sino por 100 presuntos diputados propietarios, nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda; las resoluciones del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) serían obligatorias y sólo se podrían modificar o revocar mediante los colegios electorales, cuando de su revisión se deduciera que hubieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y cuando el fallo fuera contrario a derecho.

En este orden de ideas, la ley secundaria estableció como un punto de importancia un sistema de medios de impugnación, los cuales darían definitividad a las diferentes etapas del proceso electoral; el TRIFE sería, al igual que el IFE, autónomo y funcionando en pleno, en salas regionales y sus sesiones serían públicas, las cuales estarían a cargo de los poderes legislativo y ejecutivo.

Sobre el tercero, que habló de la integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados, se reformó nuevamente con respecto a los 200 diputados de la cámara electos por el principio de representación proporcional y el sistema de las listas regionales. Estableció que un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, debía acreditar que participaba con candidatos a diputados por lo menos en 200 de los 300 distritos plurinominales.

La nueva ley dejó claro que era necesario que para que un partido tuviera derecho a diputados de representación proporcional, los institutos políticos deberían alcanzar cuando menos el 1.5% de la votación nacional; también señaló que ningún partido político podría contar con más de 350 de los 500 diputados electos por ambos principios.

Una de las previsiones más criticadas fue la que se conoció en el lenguaje político informal como la "cláusula de gobernabilidad". Dicha cláusula otorgaba el control de la Cámara de Diputados a través de una sobrerrepresentación al partido que obtuviera por lo menos el 35% de la votación nacional y el mayor número de constancias de mayoría, de tal forma que pudiese llegar a los 251 diputados por los dos principios de mayoría relativa y representación proporcional, cifra necesaria para "gobernar" este órgano legislativo. Esta cláusula, para muchos estudiosos del tema, se interpretó como un mecanismo para asegurar el control del PRI sobre la Cámara de Diputados, aunque debe señalarse que en los dos periodos de elección en que estuvo vigente no se aplicó.

Esta ley también consideró para la integración de la Cámara de Diputados, el caso

en que si un partido obtenía entre el 60% y el 70% de la votación nacional y sus constancias de mayoría fueran menores al porcentaje de votos, entonces tendría derecho a los diputados por representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos en ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

Finalmente, en lo que se refiere al cuarto rubro, relativo a la Asamblea de Representantes, se establecieron las bases para integrarla con 40 representantes y regular las normas para la asignación de representantes, de manera similar a la conformación de la Cámara de Diputados y para la integración de su Colegio Electoral. Con ello se dio un impulso significativo al proceso de evolución del régimen político en el Distrito Federal.

En términos generales, se puede apreciar que dentro de las distintas iniciativas antes descritas, destacó la urgencia por institucionalizar la función electoral y como consecuencia de esta reforma electoral se creó el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, un nuevo padrón electoral, se instituyó una nueva organización electoral integral, con el propósito de responder a las demandas de realizar procesos electorales en forma imparcial, clara y con gran certidumbre.

Lo más relevante de esta institucionalización electoral fue que, por primera vez, existió un esquema de organización compartido o corresponsable, en el que estarían involucrados el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, sobre todo que ningún partido por sí mismo tuvo el número de representantes suficientes para tomar las decisiones de la autoridad electoral, ya que el esquema de autoridad compartida contempló la figura de los consejeros magistrados, que correspondió a los ciudadanos notables sin vínculo partidista, en los cuales recayó las decisiones de la autoridad electoral.

Cabría anotar en este punto de la reflexión que la integración de la autoridad electoral en forma tripartita y corresponsable, propició una manera distinta de entender la organización e instrumentación de los procesos electorales en el país, lo

cual propició el fortalecimiento de la cultura política de la sociedad, toda vez que empezó a permear colectivamente la idea de que la organización de los comicios ya no dependía exclusivamente de un actor como lo era el gobierno, sino que el éxito o el fracaso de los mismos dependía también de los partidos políticos y de la propia sociedad.

Otra característica fue que se crea un padrón electoral totalmente nuevo, es decir, se desecha el anterior por la gran desconfianza que tenían los partidos políticos en función de las elecciones de 1988. Los trabajos del nuevo padrón se desarrollaron a partir de una técnica censal. Se levantó primeramente un catálogo general de electores, mismo que daba cuenta de todas aquellas personas que estuvieran en edad de votar y, posteriormente, se elaboró el padrón electoral a partir de la solicitud de inscripción individual del ciudadano en el mismo. Debe señalarse que el contexto político de 1988-1989 no hubiese permitido utilizar nuevamente el padrón de las últimas elecciones federales, siendo este tema uno de los puntos que mayor consenso tuvo entre los partidos políticos en este proceso de reforma.

La elaboración del padrón electoral fue relativamente novedoso, ya que fue dotada de órganos de vigilancia, en los cuales hasta la fecha participan los partidos políticos y los ciudadanos. Un aspecto importante fue que, por primera vez en la historia del país, se crea una institución que aglutinó las distintas actividades relacionadas con los procesos electorales en un solo organismo, que antes se desarrollaban en unidades administrativas dispersas: la educación cívica, la capacitación electoral, el registro de electores, las actividades relativas a los partidos políticos y, por primera vez, la profesionalización de los funcionarios electorales. Asimismo, la instauración del Tribunal Electoral y el Sistema de Impugnación de Medios contribuyó a la organización y resultados de los procesos electorales.

La reforma electoral de 1989-1990 ha sido considerada, por algunos especialistas en la materia, como una reforma de gran alcance, debido a que desde su origen estuvo concebida para diseñar procesos electorales corresponsables. En este sentido, su

aplicación requería de un esfuerzo colectivo sin precedentes entre partidos políticos y sociedad para construir una autoridad electoral moderna, autónoma, imparcial, profesional, con capacidad jurídica propia y, sobre todo, creíble.

En este contexto, el esquema compartido de integración de la autoridad entre gobierno, partidos y ciudadanos, contribuyó a acreditar la confiabilidad y actuación imparcial de la nueva autoridad en la materia, junto a la creación de un sistema de impartición de justicia electoral, así como el establecimiento de medidas de carácter técnico en la instrumentación de comicios. De esta forma, el país entra en una nueva etapa en la organización de procesos electorales, la cual es innegable como parte del proceso de modernización de las estructuras estatales.

2.7 La reforma política del Estado

La reforma del Estado es un proceso que se ha orientado a sentar las bases para establecer una nueva relación del gobierno con la sociedad. En esta tesitura se pretende modernizar las estructuras institucionales del país, en las que las prácticas electorales tienen una importancia central. Sin embargo, vale señalar que la reforma política del Estado no se inicia ni se agota con la reforma electoral.

“La reforma del Estado en México se ha concebido como un proceso integral. Hay convergencia y simultaneidad entre la evolución económica, los avances políticos y el mejoramiento de las condiciones sociales. En el dominio de lo político, la reforma se propone, por una parte, el fortalecimiento de la soberanía buscando (...) la coexistencia efectiva y permanente del Estado nacional (...) que, sin sacrificar...”¹⁰⁴

La denominación reforma política del Estado describe al proceso de actualización del

¹⁰⁴ Zedillo Ponce de León, Ernesto. “La educación y la reforma del Estado” en Loeza, Soledad. (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México. México, 1996. p. 16.

marco jurídico-institucional del país, por el que actualmente atravesamos. Esta connotación se establece de manera amplia en la administración de Ernesto Zedillo; sin embargo, en las dos administraciones que le antecedieron (De la Madrid y Salinas), el Estado mexicano inició un proceso de reforma de sus estructuras en sus distintos niveles.

Resulta importante señalar que el planteamiento estratégico en materia electoral, desde 1989, logró convocar a los partidos políticos, ciudadanía y representantes del gobierno, a la mesa del diálogo y concertación política, para que de manera consensada se establecieran los mecanismos de acción para resolver las controversias electorales, que han afectado la estabilidad político-social del país y sus repercusiones económicas, así como también para mejorar la estructura, organización y procedimientos de los organismos electorales. El resultado de estas negociaciones dio lugar a la reforma electoral que actualmente se encuentra vigente.

Los cambios al sistema electoral, que se inician con la reforma de 1989-1990 y continúan con las reformas de 1993 y 1994, se incorporan al proceso de transformación política del Estado mexicano. Se transita cualitativamente a un sistema electoral con características únicas y renovadoras, a fin de satisfacer las exigencias de los partidos políticos y la ciudadanía en general, por construir un marco electoral confiable a las expectativas de los actores involucrados en dichos procesos.

La transformación del sistema electoral contribuyó a la transformación misma del Estado, puesto que se modificó cualitativamente una de las estructuras centrales en que descansa el sistema político del país. El nuevo sistema electoral estuvo orientado a eliminar los resquicios de desconfianza en la organización de las elecciones y continuó modificándose en el marco del proceso de modernización del país.

El esfuerzo reformador del Estado, en el cual el sistema electoral es sólo un

apartado, tuvo un nuevo impulso al inicio de la administración de Ernesto Zedillo, a través del Acuerdo Político Nacional, suscrito por los representantes del PRI, PAN, PRD y PT el 17 de enero de 1995¹⁰⁵, con el propósito de impulsar una Reforma Política del Estado, que permitiera garantizar la absoluta legalidad y transparencia de los procesos electorales, entre otros puntos básicos.

La reforma del Estado fue una iniciativa del ejecutivo federal y tuvo como propósito original dar nuevos contenidos democráticos a la función pública, estableciendo una nueva relación entre el Estado y la sociedad, e impulsando una reforma interna de las instituciones estatales, con lo cual se buscaba estimular e incrementar el desarrollo social, económico y político del país, bajo condiciones de gobernabilidad democrática.

El 18 de enero de 1995 las cuatro fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión, del PRI, PAN, PRD y PT, suscribieron un punto de acuerdo en donde manifestaron públicamente su solidaridad respecto del acuerdo firmado. El 20 de abril la Secretaría de Gobernación, institución encargada de atender los asuntos de política interior del país, entregó a los cuatro partidos un proyecto de agenda para la reforma del Estado, la cual fue resultado de las propuestas que al respecto presentaron los propios partidos.

En dicha propuesta se encontraron como puntos más importantes el relativo al nuevo federalismo, el fortalecimiento de la vida municipal, el financiamiento público a los partidos, los topes a los gastos de campaña y la presencia equitativa de los partidos políticos en los medios de comunicación, los tres últimos puntos eran los más polémicos y eran los de mayor interés para las organizaciones partidistas dado que sería la parte que supuestamente quedaba por perfeccionar en el sistema electoral para garantizar mejores condiciones de competencia a todas las formaciones

¹⁰⁵ Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1997. p.12.

políticas.¹⁰⁶

Sin embargo, debido a las vicisitudes que marcaron este período de negociación política, marcado por la suspensión del diálogo y reanudado hasta octubre de 1995, los partidos decidieron abordar como tema prioritario el de la Reforma Electoral, en función de la premura de los tiempos, de cara a las elecciones federales de 1997. En este marco los partidos políticos se comprometieron a trabajar sobre 10 puntos básicos, entre los que destacan: la instalación de una mesa de negociación (Mesa central) para mantener acuerdos entre el gobierno, los partidos políticos y los representantes del Congreso; promover un diálogo nacional a fin de definir la reforma política, con la participación y consenso de todas las fuerzas políticas nacionales; profundizar las relaciones democráticas con los poderes de la Unión, órganos de gobierno, instituciones públicas, partidos políticos y sociedad civil, así como concluir la reforma electoral definitiva a nivel estatal y federal.

En esta perspectiva, se establecieron ocho mesas de trabajo adicionales que desahogarían distintos temas y de las cuales la de la reforma electoral sería la primera en establecerse. En los trabajos de esta mesa se puso énfasis en promover el estricto apego a la soberanía estatal en materia electoral; impulsar la reforma política del Distrito Federal; orientar la acción del gobierno para asegurar el Estado de derecho y la legalidad y transparencia de los comicios de 1997, acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo; garantizar que una vez concluidas las reformas electorales, no se realizaran acciones que violentaran el marco jurídico y el respeto a las instituciones.¹⁰⁷

Con este recorrido histórico sobre las distintas legislaciones electorales, hasta la de 1989 y su vinculación con el proceso de reforma política del Estado, se establece el marco previo al tratamiento de las reformas electorales entre 1989 y 1996.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 13-16.

En resumen, se puede señalar que el sistema electoral que actualmente opera en nuestro país data de 1989, pero en su conjunto se ha formado paulatinamente y con especial énfasis desde la ley electoral de Francisco I. Madero, en 1911. Como se ha podido observar en el recorrido sobre las distintas leyes electorales, se han dado cambios cualitativos y se ha intentado que éstos respondan a las circunstancias político-sociales del momento o, desde otra perspectiva, para establecer normas que abran espacios para la expresión de los legítimos intereses de la sociedad organizada a través de partidos políticos.

La construcción de un nuevo sistema electoral, a partir de 1989, constituye causa y efecto del proceso de reforma a las instituciones del Estado mexicano, denominado desde los inicios de la administración zedillista como la reforma política del Estado. Dicho proceso, en palabras simples, busca la actualización de las normas e instituciones del Estado para ajustarlas a las necesidades sociales, mejorar la relación y el entendimiento entre el gobierno y la sociedad, al dar el primero *respuesta a las demandas de la segunda, y eficientar el cumplimiento de las instituciones estatales, en un marco de gobernabilidad democrática.* Desde otra perspectiva, la reforma política del Estado también se interpreta como uno de los mecanismos más elaborados para que el PRI continúe en el poder.

Al respecto Silvia Gómez Tagle señala, haciendo mención a las reformas electorales entre 1963 y 1989 que:

“De 1963 en adelante el Estado emprendió reformas en la legislación electoral tendientes a incrementar la participación de los partidos de oposición en el poder legislativo y en espacios electorales limitados con el fin de que no desaparecieran. Pero las reformas electorales de 1963 a 1989 han tenido siempre aspectos contradictorios. Por un lado se ha intentado alentar la participación de los partidos de oposición y de los ciudadanos en general en los procesos electorales, y por otro se han incorporado mecanismos para conservar los procesos electorales bajo el control del Estado y de su partido.”¹⁰⁸

¹⁰⁸Gómez Tagle, Silvia. “La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988” en Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (coordinadores). *El nuevo estado mexicano. II. Estado y política*. Nueva imagen México, 1994. p. 200.

Desde otra perspectiva, la reforma a las instituciones electorales, su modernización y su funcionamiento actual, puede señalarse como un ejemplo importante en proceso de modernización del Estado en su ámbito político. Posiblemente, la evidencia que confirma la premisa anterior es el hecho de que, en el momento actual, las instituciones electorales han acreditado su trabajo ante los partidos y la ciudadanía, gozando de un nivel de aceptación en cuanto a la realización de su trabajo, de tal suerte que existe una base de consenso compartida por los actores políticos rumbo a las elecciones federales del año 2000.

Por supuesto, siempre habrá espacio para reformar no sólo las instituciones electorales , sino cualquier tipo de institución que tenga el consenso para ser reformada. La reforma electoral no agota el proceso de la reforma del Estado, pero constituye una pieza fundamental que de no haberse realizado cuestionaría el proceso en su conjunto.

Capítulo 3

Las reformas electorales en México (1989-1996) y la cultura política en la modernización del Estado Mexicano

Introducción

El año de 1988 marcó la necesidad de replantear las normas, instituciones y procedimientos relativos a la organización de las elecciones en nuestro país. A partir de ese momento, se inicia un proceso de diálogo y debate político, a fin de determinar los alcances y contenidos de una nueva normatividad electoral. En el presente capítulo, se analizarán de manera genérica las reformas que han tenido lugar entre 1988 y 1996 y el impacto de éstas en la cultura política del país, desde la perspectiva de la corresponsabilidad democrática, toda vez que bajo esta lógica se puede establecer que estas modificaciones de ley han contribuido a modernizar la función del estado en materia electoral.

Si se parte de la necesidad existente en la sociedad mexicana de finales de los años ochenta por revisar, actualizar y perfeccionar la legislación electoral, se comprenderá el propósito planteado por los actores políticos de responder con eficiencia, certeza y oportunidad a las demandas político-sociales; por construir un sistema electoral confiable y creíble, así como un régimen competitivo de partidos basado en el principio de equidad, a fin de lograr el más alto grado de aceptación social. Se buscaba crear un nuevo sistema electoral, confiable y transparente, que respondiera a la demanda ciudadana de construir comicios creíbles con un alto grado de legitimidad.

Se volvió indispensable promover el debate político para conformar los consensos necesarios que dieran origen a una nueva legislación electoral, en donde de manera efectiva se diera un paso hacia la modernización y la democratización del sistema electoral en su conjunto como una estrategia política para resarcir la cuestionada

elección salinista y dar cauce a la pluralidad social en un ambiente de gobernabilidad.

En cuanto al impacto de las reformas electorales en la cultura política del país, cabe hacer la reflexión con respecto a que, con su instrumentación, se ha incentivado una mayor participación ciudadana, misma que en gran medida se debe a la confianza en las instituciones electorales, al fortalecimiento del sistema de partidos y en su influencia en la competencia electoral en condiciones más equitativas.

Es importante señalar que las reformas de 1990 a 1996, no sólo han contribuido a la redistribución de las posiciones de poder en los órganos representativos o en el sistema de partidos, sino también han generado nuevos valores, ideales, actitudes y conductas políticos a través de las cuales la ciudadanía ha participado más activamente en las actividades político-electorales y también ha generado mayores espacios de debate y reflexión en la sociedad del país. La legalidad, el consenso, la tolerancia, el respeto por el adversario o la disposición al diálogo, son valores que la sociedad mexicana ha ido adquiriendo con base en la dinámica que han experimentado durante la preparación y desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

En este marco puede señalarse que las reformas electorales, que a continuación se analizarán, son resultado del trabajo conjunto que han realizado los actores políticos por contar con un sistema electoral y de partidos, acorde con las demandas de una sociedad más crítica y participativa y que de diversas formas responden a dichos reclamos.

3.1 Las reformas del sexenio 1988-1994

Durante el periodo 1989-1994 se realizaron tres reformas a la legislación electoral, las cuales fueron respuestas a diversos escenarios, a saber:

- La primera se desarrolló durante el periodo 1989-1990 y fue resultado directo del controvertido, discutido e incluso desprestigiado proceso electoral de 1988, dando respuesta al compromiso político del expresidente Salinas de llevar adelante una reforma democrática a la legislación electoral¹⁰⁹. La reforma se desarrolla también por lo controvertidos que resultaron los comicios de 1988, la cual comprendió cambios y adiciones a siete artículos constitucionales y la adopción de una nueva legislación secundaria que reglamentaría la función electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mismo que posteriormente será motivo de un análisis comparativo, a fin de enfatizar el hecho de que estas modificaciones han contribuido a modernizar la función estatal en materia electoral.

La principal innovación que incorporó esta primera reforma fue la creación del IFE, como un organismo autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones.¹¹⁰ El hecho de que la organización de las elecciones federales pasara a ser una función estatal, fue punto medular de un proceso orientado a desvincular al gobierno de la actividad político electoral, con lo cual, de alguna manera, se daba respuesta a la demanda político-social de contar con una autoridad electoral imparcial y autónoma, encargada de organizar procesos electorales confiables.

Otro aspecto central fue la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como la autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias electorales y de impartir justicia electoral, con atribuciones vinculatorias, a diferencia de su antecesor el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sólo tuvo atribuciones de tipo administrativo.

- La segunda reforma se aprobó durante 1993 y respondió, entre otros factores, a

¹⁰⁹ Woldenberg, José. (1989). "La reforma insípida" *Cuaderno de Nexos*. No.17. Noviembre. México, D. F. p.2.

¹¹⁰ Pereznieta, Castro, Leonel. (compilador). *Reformas constitucionales y modernidad nacional op. cit.* p. 37.

la necesidad gubernamental para mejorar las condiciones para las elecciones de 1994 y la demanda de los partidos de oposición de avanzar en una serie de normas, que abrieran paso a una contienda más confiable y equitativa, es decir, que se dieran las mismas condiciones de competencia para todas las agrupaciones en cuanto a financiamiento y acceso a los medios de comunicación.¹¹¹ Fue una reforma que no cuestionó la funcionalidad del IFE o del TRIFE, sino lo que buscó fue perfeccionar y mejorar los procedimientos técnicos electorales existentes, con lo cual se pretendía garantizar mejores condiciones en la organización y desarrollo de los procesos electorales. Esta reforma generó cambios y adiciones a 7 artículos constitucionales y a casi 200 del COFIPE.¹¹²

Algunas de las modificaciones más importantes que generó esta reforma fueron: La ampliación de los espacios de representación y participación plural en la conformación del Congreso, es decir, acceso de las fuerzas de minoría al Senado y nuevos topes de representación en la Cámara de Diputados, así como la adopción de diversas disposiciones para asegurar condiciones de equidad en la competencia partidista.

Posiblemente, la modificación más significativa que aportó esta reforma fue la definición del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, lo cual significó que sería la última instancia para decidir la validez de las elecciones, tanto de diputados como de senadores. Con ello se dotaba de plenos poderes al órgano encargado de impartir la justicia electoral.

- En el contexto del levantamiento armado en Chiapas y del asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio y a partir de los compromisos contraídos en los acuerdos del Pacto para la Paz, la Justicia y la

¹¹¹ Cordera, Rolando y Woldenberg, José. (1993). "La reforma electoral" *Cuaderno de Nexos*. No.60. Junio. México, D. F. p.3.

¹¹² Alcocer V, Jorge. "Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real" En Riordan, Roett. (compilador). *El desafío de la reforma institucional en México*.

Democracia, se impulsa, del 27 enero al 13 de mayo de 1994¹¹³, la tercera reforma electoral, resultado del debate realizado por los dirigentes partidistas y los candidatos presidenciales, con el propósito de establecer las bases que aseguraran una elección legal y creíble. Dicha reforma comprendió la modificación y adiciones de un artículo constitucional y de 36 del COFIPE.

En esta nueva legislación se introdujeron modificaciones de importancia para la actuación y el funcionamiento de los órganos electorales, que permitieron que los comicios tuvieran un sentido de verdadera opción para el electorado¹¹⁴. Es decir, ante las vicisitudes políticas de 1994, fue necesario un replanteamiento que asegurara que el desarrollo de los comicios se dieran en un contexto de paz y estabilidad social.

3.1.1 La reforma electoral de 1989-1990

3.1.1.1 Antecedentes

Como se ha venido señalando, el proceso de la reforma de 1990 no se puede entender sin el trasfondo del 6 de julio de 1988. Los resultados de los comicios federales, particularmente en la elección presidencial, señalaron un cambio significativo en la oferta de las fuerzas políticas y en la respuesta que tuvieron por parte de la ciudadanía, ya que por primera vez en la reciente historia del país se observó una intensa competitividad entre los partidos políticos y, al mismo tiempo, una creciente inconformidad del electorado ante el régimen prevaleciente. Ante esta situación, las instancias oficiales se dieron a la tarea de promover un

Siglo XXI. México, 1996. P.90.

¹¹³ Pérez Fernández del Castillo, Germán y Woldenberg, José "Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994" en Pérez Fernández del Castillo, Germán; Alvarado M., Arturo; y Sánchez Gutiérrez, Arturo. *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Porrúa. México, 1995. pp. 123-124.

¹¹⁴ Peschard, Jacqueline. (1995). "La explosión participativa: México, 1994". *Estudios Sociológicos*. . No. 38 Mayo-agosto, Vol. XIII. México, D. F. p. 342.

replanteamiento de fondo en materia electoral, pues ésta era la primera demanda social que se le planteaba de fondo a la administración salinista.

A este respecto, Juan Molinar Horcasitas señala:

“...la elección de 1988 fue paradójica no solamente por el contraste entre sus grandes saldos. Lo fue también por el carácter ambiguo de cada uno de ellos: respecto a la victoria del PRI, ésta fue abrumadora, pero el partido oficial no salió ileso del lance y, de hecho, se sumió en una fuerte crisis interna; respecto a los resultados de la elección, la ambigüedad consiste en que éstos produjeron una situación competitiva que al rebasar los marcos estrechos del sistema de partido hegemónico sentó las bases para una transición democratizadora, pero el proceso que produjo esos resultados fue tan conflictivo y complejo que mermó los márgenes de acción de todos los actores y dificultó la construcción política de esa transición.”¹¹⁵

En este sentido, se puede decir que si bien los resultados electorales dieron el triunfo al Partido Revolucionario Institucional (PRI), también hay que considerar que el resultado final ha sido el más cuestionado no sólo en la reciente historia electoral del país, sino posiblemente a lo largo de toda su historia.

Con independencia de las diversas interpretaciones que merecieron los comicios de 1988, lo cierto es que la disparidad en las posiciones adoptadas apuntaban a revisar, corregir y evitar en el futuro la problemática política, social y casi constitucional provocada por el manejo de dicha elección

Se hizo patente la necesidad de reformar el marco normativo electoral, el cual se llevó a cabo una vez que el expresidente Salinas hizo un llamado a la sociedad en general, para revisar la normatividad en materia electoral¹¹⁶. En otras palabras, convocó a la ciudadanía, partidos y organizaciones políticas y sociales a participar en audiencias públicas, para determinar los contenidos y alcances de las modificaciones que tendría la Ley en dicha materia, lo cual se llevó a cabo en diversos estados de la República, en la Comisión Federal Electoral, en la Comisión

¹¹⁵ Molinar Horcasitas, Juan. *op. cit.* p. 217.

¹¹⁶Woldenberg, José. (1989). “ Reforma electoral: los cuatro temas centrales” *Cuaderno de Nexos*.

de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como consecuencia de tal llamado, la ciudadanía y los partidos políticos manifestaron sus puntos de vista y posiciones, que fueron recogidas y retomadas por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, misma que acordó el 26 de enero de 1989 celebrar audiencias públicas y conocer la opinión de los partidos políticos, sobre una serie de temas que lograron consenso previo. Los temas fueron:

1. Las bases sociales políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas
2. El sistema electoral de la Constitución
3. El sistema de partidos políticos
4. Las organizaciones sociales, sindicatos y partidos políticos;
5. La democracia directa y la democracia representativa en la federación estados y municipios;
6. El registro de los electores;
7. El proceso electoral
8. Lo contencioso electoral y sus órganos
9. La calificación de las elecciones
10. Los medios de comunicación y la actividad político-electoral;
11. La democracia y la desobediencia civil
12. La organización política del distrito federal
13. El estado y las agrupaciones religiosas denominadas iglesias y
14. El Congreso de la Unión.¹¹⁷

Sin embargo, una vez concluidos los foros y consultas, la posición de los partidos políticos denotaba que no había indicios de que pudiera haber consenso entre las fuerzas políticas en torno al contenido y el sentido de las reformas.

Por un lado, las propuestas del PRI tendían a la modificación de algunos aspectos, no centrales del sistema electoral, con todo y que reconocían la necesidad de realizar cambios para canalizar por vía pacífica la tensa situación que se generó en el país a partir de las elecciones federales de 1988. De lado de la oposición, también se manifestaron dificultades para la definición de planteamientos comunes que, a

No.16.Octubre. México, D. F. p.3.

¹¹⁷ Pereznieta Castro, Leonel. (compilador). *op. cit.* p. 32.

partir de las coincidencias en torno a los aspectos nodales de la reforma electoral, pudieran restringir los espacios de maniobra para el PRI.¹¹⁸

Si bien la falta de consenso en términos concretos se debió a que los partidos de oposición, PAN, PSUM y PMS, estaban en contra de las propuestas del PRI, también hay que considerar que éstos no llegaron a un consenso generalizado para presentar otras que eliminaran las del partido oficial. Adicionalmente, es importante señalar que, por primera vez en la historia, el PRI estaba incapacitado para reformar por sí sólo la Constitución, ya que no contaba con el requisito de representación ante el Congreso. La gran polémica de todo esto fue que la mayoría de las propuestas del PRI generaban las condiciones para que se mantuviera en el poder y no permitían la entrada de partidos de oposición.

Ante esta situación, debido a que no se logró determinar las propuestas de Ley de conformidad con los plazos establecidos por el presidente de la República, diputados del PAN solicitaron, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, realizar un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso para dictaminar las modificaciones de Ley.

Durante ese periodo de consultas se obtuvieron resultados concretos, ya que las iniciativas de ley presentadas por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD permitieron sentar las bases de discusión para las modificaciones a la legislación electoral. Los temas que más sobresalieron fueron los relativos a la organización electoral, la calificación, la integración de la Cámara de Diputados y la de Senadores.¹¹⁹

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentó su dictamen el 15

¹¹⁸ Ruiz Suárez, Ricardo. (1989). "El difícil camino de la reforma electoral". *El Cotidiano*. No.30. Julio-agosto. México, D. F. p. 3.

¹¹⁹ Woldenberg, José. (1989). "La reforma electoral: los cuatro temas centrales" *Cuaderno de Nexos*. No.16. Octubre. México, D. F. p.3.

de octubre de 1989,¹²⁰ en el que se establecieron 11 puntos de acuerdo, entre los que destacan los siguientes:

- Se estableció que para propiciar el avance democrático en el país era necesario reformar las normas relativas al régimen electoral federal, así como las de integración y composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Para ello se determinaron las bases para que el ejercicio de la función estatal electoral recayera en un organismo autónomo, el cual debería estar regido por los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y profesionalismo e integrado en sus órganos de dirección por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos y ciudadanía.
- Asimismo, a fin de lograr la mayor transparencia en los procesos electorales, las sesiones de los órganos colegiados deberían de ser públicas y la información respectiva debería también ser pública. Finalmente, se determinó la creación de un sistema de medios de impugnación y de un tribunal electoral que tendrían por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetarán invariablemente al principio de legalidad y transparencia electoral.

Los anteriores acuerdos, resultado del consenso¹²¹ de los actores políticos involucrados, que no de la unanimidad, sentaron las bases para iniciar un proceso de transformación y perfeccionamiento de los métodos, procedimientos y prácticas electorales en el país, lo cual generó el replanteamiento y formulación de instrumentos que permitieron regular y establecer límites, que posteriormente fueron incorporados a la legislación. Bajo esta lógica, se reformaron siete artículos constitucionales¹²² (50., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54,60 y 73 fracción VI, base tercera), que dieron sustento a los siguientes alcances:

¹²⁰ Pereznieta Castro, Leonel. (compilador) *op.cit.* pp. 37-38.

¹²¹ El término "consenso", hace referencia a la aprobación de una norma constitucional o legal por la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo cual no implica una aprobación por unanimidad, que conlleva la aprobación de todos y cada uno de los integrantes de las fracciones partidistas.

¹²² *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1990.p. 5.

Tomando en cuenta las presiones de los partidos de oposición, con base en la desconfianza generada por la organización de las elecciones de 1988, las nuevas reformas especificaron el tipo de la organización, funcionamiento y vigilancia de los órganos electorales; establecieron el compromiso de profesionalizar al personal encargado de los mismos; se definió también el carácter de la participación ciudadana en asuntos políticos como libre y pacífica; se autorizó la creación del Registro Nacional Ciudadano, con el objeto de integrar un padrón electoral confiable, así como la emisión de una nueva credencial de elector con fotografía, la cual contara con una serie de medidas de seguridad para evitar su falsificación.

Como resultado de las discusiones entre los partidos políticos y el gobierno, en el sentido de establecer normas para la confianza y credibilidad de las autoridades electorales que se tenía previsto crear, se determinó que la organización de las elecciones sería una actividad estatal, por lo que era necesario el establecimiento de un organismo que agrupara de manera integral todas las actividades que se derivaban de la jornada electoral en sus tres fases (preelectoral, electoral y postelectoral). De la misma manera, se ampliaron las atribuciones del Tribunal Federal Electoral; se aprobó la cláusula de gobernabilidad, con lo cual se garantizaba la mayoría de los curules del partido en el poder en la Cámara de Diputados y la asignación de representantes en la Asamblea del Distrito Federal.¹²³ De estos alcances surge la ley secundaria, denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual entró en vigor el 25 de agosto de 1990.

3.1.1.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990

En el ambiente político, causó grandes críticas el hecho de que el PRI y el PAN aprobaran en forma mayoritaria la ley secundaria en materia electoral. En algunos

¹²³ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 87.

casos, se llegó a señalar que la nueva ley carecía de legitimidad política por no haber recibido el respaldo de otros partidos tan importantes como el PRD. Con la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), da inicio una nueva etapa de transformaciones para la construcción y desarrollo de procesos electorales democráticos y modernos en nuestro país.

El COFIPE se integró con 372 artículos y 16 transitorios, que dieron lugar a la regulación y ordenamiento, tanto de sus instituciones como de los actores que intervienen en la organización, desarrollo y vigilancia de las prácticas electorales.

Entre los principales logros de esta nueva legislación, que contribuyeron a sentar las bases para una nueva conformación de fuerzas políticas en el país, así como para la creación y funcionamiento de órganos autónomos encargados de la función electoral, con lo cual se iniciaría el proceso de modernización del Estado en esta materia, destacan:

- *Los límites de representación en la Cámara de Diputados.* Cabe recordar que la LFOPPE incorporó por vez primera el principio de representación proporcional, lo cual generó que la Cámara se conformara de 300 diputados de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional. A partir de ese momento el sistema electoral en nuestro país adoptó un carácter de representación mixta con dominante mayoritario, que continúa vigente hasta nuestros días. Con las reformas de 1986 que introdujo el Código Federal Electoral (CFE) se eleva a 200 el número de diputados por el principio de representación proporcional, por lo que la conformación de la Cámara ascendió a 500 integrantes.

Esta modificación puede interpretarse de dos formas: la primera, como una estrategia del partido en el poder para mantener su hegemonía y seguir decidiendo el rumbo del país, a costa de un marcado autoritarismo¹²⁴ (al margen

¹²⁴ Aziz Nassif, Alberto. "La reforma electoral: Adecuaciones a una democracia tutelada" en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime. (coordinadores) *El nuevo estado mexicano. II. Estado y política.*

de las propuestas de los partidos de oposición) y, la segunda, como la apertura de los canales de acceso al poder, que dieron origen a la actual conformación de fuerzas políticas en el país, con lo cual la figura estatal se vio fortalecida, al permitir la expresión plural de la sociedad en asuntos político-electorales.

Con el COFIPE se fijaron los límites de representación ante la Cámara. Es decir, se estableció que el número máximo de diputaciones bajo los dos principios sería de 350, que correspondía al 70% de los escaños. Esto permitió que los partidos políticos minoritarios aseguraran una representación y participación mínima de 150 diputados (30% de los escaños).

Asimismo, la ley secundaria especificó la cláusula de gobernabilidad, en la que se estableció que si la votación nacional de un partido político era mayor al 35% del total de la Cámara, se le otorgaría la representación requerida hasta obtener su mayoría absoluta, es decir, si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría y tenía una votación de al menos 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mitad más uno de la Cámara (251); además, por cada punto porcentual que su votación excediera del 35% y hasta menos del 60% obtendría dos diputados adicionales.¹²⁵

De lo anterior podría deducirse que, con el mayor acceso de los partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, se iniciaba un proceso de renovación y apertura democrática de las fuerzas políticas en el país. Sin embargo, la cláusula de gobernabilidad rompe este supuesto, en la medida de que su aplicación sólo generaba las condiciones para beneficiar al partido en el poder, ya que su fórmula garantizaba la mayoría absoluta y su permanencia.

Nueva imagen. México, 1994. p.136.

¹²⁵ Becerra Chávez, Pablo Javier. (1995). "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas" en *Polis 94. Estudios teóricos urbano rurales y político-electorales*. México, UAM-Iztapalapa. Anuario, 1995. p 149.

- *La creación del Instituto Federal Electoral (IFE)*. Se considera como la principal innovación que introdujo el COFIPE, ya que su establecimiento y características propias, como un organismo autónomo del Estado, encargado de realizar la función estatal de organizar elecciones, rompió con la tradicional estructura de los organismos electorales heredados desde la Ley de 1946,¹²⁶ como fue la Comisión Federal Electoral, puesta en operación con las reformas de 1973, que tenía las mismas atribuciones pero que, por depender del gobierno, perdió credibilidad en su capacidad y en sus resultados, ya que sólo funcionaba de manera permanente durante periodos electorales y no había permanencia de sus integrantes, pues eran miembros del propio gobierno y sus actividades las realizaban temporalmente.

En este contexto, con el COFIPE se hizo un replanteamiento de la naturaleza y atribuciones del organismo encargado de llevar a cabo la función electoral en el país. Por ello, fue necesario precisar la naturaleza jurídica que diera sustento a la creación del IFE, como una organización permanente, con autonomía de los poderes públicos para asumir decisiones en su ámbito de competencia, en el entendido de que su desarrollo y funcionamiento sería una función estatal, la cual de manera corresponsable la ejercería el Legislativo y el Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Con la creación del IFE se instituyó la profesionalización del personal encargado de la organización y el desarrollo de las prácticas electorales del país, estableciéndose los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza y profesionalismo, que normaron la operación y ámbito de competencia de los tres órganos básicos que lo conforman: de dirección, ejecutivos y técnicos, así como de vigilancia,¹²⁷ para asegurar el debido cumplimiento de sus atribuciones.

En este sentido, Leonel Pereznieto señala "Una novedad relevante consistió en la

¹²⁶ *Ibid.*, p. 147.

¹²⁷ Pereznieto Castro, Leonel. (compilador) *op.cit.* p. 37.

integración de los consejeros magistrados en el consejo general de dirección política y a los consejeros ciudadanos, supuestos representantes de la ciudadanía, en los consejos locales y distritales, mismos que realizan el contrapeso a los representantes de los partidos..."¹²⁸ Esto es, el órgano de dirección del IFE, además de estar integrado con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se conformó con representantes de la ciudadanía así como de los partidos políticos, bajo la figura de Consejeros.

El Consejero del poder Ejecutivo estuvo representado por el Secretario de Gobernación, quien fungió como presidente del Consejo General, teniendo la facultad del voto de calidad en caso de empate en la toma de decisiones; cuatro del poder Legislativo (dos senadores y dos diputados propuestos por la mayoría y la primera minoría de cada Cámara), seis consejeros magistrados, quienes fueron designados por el voto aprobatorio de dos tercios de la Cámara de Diputados, de acuerdo a las propuestas presentadas por el Presidente de la República, además de los representantes de cada partido¹²⁹ dependiendo de su fuerza electoral (uno como mínimo y como máximo uno por cada partido).

Como consecuencia de la conformación de este órgano, se generaron dos críticas centrales: la primera, con relación a la presencia del secretario de gobernación como presidente del Consejo General del IFE, y la segunda, relativa a la propuesta que el Presidente de la República hacía de los consejeros magistrados.

En el primer, caso, se criticó fuertemente el hecho de que el encargado de la política interior tuviera presencia y autoridad en un órgano que intentaba acreditar confianza entre la ciudadanía y los partidos políticos. En este caso, el simple hecho de que este secretario formara parte consejo del IFE generaba desconfianza para ciertos sectores políticos. Sin embargo, el PRI argumentaba que siendo la función electoral una función del estado, era necesario que el jefe

¹²⁸ Becerra Chávez, Pablo Javier. *op.cit.*, p. 147.

¹²⁹ Pereznieta Castro, Leonel. (compilador) *op.cit.* p. 39.

del Estado estuviera representado en dicho órgano, de la misma manera en que el poder legislativo, como poder también del Estado, contaba con sus representantes.

En el segundo caso, se criticó el hecho de que el jefe del ejecutivo tuviera la facultad de proponer la lista de los consejeros magistrados, para posteriormente, ser aprobados por el Congreso, situación que por las mismas razones del caso anterior, generaba desconfianza. Ello, se reforzaba por el hecho de que el PRI contaba, en ese entonces, con las dos terceras partes del órgano legislativo.

A partir de ese momento, se establece una corresponsabilidad democrática en esta materia, ya que, por un lado, se definieron las responsabilidades del gobierno, los partidos políticos y de los ciudadanos, así como las funciones de cada uno de sus órganos de dirección, ejecución y vigilancia electoral.

Asimismo, se adoptaron las figuras de juntas ejecutivas y de comisiones. La primera se integró con personal profesional encargado de fijar las políticas, programas y procedimientos del IFE, así como ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para asegurar el adecuado desarrollo de procesos electorales federales. La segunda, con atribuciones de apoyo y vigilancia para el registro nacional de electores, le correspondió a los partidos políticos.

En términos generales, puede señalarse que entre las principales funciones del IFE se encuentran las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, la preparación y desarrollo de la jornada electoral, el cómputo de resultados y la clasificación de las elecciones legislativas, así como programas de capacitación electoral y educación cívica.

- *La creación del Tribunal Federal Electoral y de un sistema de medios de impugnación.* Con el Código Federal Electoral de 1987, se integra el Tribunal de

lo Contencioso Electoral (TRICOEL), encargado de resolver las irregularidades que se presentaban a lo largo del proceso electoral. Sin embargo, la deficiencia que mostró este Tribunal al adoptar atribuciones totalmente administrativas¹³⁰, generó la necesidad de un replanteamiento de sus funciones y atribuciones.

El COFIPE estableció la creación de un Sistema de Medios de Impugnación,¹³¹ con el propósito de otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetarán al principio de legalidad.

Asimismo, determinó los lineamientos para la conformación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como un órgano autónomo jurisdiccional¹³² en la materia y sin las complicaciones administrativas del TRICOEL. El TRIFE se integró por una sala central y cinco salas regionales con competencia para resolver las controversias electorales. Con estas medidas se dota nuestro sistema electoral de los mecanismos jurídicos necesarios para resolver el problema de la impartición de justicia expedita y eficaz, con lo cual se daba respuesta a la demanda social de realizar de manera legítima y creíble los comicios en México.

- *Financiamiento público a los partidos políticos.* Con la reforma electoral de 1977 se define, por primera vez, las normas relativas al régimen de los partidos políticos en el país, concibiéndose como entidades de interés público¹³³; posteriormente, con la de 1987,¹³⁴ se determina el financiamiento público a los partidos como un mecanismo para asegurar las condiciones propicias para su desarrollo, sin tener que estar sujetos a diferentes fuentes de financiamiento. Estas modificaciones de Ley se dan a fin de fortalecer un régimen competitivo de partidos políticos en nuestro país, ya que antes de estas reformas no había una

¹³⁰ Comisión Federal Electoral. *Código Federal Electoral*. México, 1987. p 253.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 244-248.

¹³² Becerra Chávez, Pablo Javier. *op.cit.*, p. 144.

¹³³ Comisión Federal Electoral. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982. p. 213.

¹³⁴ Comisión Federal Electoral. *Código Federal Electoral*. *op.cit.* pp 99-101.

competencia partidista justa y equitativa, y sólo se beneficiaba al partido en el poder.

Con el COFIPE se definen de manera puntual cuatro criterios¹³⁵ para distribuir el financiamiento público, entre los que se encuentran: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores aportan y por actividades específicas como entidades de interés público. De esta manera, este ordenamiento ratificó el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público. Este punto generó al interior del Congreso grandes disputas, debido al reclamo generalizado de los partidos minoritarios, en el sentido de no recibir proporcionalmente recursos que les permitieran cubrir sus necesidades, en condiciones favorables para una competencia política plural en nuestro país.

- *Acceso a los medios de comunicación.* La reforma de 1973 garantizó a los partidos políticos el acceso gratuito a la radio y televisión, durante los periodos electorales, a efecto de que éstos estuvieran en posibilidades de difundir masivamente sus programas, plataformas electorales, así como promover por esa vía su identificación, a fin de encontrar apoyo por parte de la ciudadanía.

También con el COFIPE se garantizó el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión de manera permanente, utilizando 15 minutos del tiempo destinado al Estado. La duración de las transmisiones se incrementó en periodos electorales, dependiendo de la fuerza política con que contarán. Con esto se buscó sentar las bases para una mayor equidad en la competencia político-electoral, en el contraste y debate de ideas, así como en el fortalecimiento del juego democrático.¹³⁶

¹³⁵ Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, 1991 pp 45-50.

- *Integración del padrón electoral.* El COFIPE facultó al Consejo General del IFE para integrar un padrón electoral totalmente nuevo, a partir de una técnica censal, con el propósito de garantizar su autenticidad y confiabilidad como instrumento medular en la emisión del sufragio. Esta medida fue necesaria debido a las grandes dudas y desconfianza que el padrón electoral, utilizado en la elección de 1988, despertó entre la ciudadanía y, entre los partidos políticos, ya que éstos lo consideraban como el elemento principal a partir del cual el gobierno instrumentó el fraude electoral de ese año.

Una de las características centrales, en la elaboración del nuevo padrón electoral, aludiendo al principio de la corresponsabilidad democrática, fue la participación conjunta de autoridades, ciudadanos y partidos políticos en dicho proceso. Los partidos y las autoridades, de acuerdo al COFIPE, participaron a través de los órganos de vigilancia que se establecieron para ello y, por su parte, la ciudadanía lo hizo al revisar y rectificar la información relativa a sus respectivos datos personales.

Con este esquema de trabajo se buscó responder a las demandas sociales de construir un instrumento electoral confiable para todos los actores políticos. Años posteriores se seguiría utilizando el nuevo padrón electoral, para incorporar la credencial para votar con fotografía,¹³⁷ a fin de dotar al padrón de mayores niveles de confiabilidad.

Con la aplicación de estos lineamientos, los legisladores buscaron contar con un registro oportuno y efectivo de los ciudadanos con derecho a votar, en un marco de pluralidad y alta competencia electoral.

Por otra parte, es necesario destacar que el acuerdo legislativo que dio origen al COFIPE sintetizó una gran variedad de planteamientos para dotar al Estado mexicano con un sistema electoral moderno, que respondiera a las necesidades

¹³⁶ *Ibid.*, p.43.

¹³⁷ *Ibid.*, pp-132-134.

planteadas por comicios cada vez más competidos. En esta tesitura, el COFIPE representó el instrumento legal para iniciar un proceso de renovación y democratización de las prácticas electorales en nuestro país. Posiblemente, una de las aportaciones más importantes de este ordenamiento jurídico es que el Estado mexicano da un paso para modernizar las prácticas electorales desde una perspectiva democrática, es decir, con la participación de diversos actores políticos.

Asimismo, en un contexto de transición política, se sentaron las bases para desvincular la actuación del gobierno en este ámbito de competencia, en forma gradual. Este hecho se demuestra con la creación del IFE y el TRIFE, como órganos autónomos encargados de la función estatal en la organización, desarrollo y vigilancia de comicios, pues a partir de ellos se generaron las condiciones para dotar de certidumbre, confianza y transparencia a la realización de comicios.

Otro aspecto importante en el proceso de modernización del Estado fue el relativo al incremento de los márgenes de representación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, que fue de 350 como cifra máxima de un partido. En este marco se dan las bases para fomentar la expresión plural de la sociedad, la competencia democrática político-electoral en el país y la equidad en el sistema de representación¹³⁸. Por otra parte, la ampliación de prerrogativas entre ellas, el acceso a los medios electrónicos de comunicación y el financiamiento público, otorgó a los partidos políticos las condiciones para que en nuestro país existiera equilibrio e igualdad básica en la competencia partidista.

Se puede decir que las normas que se establecieron en el COFIPE generaron las condiciones necesarias para realizar comicios con amplios márgenes de legitimidad y credibilidad; sin embargo, la gran prueba de fuego para evaluar su aplicación y efectividad se dio en las elecciones de 1991, que tenían como finalidad renovar la totalidad de la Cámara de Diputados, así como la mitad de la Cámara de Senadores.

Debe señalarse que los resultados obtenidos en dichos comicios, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), revivieron las discusiones y posiciones de los distintos partidos acerca de la validez del COFIPE. Por ejemplo, para "...el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos legisladores votaron en contra de la reforma, los resultados de 1991 fueron prueba contundente de la parcialidad de la reforma y de la existencia de elementos que impedían tener elecciones legales y justas. Para el Partido Acción Nacional (PAN) los resultados de 1991 no invalidaban la reforma pero obligaban a perfeccionarla"¹³⁹.

En este sentido, se puede señalar que si bien los resultados electorales de 1991 generaron un nuevo debate sobre la legislación electoral vigente, también hay que señalar que dicho debate no cuestionó la permanencia del IFE o del TRIFE, más bien se orientó a mejorar el sistema electoral a partir de lo ya construido.

3.1.2 La reforma electoral de 1993

3.1.2.1 Antecedentes

Si bien los resultados electorales de 1991 generaron serios cuestionamientos por parte de la oposición, sobre la imparcialidad de la autoridad electoral, también hay que señalar que éstos fueron considerados como un reflejo de lo que podría suceder en los comicios federales de 1994¹⁴⁰. El escenario previsto planteaba la urgencia de independizar efectivamente al IFE, tanto de la tutela del gobierno como de los partidos políticos, mejorar la representación política y construir una autoridad totalmente imparcial, que estuviera apegada en su actuación a la normatividad en la materia.

¹³⁹ Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa*. El Colegio de México. México, 1997. p.51.

¹³⁹ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 90.

¹⁴⁰ Pérez Fernández del Castillo, Germán y Woldenberg, José "Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994" en Pérez Fernández del Castillo, Germán; Alvarado M., Arturo; y Sánchez

En este marco, jugaron a favor de la reforma algunos elementos adicionales como la necesidad gubernamental de crear las condiciones favorables para la contienda electoral de 1994, en un ambiente de certidumbre, junto con la demanda de los partidos políticos por construir una serie de normas que abrieran paso a una contienda limpia y equitativa. Estas circunstancias influyeron en la organización de los procesos electorales y, particularmente, en las condiciones de una competencia equitativa.

En contra de la reforma, el elemento de mayor trascendencia fue la posición del PRD, que se caracterizó por no votar a favor de ninguna propuesta de Ley, al parecer para "...no legitimar ninguna reforma bajo la impresión de que la descalificación en bloque puede resultarle más productiva."¹⁴¹ Adicionalmente, la dirigencia perredista con frecuencia señalaba los acuerdos entre PRI y PAN a través de una supuesta negociación extrainstitucional, en donde este último se beneficiaría obteniendo sus primeros triunfos en gobiernos estatales a cambio de apoyar sus propuestas de Ley.

Sin embargo, después de un largo periodo de discusiones entre las tres principales fuerzas políticas en el país (PRI, PAN Y PRD) se aprueba la segunda reforma al COFIPE¹⁴², misma que implicó la modificación de 7 artículos constitucionales (41, 54,56,60,63,74 y 100), y de reformas a casi 200 del COFIPE¹⁴³. Tales reformas se relacionaron con la composición de las instituciones de representación política, la calificación electoral, el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, y el mejoramiento de las condiciones técnicas para la competencia electoral.

Gutiérrez, Arturo. *op.cit.* p.122.

¹⁴¹ Cordera Rolando y Woldenberg, José. (1993). " La reforma electoral" *Cuaderno de Nexos*. No.60.Junio. México, D. F. p. 3.

¹⁴² Becerra Chávez, Pablo Javier. *op .cit.*, p. 150.

¹⁴³ *Diario Oficial de la Federación*. 18 de septiembre de 1993.

3.1.2.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993)

Los principales puntos de acuerdo que dieron origen a esta nueva reforma fueron:

- *Integración de las instituciones de representación política.* Particularmente, en lo que se refiere a la conformación de la Cámara de Diputados destaca, de acuerdo a Jorge Alcocer, la abolición de la llamada cláusula de gobernabilidad¹⁴⁴, que no se utilizó en 1991 en que tuvo vigencia, y el establecimiento de un tope de 315 diputados como máximo para el partido que ocupase la mayoría. Es decir, 63% del total de escaños siempre y cuando su nivel de votación fuera superior al 60% del total nacional). Tales medidas fueron tomadas con el propósito de mejorar la representatividad de las fuerzas políticas en dicha Cámara¹⁴⁵, propiciando que cualquier reforma constitucional se hiciera con el consenso de dos o más partidos políticos y no sólo con la aprobación de un partido, como anteriormente ocurría en el país.

Con esta reforma se introdujo un cambio de enorme trascendencia en la composición del Senado. Se propició la apertura y se garantizó el acceso del Senado a la representación de las fuerzas políticas de minoría, mediante la adopción de una fórmula que permitió ampliar el número de integrantes de la misma, de 64 a 128 miembros, es decir, de cuatro integrantes por entidad federativa¹⁴⁶ (3 asignados a la primera mayoría y uno a la primera minoría). La importancia de esta medida implicó que de manera automática, la oposición tendría cerca de 32 escaños senatoriales asegurados, lo que abría la posibilidad real de que la Cámara alta estuviera integrada de manera mucho más plural.

- *Calificación electoral.* Una de las modificaciones al COFIPE, que transformaron las instituciones y las prácticas electorales en el país, fue la que estableció la

¹⁴⁴ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* pp. 90-91.

¹⁴⁵ Becerra Gelover, Alejandro. (1993). "El fondo es forma en la reforma electoral". *Etcétera*. Diciembre. México, D. F. p. 14.

desaparición de los Colegios Electorales y, en consecuencia, la eliminación del principio de autocalificación para los integrantes del Congreso de la Unión. Como consecuencia, a los consejos distritales, locales y el general del IFE, se les dotó de mayores atribuciones, siendo a partir de ese momento los órganos encargados de declarar la validez de las elecciones de los integrantes del poder legislativo y de otorgar las constancias respectivas. De esta manera, el Consejo General haría lo propio para la elección de diputados por el principio de representación proporcional; los Consejos Locales para la elección de Senadores y los Consejos Distritales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.¹⁴⁷

Con estas medidas se fortaleció el principio de la imparcialidad en los resultados de los comicios, ya que a partir de la heterocalificación electoral, es decir, de la declaración de validez de la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores, por los órganos del IFE, se evitó que la calificación electoral de estas Cámaras se hiciera por los integrantes de las mismas.

- *Fortalecimiento del TRIFE.* Posiblemente la modificación más significativa de la reforma de 1993 fue el establecimiento del Tribunal Federal Electoral, como el órgano máximo jurisdiccional en la materia¹⁴⁸, lo cual significaba que sería la última instancia para decidir la validez de las elecciones de diputados y senadores, cuando existieran controversias. A partir de esta norma quedó claro que la máxima autoridad en materia electoral sería en forma definitiva el TRIFE y ya no los colegios electorales, como se estableció en la reforma de 1989-1990. Esta modificación fortaleció el principio de legalidad en la declaración de validez de las elecciones y la impartición de justicia electoral.
- *Financiamiento de partidos.* Con la creación del COFIPE, en 1990, se determinó

¹⁴⁶ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 91.

¹⁴⁷ Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, 1993 pp. 200-210.

¹⁴⁸ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 90.

el financiamiento público bajo cuatro modalidades diferenciadas, que establecían un criterio igualitario para todas las fuerzas políticas independientemente de su tamaño y fuerza electoral, y un criterio proporcional al número de votos del total nacional .

Con la reforma de 1993 se buscó contribuir al desarrollo de los partidos políticos, a través de un financiamiento más equitativo en comparación con lo establecido en el artículo 49 del COFIPE en su versión de 1990.

Por otra parte, es importante mencionar que hasta 1993 el financiamiento privado no se había regulado; sin embargo, con esta nueva reforma se determinaron una serie de disposiciones para establecer que las actividades partidistas podrían ser financiadas a través de las cuotas de sus afiliados y organizaciones; de las aportaciones o donativos en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales con residencia en el país, excepto las otorgadas por simpatizantes, que están expresamente prohibidas por la ley; de los ingresos captados por concepto de actividades promocionales o por los rendimientos financieros generados a través de fondos o fideicomisos.¹⁴⁹

Lo anterior se estableció con el objeto de procurar condiciones de equidad en la lucha interpartidista y transparentar el origen de los fondos.

- *Acceso a la radio y televisión.* A partir de 1991 se les otorgó a los partidos políticos tiempos adicionales de transmisión en estos medios, siempre y cuando su fuerza electoral lo justificara. Con la reforma de 1993 se reglamenta su derecho para contratar tiempos comerciales en la radio y la televisión, orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, estableciéndose en definitiva como un derecho exclusivo de los partidos.

- *El establecimiento del derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos a*

participar como observadores en las distintas actividades que conforman la jornada electoral de manera individual o en grupos. Con esta medida se incrementaron las condiciones favorables para garantizar comicios transparentes y creíbles.

- *Mejoramiento de los procedimientos técnico-electorales para garantizar condiciones en la organización y en la competencia comicial en el país, destacando las reformas relativas a la emisión de resultados preliminares, el tope de los gastos de campaña, el uso del líquido indeleble, el proceso de doble sorteo para la integración de los funcionarios de casilla o la simplificación y reducción del número de actas para asentar los resultados electorales.*

La segunda reforma electoral en la administración salinista modificó la forma de integrar los órganos de representación nacional, para calificar las elecciones e impartir justicia electoral. Dichas modificaciones dotaron al Estado mexicano de un sistema electoral, que reflejó con mayor precisión las demandas de los partidos políticos, así como de la sociedad. Por supuesto, las reformas jurídicas fueron imperfectas y, antes de que terminará la administración de Salinas, los actores sociales demandaron una nueva reforma a la legislación electoral.

3.1.3 La reforma electoral de 1994

3.1.3.1 Antecedentes

Las modificaciones y adiciones que sufrió el COFIPE durante 1994, ocurrieron en el contexto de los Acuerdos para la Paz, la Democracia y la Justicia,¹⁴⁹ que suscribieron ocho de los nueve partidos representados en el Congreso, con el objeto de mejorar las normas y los procedimientos, para la organización y el desarrollo de comicios en

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.42-44.

nuestro país, y asegurar que la elección presidencial que se aproximaba en ese año, se diera en un contexto de estabilidad política, dentro de los márgenes legales que aseguraran su credibilidad.

La reforma de 1994 implicó la modificación del artículo 41 Constitucional¹⁵¹ y de un paquete de modificaciones y adiciones al COFIPE, a través de los cuales se fortaleció significativamente el peso e influencia de los representantes ciudadanos en la conformación del órgano de dirección (Consejo General),¹⁵² del Instituto Federal Electoral, ampliándose las atribuciones de éstos órganos colegiados, a la vez que se definió la participación de los partidos políticos en los órganos electorales.

Si bien esta reforma generó importantes cambios en la composición del máximo órgano electoral, particularmente en el Consejo General del IFE, también hay que considerar que estas modificaciones generaron una serie de enmiendas al Código Penal, para tipificar y sancionar los delitos que en el ámbito electoral se pudieran generar.¹⁵³ Con esto se buscó dar certidumbre y transparencia a las actividades que se generan en la organización y desarrollo de comicios.

3.1.3.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994

Entre los logros obtenidos con esta nueva legislación reglamentaria destacan:

- *Mayor fortalecimiento de los órganos de dirección del IFE.* Desde la reforma de 1993 se inició el proceso de fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en los órganos de dirección, hasta garantizar que su representación mayoritaria se convirtiera en una de las principales salvaguardas para que la organización,

¹⁵⁰ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* pp.92-93.

¹⁵¹ *Diario Oficial de la Federación.* 18 de abril de 1994.

¹⁵² Pérez Fernández del Castillo, Germán y Woldenberg, José. *op. cit.* p 127.

conducción y vigilancia de los procesos electorales se realizara con estricto apego a la Ley.

En este sentido, la reforma constitucional modificó los requisitos para que los ciudadanos formaran parte del máximo órgano de dirección del IFE, dando paso a la figura de los Consejeros Ciudadanos, en lugar de los Consejeros Magistrados, que como se recordará debían de reunir como requisitos de elegibilidad los mismos que los aspirantes a ministros de la Suprema Corte de Justicia.¹⁵⁴

Tres fueron los argumentos básicos que se esgrimieron para la realización de dicha modificación. En primer término, se consideró importante flexibilizar los requisitos de elegibilidad para ocupar este puesto, ya que en sentido estricto no era necesario conformar el Consejo General exclusivamente por magistrados, en función de las tareas que desempeñaban. En segundo lugar, al dar paso a la figura de los consejeros ciudadanos, existía la posibilidad de ampliar el espectro de candidatos potenciales, con una amplia gama de aspirantes provenientes de los sectores académicos o de analistas políticos. En tercer lugar, dicha medida dejaba en manos de los magistrados, a través del Tribunal Federal Electoral, la impartición de justicia en esta materia.

En cuanto a la conformación del Consejo General, la reforma de 1994 mantuvo en los mismos términos la participación de los Consejeros del Poder Ejecutivo y Legislativo¹⁵⁵, pero en el caso del presidente del Consejo General, representado por el Secretario de Gobernación, se estableció que el voto de calidad en caso de empate sería suprimido.

Sobre la base de dicha modificación, los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados procedieron a elegir a los nuevos integrantes del Consejo General de IFE, que se encargaron de conducir las elecciones federales de 1994.

¹⁵³ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 93.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 128.

A la reforma constitucional le siguieron una serie de modificaciones y adiciones a la legislación secundaria. Entre las más importantes destacó lo relativo a la atribución que le confirió al Consejo General para acordar las bases y criterios, con los que habría de atender e informar a los llamados visitantes extranjeros, interesados en conocer las modalidades del proceso electoral en cualquiera de sus etapas. Esta medida estuvo dirigida a dotar de plena transparencia al sistema electoral mexicano.

Asimismo, la ley secundaria eliminó el derecho de voto a los partidos políticos en los órganos de dirección del IFE, esto es, en el Consejo General y los Consejos Locales y Distritales¹⁵⁶. Esta modificación le dio un fuerte impulso al proceso de ciudadanización y autonomía del instituto, al determinar que el peso de las decisiones de dicho órgano quedaran a cargo de los miembros de la ciudadanía, es decir, de los llamados Consejeros Ciudadanos, que no debían tener vínculos gubernamentales o partidistas. Con esta medida se buscó también fortalecer la credibilidad en la autoridad electoral.

En lo que se refiere a los órganos de dirección en el nivel local y distrital, la reforma les confirió nuevas funciones a los consejos locales y distritales, mismas que reeditaron en su fortalecimiento como órganos desconcentrados del IFE. Entre ellas destacaron las relativas a determinar los topes máximos de gastos de campaña en las elecciones para senadores y diputados de mayoría. En este sentido, la reforma trasladó la facultad del Consejo General de fijar los topes de gastos para dichas elecciones, a las Juntas Ejecutivas de los Consejos Distritales y Locales, respectivamente.

De la misma manera, los Consejos se convirtieron en los órganos facultados para otorgar la acreditación a los ciudadanos y organizaciones que quisieran participar como observadores electorales en los comicios federales. En este marco, se

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.94.

¹⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*. 3 de junio de 1994.

definió la forma y términos en que éstos podrían participar en la jornada y en el proceso electoral en su conjunto.

- *Acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.* Es importante señalar que con esta reforma se aumentó en forma relativa los espacios en estos medios, ya que se estableció el acceso permanente y no sólo en periodos de campañas, como se definió en la reforma de 1991. Además, durante el periodo electoral, los partidos tuvieron acceso en forma gratuita a segmentos publicitarios diarios en todas las radiodifusoras del país.¹⁵⁷

Es importante destacar también que la reforma de 1994 trajo como consecuencia reformas y adiciones al Código Penal, para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Estas modificaciones establecieron los delitos electorales y las sanciones correspondientes, a fin prevenir conductas ilícitas en perjuicio del proceso electoral.

¹⁵⁷ Alcocer V, Jorge. *op.cit.* p. 98.

3.1.4. Repercusión de las modificaciones electorales del sexenio 1988-1994 en el contexto de la Reforma del Estado

El término *reforma política del Estado* se difunde con mayor amplitud en la administración de Ernesto Zedillo, teniendo antecedentes en administraciones previas. La reforma política del Estado, vista como un proceso colectivo para actualizar el marco jurídico-normativo de la actividad político-electoral en nuestro país, parte de una iniciativa del poder ejecutivo, que tiene como propósito central establecer un acuerdo renovado de entendimiento entre la sociedad y el Estado. En este sentido, dicho proceso busca establecer una relación renovada entre el Estado y la sociedad, impulsando una reforma interna de las instituciones estatales, acorde con las necesidades de una sociedad plural, con lo cual se pretende estimular y potenciar el desarrollo político del país bajo condiciones de gobernabilidad.

En este marco, la reforma política del Estado tiene como finalidad consolidar una autoridad política eficaz y al mismo tiempo que se sustente en el mayor consenso posible. Para ello plantea actualizar o modernizar las estructuras de gobierno, dentro del marco de la vigencia plena del Estado de Derecho. Es necesario mencionar que el desarrollo de la reforma ha estado a cargo de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, en donde se ha planteado privilegiar el método del consenso como ruta para llegar a los acuerdos políticos con el mayor grado de sustento social posible.

La actualización de las normas, instituciones y prácticas electorales ha constituido una prioridad central de la sociedad mexicana desde 1988. Si se entiende a la reforma del Estado como un proceso de modificaciones jurídico-institucionales, se comprenderá que el proceso de reformas que tuvo lugar entre 1989 y 1994, ha sido una de las expresiones más nítidas de la sociedad en su conjunto por establecer una nueva institucionalidad en la materia.

Cabe destacar que se trató de una reforma que gozó del apoyo de la mayoría de los

miembros del congreso, es decir, tuvo consenso aunque no unanimidad, debido a que el Partido de la Revolución Democrática se opuso a la misma más en la lógica del desacuerdo sistemático que por razones de relevancia y sustento electoral. A la luz de casi nueve años de vigencia de una nueva normatividad electoral, la aseveración anterior parece confirmarse.

El proceso de reforma y modernización del Estado, en materia electoral, se desarrolló en tres etapas. En un primer momento, la reforma de 1989-1990 estuvo orientada a construir las bases de un nuevo sistema electoral en el país, que posibilitara la organización de comicios creíbles, confiables, imparciales y transparentes. Para ello, las modificaciones al marco constitucional, la creación de una nueva ley secundaria, así como el establecimiento y la composición de autoridades electorales profesionales en la organización de comicios y en la impartición de justicia en la materia, junto con procedimientos técnicos renovados, sentaron las bases para la modernización del sistema electoral en el país.

Tomando en cuenta que la nueva autoridad electoral, diseñada a partir de la reforma de 1989-90, tuvo su primera prueba de fuego en 1991, organizando lo comicios federales con relativo éxito, la segunda reforma electoral del sexenio tuvo como finalidad fortalecer las atribuciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, lo que finalmente acrecentó la confianza de los partidos políticos y ciudadanos en la autoridad encargada de la organización de comicios.

El Estado siguió modernizándose en la medida en que los espacios de la representación política en el Congreso de la Unión se volvían más plurales, en función del fortalecimiento del IFE y del TRIFE para declarar la validez de los procesos electorales, o al establecerse condiciones más competitivas en los comicios.

En un tercer momento, al tomar en consideración que en 1994 por primera vez se elegiría al presidente de la República sustentado en el nuevo sistema electoral, la

reforma de ese año contribuyó a la modernización del Estado en esta materia, al establecer las condiciones para avanzar en la conformación de una autoridad totalmente independiente del gobierno y de los partidos políticos. Ello ocurre al dar paso a una nueva integración de los órganos de dirección del IFE, a través de la figura de los Consejeros Ciudadanos y al retirar el derecho al voto a los partidos políticos. Asimismo, el Estado se moderniza al propiciarse mejores condiciones de transparencia en las prácticas electorales, a través de las figuras de *observadores electorales* y *visitantes extranjeros*.

Sobre la base de las aportaciones hechas por dichas reformas al sistema electoral mexicano, se organizaron con éxito los comicios federales de 1994, acreditándose como el proceso más confiable en la historia electoral del país.

En términos generales puede señalarse que las reformas del periodo 1988-1994 constituyeron en su conjunto un parteaguas en la historia electoral del país, ya que dotaron al Estado mexicano de un sistema electoral autónomo y moderno, que no era sujeto de críticas extremas por parte de la sociedad y los partidos políticos. Por supuesto, ante tantas décadas de falta de credibilidad en los procesos electorales, la aparición del IFE y del TRIFE en un principio despertaron suspicacia ante ciertos sectores de la sociedad; sin embargo, el nuevo sistema electoral tuvo que acreditar su trabajo e imparcialidad, al realizar las elecciones federales de 1991 y 1994 con un alto grado de credibilidad.

El Estado mexicano inicia el camino de modernización de sus instituciones electorales, con un amplio respaldo y legitimación social. Es un hecho que existen aún críticas sobre la actuación del IFE y del TRIFE; no obstante, una mayor parte de la sociedad y de los partidos políticos avalan su actuación.

Sobre la base de lo antes expuesto se da paso a la denominada *reforma electoral definitiva* en la administración zedillista, misma que se orientó principalmente a dotar al sistema electoral de total autonomía con respecto a los vínculos gubernamentales.

3.2 La reforma electoral de 1996

3.2.1 Antecedentes

Los antecedentes inmediatos de la reforma de 1996 se desarrollan a partir de los resultados electorales de 1994, que si bien no generaron cambios significativos en el equilibrio del poder entre los partidos, plantearon la necesidad de reforzar la normatividad en la materia, a fin de mejorar las condiciones de la competencia electoral, así como de dar plena imparcialidad y autonomía a los órganos del IFE. Estas premisas se confirmaron al desvincularse del gobierno, en octubre de 1996, la autoridad encargada de organizar las elecciones en nuestro país, lo que influyó directamente en la modernización de las prácticas comiciales en México.

Los resultados electorales de 1994 dieron el triunfo al PRI, que ganó la presidencia de la República, 300 escaños de 500 que conforman la Cámara de Diputados y 95 de los 128 curules que integran la Cámara de Senadores. Ante esta situación, las impugnaciones a dichos resultados no se hicieron esperar: el PAN reconoció su derrota en la elección presidencial, pero consideró que habían existido múltiples irregularidades en la elección para la integración del Congreso de la Unión y en los comicios locales para cambio de ayuntamientos

Por su parte, el PRD hizo denuncias sobre un supuesto fraude, que no pudo comprobar, en el que el PRI había impedido el sufragio de 10 millones de ciudadanos, mismos que había falsificado para la votación a su favor. En virtud de que no se tuvieron los elementos para reconocer el supuesto fraude y toda vez que a nivel nacional se reconoció el triunfo del candidato del PRI, el actual presidente Ernesto Zedillo asumió sus funciones sin contratiempos.¹⁵⁸

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 105-106.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo convocó a los actores políticos a participar conjuntamente en la construcción de una reforma política que, con el consenso de los involucrados, permitiera dar continuidad al proceso de modernización del Estado mexicano, que se inició con las reformas constitucionales de 1988, teniendo en el sistema electoral una de su expresiones más claras.

En este contexto, el planteamiento del ejecutivo fue el llevar a cabo una reforma electoral "definitiva" la cual definió "... no como la inmovilidad o ausencia de adaptaciones futuras a las nuevas realidades, sino como producto del consenso edificado en la libertad y la apertura, que ponga fin a los conflictos poselectorales que distorsionan la democracia y debilitan la vida política".¹⁵⁹ En este sentido, se buscaba formular una reforma que integrara los intereses democráticos nacionales y que, al mismo tiempo, asegurara con mayor especificidad la imparcialidad absoluta en las prácticas electorales, como mecanismo inmediato para la apertura democrática en el país.

Para ello era necesario reforzar la confianza de los partidos políticos y de la ciudadanía en la imparcialidad de los órganos electorales, lo cual se lograría al dotar de plena autonomía al IFE y al establecer condiciones de equidad en la competencia, mediante la creación de mecanismos de vigilancia para el financiamiento de partidos y campañas electorales, para la integración de la Cámara de Diputados y el marco de regulación de los medios de comunicación, entre otros aspectos.¹⁶⁰

Después de una serie de problemas políticos y de la reanudación de las pláticas sobre la reforma política del Estado, el tema que concentró la atención de los actores políticos fue el de las modificaciones a la legislación electoral. Esto ocurrió así por la

¹⁵⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995. p.51.

¹⁶⁰ Molinar Horcasitas, Juan. "Agenda de reforma política 1994-1995" en Alberto Aziz Nassif. *México: una agenda para fin de siglo*. La jornada Ediciones. México, 1996. pp. 191-192.

proximidad de los comicios federales de 1997. En este marco, el 16 de enero de 1996 se dio a conocer el documento “*Sesenta puntos para la reforma político electoral*”, el cual fue resultado del debate que se realizó en el Seminario del Castillo de Chapultepec, en el que participaron representantes de los partidos políticos, organizaciones políticas y sociales, así como ciudadanía en general.¹⁶¹ Dicho documento constituyó un referente importante que contribuyó al debate en los trabajos de la reforma electoral en puerta.

Entre la gama de propuestas que se integraron en el documento antes referido destacó la demanda de plena autonomía del IFE, así como las modalidades para la integración del Consejo General y el nombramiento de su Director General. La propuesta de incorporar al Tribunal Federal al Poder Judicial de la Federación y que la Cámara de Senadores nombrara, por mayoría calificada, a los magistrados del Tribunal. Sobre el financiamiento y gastos de campaña destacó la propuesta de que el financiamiento y los topes de gastos se redujeran y que fuera distribuido de acuerdo a los porcentajes: 60% de acuerdo a la fuerza electoral de los partidos y 40% de manera equitativa.

Este mismo criterio se propuso para el acceso de los partidos en los medios de comunicación, pero en función del total de su votación. Para los partidos políticos y su afiliación resaltó la demanda de eliminar el registro condicionado, así como la propuesta de facilitar las condiciones para la formación de coaliciones y en cuanto a la representación nacional, se propuso incrementar el criterio de proporcionalidad en ambas cámaras.¹⁶²

Estos elementos fueron una de las bases que, adicionadas a las propuestas presentadas por los partidos políticos en el *documento Compromisos para un acuerdo político nacional*, se retomaron al analizar los puntos centrales del proceso de reforma a la legislación electoral. Es así que entre enero y junio de 1996, los

¹⁶¹ Andrade Sánchez, Eduardo. La reforma política de 1996 en México. *Cuadernos constitucionales*. México-Centroamérica. No.25. México, 1997. pp.23-24.

partidos políticos sostuvieron un amplio debate en torno a los puntos que debería contener la reforma electoral, los cuales se definieron sobre la base de los siguientes temas, a saber: a) Organos electorales; b) Competencia electoral; c) Justicia electoral; d) Integración del Congreso y e) Elección libre y directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma electoral de 1996 implicó modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y una nueva ley referente al sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como la modificación del COFIPE.¹⁶³ El 25 de julio de 1996 los partidos políticos llegaron a un acuerdo por unanimidad sobre la reforma electoral en materia constitucional.

3.2.2 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996

Las reformas constitucionales que dieron sustento a las modificaciones del COFIPE, en 1996, contaron por vez primera con la aprobación unánime de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión; sin embargo, esto no ocurrió en las modificaciones a la ley secundaria, toda vez que las reformas relativas al financiamiento público afectaban directamente la competencia equitativa de los partidos políticos. No obstante, fue aprobada por el voto mayoritario del PRI en ambas Cámaras. Pese al disenso presentado, el COFIPE de 1996 es considerado, en una visión de conjunto, como un avance importante en esta materia, pues ha generado las condiciones político-electorales que la sociedad ha demandado.

Entre los principales alcances que se obtuvieron con esta nueva legislación se

¹⁶² *Ibid.*, pp. 23-31.

¹⁶³ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. p.8.

encuentran:

- *Organos electorales.* El COFIPE en 1990 dio origen a la creación del IFE como un órgano autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar elecciones. Sin embargo, su Consejo General estuvo integrado por representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos y representantes ciudadanos, todos con derecho a voz y voto, mismo que no dieron total certidumbre para aceptar plenamente la imparcialidad de la máxima autoridad electoral en el país.

Con la reforma de 1996 se dio un giro de lo que es y debería ser este organismo: una autoridad plenamente autónoma e independiente en sus decisiones y funcionamiento. Para ello se eliminó primero el derecho de voto de los poderes y de los partidos en el Consejo General y se plantearon cambios para su integración, el cual quedó conformado por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales.

El punto central de esta nueva composición es que el Poder Ejecutivo se desligó totalmente del Consejo General del Instituto, dando paso a la denominada *ciudadanización* de la autoridad electoral, en donde las decisiones del máximo órgano electoral recayeron en 9 ciudadanos sin vínculo gubernamental o partidista, quienes estuvieron en condiciones de garantizar la plena autonomía de la Institución.

El Consejero Presidente sustituyó la figura del Presidente del Consejo, cargo que en sus orígenes ocupaba el Secretario de Gobernación. El número de seis consejeros ciudadanos, aprobados en 1994, se incrementó a nueve bajo la modalidad de consejeros electorales ajenos a la actividad partidista, de tal suerte que el Consejo General quedó integrado por ocho consejeros electorales y el Consejero Presidente que participarían con voz y voto. El Secretario Ejecutivo, que sustituyó la figura del Director General, participaría en el Consejo sólo con

voz. En cuanto a los representantes de cada una de las fracciones parlamentarias y de los partidos políticos, también intervendrían con voz, pero sin voto.

- *Organización y procedimientos electorales.* Una de las innovaciones institucionales y operativas más importantes de esta reforma fue la creación de las comisiones de: fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas; prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; organización electoral; servicio profesional electoral y capacitación electoral y educación cívica, mismas que estarían integradas sólo por los Consejeros Electorales.¹⁶⁴

En este sentido, bajo un nuevo esquema de organización y funcionamiento de la máxima autoridad electoral en el país, se buscó el fortalecimiento de sus funciones de control, supervisión e instrumentación de los comicios, apegado a los principios éticos de independencia, imparcialidad y profesionalismo.

- *Competencia electoral.* Con la reforma de 1996 quedó prohibido el financiamiento a partidos por parte de los poderes federales, de los Estados o ayuntamientos, de las entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles, así como también que las aportaciones privadas a los mismos no serían deducibles de impuestos. Asimismo, se estableció que estas organizaciones de interés colectivo estarían obligadas a presentar anualmente un informe pormenorizado de sus ingresos y egresos de cada año.¹⁶⁵

En este marco, se redujo a tres las modalidades para el financiamiento público de los partidos, que estarían únicamente especificados para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y para actividades específicas. Si bien esta legislación disminuyó los canales de acceso para el

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 37.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 99.

financiamiento de partidos, también introdujo un concepto más para las aportaciones privadas, a través de las organizaciones sociales.

En cuanto al acceso de los partidos políticos en los medios de comunicación¹⁶⁶, la reforma de 1996 estableció como prerrogativa el acceso permanente a la radio y televisión; suprimió la disposición sobre la duración de los tiempos de transmisión en periodos electorales, en función de la fuerza electoral de cada partido y estableció una serie de disposiciones más precisas para el acceso a la radio y la televisión en periodos electorales.

En este sentido, el IFE sería la instancia encargada de difundir los programas de radio y televisión, así como tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes. En cuanto al tiempo total que le corresponde al Estado, los partidos políticos disfrutarían mensualmente de 15 minutos en cada uno de los medios de comunicación

- *Justicia electoral.* Las reformas relativas a este tema, implicaron modificaciones a la Constitución y al COFIPE, lo que dio por resultado una nueva Ley general sobre el sistema de medios de impugnación en materia electoral. Si bien ésta normatividad fue resultado de un intenso debate, por parte de los partidos políticos sobre las condiciones en torno a la validez del voto, lo cierto es que surge por una necesidad política para fortalecer los principios de legalidad y credibilidad electoral.

El propósito fundamental de este sistema fue dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos ¹⁶⁷

Con la reforma de 1996, el Tribunal Federal Electoral se integró al Poder Judicial

¹⁶⁶ *Ibid* , pp. 100-101.

¹⁶⁷ Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política en México. op. cit.*, p. 209.

de la Federación, con el objeto de fortalecer la legalidad y funcionalidad en su actuación, ya que a partir de su integración tendría competencia no sólo en relación con las elecciones federales, también para conocer y resolver las impugnaciones locales¹⁶⁸, aprobándose que este tribunal tuviera representación a nivel estatal, a través de salas regionales distribuidas en cada una de las circunscripciones existentes.

- *Integración del Congreso de la Unión.* El IFE, durante 1996, llevó a cabo una redistribución a efecto de homogeneizar el número de habitantes promedio, para mejorar la representatividad de los diputados de mayoría. De esta manera, la Cámara de Diputados mantuvo sus 500 diputaciones. Sin embargo, con esta reforma se modificó el porcentaje que regía la representación proporcional. (de 1.5% de la votación nacional se incrementó a 2%).

Por otra parte, se fijó el techo de sobrerrepresentación de la primera fuerza electoral y se determinó un máximo de 300 diputados electos por ambos principios y un umbral de sobrerrepresentación del 8%, con respecto a su porcentaje de votación emitida a nivel nacional, mismo que para algunos estudiosos del tema aún era excesivo.

Por lo que se refiere al Senado, la reforma de 1996 mantuvo en 128 el número de sus integrantes y regresó al principio de su renovación total cada seis años. Al mismo tiempo, se propuso una fórmula para mejorar la representación partidaria. Lo que se pretendió, ahora con esta ley, fue elegir a tres de los cuatro bajo el principio de mayoría, es decir, dos corresponderían a la fuerza mayoritaria y uno para la primera minoría, mientras que las 32 restantes se pondrían en competencia electoral bajo el principio de representación proporcional, fijando un requisito del 2% de la votación nacional.

- *Distrito Federal.* La reforma de 1996 modificó sustancialmente la organización

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 199.

del Distrito Federal. El artículo 122 de la Constitución sufrió cambios de forma y fondo, los cuales tienen importantes implicaciones de carácter electoral.

Hasta 1996 el titular del gobierno del Distrito Federal fue designado por el presidente de la República. A partir de 1997, el encargado del ejecutivo y la administración pública en la entidad, estaría a cargo del *Jefe de gobierno del Distrito Federal*, quien sería elegido por el voto popular. Esta reforma fue trascendente, toda vez que los ciudadanos del Distrito Federal tendrían la oportunidad de elegir democráticamente al representante del gobierno, junto con los integrantes de la Asamblea del Distrito Federal, que modificaría su estatus jurídico a congreso local.¹⁶⁹

Los puntos anteriores pueden ser considerados como los elementos principales que la reforma a la legislación comicial de 1996 aportó para la modernización del sistema electoral mexicano.

3.2.3 Repercusión de las modificaciones electorales de 1996 en el contexto de la Reforma Política del Estado

Como uno de los puntos centrales de la reforma del Estado, planteado en la administración zedillista, al que los partidos políticos estuvieron de acuerdo en darle prioridad, la reforma electoral de 1996 terminó por construir una autoridad en la materia autónoma e imparcial, así como mejores condiciones para la competencia entre los partidos políticos.

La ciudadanización del IFE finalmente se completó. Sin duda, al definirse la autonomía del IFE y la absorción del TRIFE por parte del Poder Judicial de la Federación, este último es un pilar central de la estructura jurídico-institucional del

¹⁶⁹ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La reforma electoral de 1996. op.cit* p. 219.

Estado, se moderniza en materia electoral en la medida en que se transita de un sistema electoral poco confiable, dependiente del Estado, a un sistema independiente, mismo que funciona con el concurso de los partidos políticos y la sociedad.

Con la reforma de 1996 se cubre un ciclo de ocho años de reformas encaminadas a modernizar las prácticas electorales en el país. Esta reforma cumplió sus expectativas en la medida en que las propuestas partidistas en lo general fueron alcanzadas y aceptadas por la mayoría de los partidos políticos, y no pusieron en entredicho la confiabilidad de los fundamentos en que descansa el actual sistema electoral como lo son el IFE y el TEPJF, lo que permite suponer que las futuras modificaciones a la legislación serán de segundo nivel y estarán orientadas a dotar de equidad la competencia electoral.

En esta tesitura, el actual sistema electoral es avalado en lo general por una parte importante de la sociedad. De hecho, los resultados obtenidos en 1997 continúan avalando los trabajos de las instituciones electorales en el país, ya que parece claro que éstas responden a las necesidades sociales y políticas de construir procesos electorales sustentados en la certeza, transparencia, confianza, imparcialidad y profesionalismo, planteadas desde la reforma electoral de 1989-90.

El proceso de modernización del sistema electoral necesariamente tiene repercusiones en el proceso de la modernización de las estructuras estatales, ya que es causa y consecuencia del mismo. Al reformarse las instituciones electorales, se reforma el Estado, al ser éstas parte del segundo.

Por supuesto, el proceso de actualización de las instituciones y normas que sustentan al Estado, no ha sido sencillo, ya que desde su origen ha sido sujeto de críticas y escepticismos entre los más diversos actores de la sociedad.

Asimismo, los problemas políticos, la falta de apoyo de ciertos partidos, el

escepticismo social o las críticas provenientes del contexto internacional, establecieron una vía difícil para el proceso de reforma. Sin embargo, resulta incuestionable que el día de hoy la atención social ya no está puesta centralmente en el sistema electoral, sino en otros temas de la agenda política nacional. Al actualizarse nuestro sistema electoral, se moderniza el Estado mexicano.

Desde una perspectiva general, las reformas electorales que tuvieron lugar entre 1989 y 1996 sentaron las bases del actual sistema electoral, que por muchos sectores de la sociedad es considerado como un sistema electoral que responde a las exigencias sociales. El nuevo sistema electoral, entonces, se ha ido formando a partir de las propuestas, ideas, reclamos, demandas, acuerdos y también desacuerdos de los distintos partidos políticos, que han sabido identificar las demandas específicas de grupos sociales y de organizaciones no gubernamentales.

El actual sistema electoral está muy alejado de cancelar las posibilidades de futuras reformas, pues esto sólo lo define el devenir social. En todo caso, lo que debe destacarse es el hecho de haber construido acuerdos básicos entre los actores políticos, con respaldo de la sociedad, para construir un sistema electoral capaz de terminar con la desconfianza sembrada en las prácticas comiciales luego de que las autoridades electorales eran parte del propio gobierno. Precisamente al desvincularse el IFE del gobierno y al ser el TRIFE parte del Poder Judicial, el Estado mexicano se moderniza pues modifica la manera de entender la organización e instrumentación de comicios.

En el momento actual existen diversos temas en materia electoral que podrían formar parte de una nueva reforma en la materia entre los que se encuentran el voto de los mexicanos en el extranjero, la doble vuelta electoral, la reelección inmediata de los legisladores federales, la regulación de los mecanismos de la democracia semidirecta, la reglamentación de las precampañas presidenciales, o las modificaciones a la reglamentación de las coaliciones. Todos estos temas son de importancia para el futuro del sistema electoral mexicano; sin embargo, tales puntos

pendientes se desarrollarán sobre la base de las instituciones electorales existentes bajo el esquema de la corresponsabilidad democrática. De esta manera, nos encaminamos a la contienda electoral del año 2000.

3.3 La cultura política en la modernización del Estado mexicano

3.3.1 Antecedentes

Si se parte del supuesto de que en México las reformas electorales han sido parte de un proceso de transformación política y, por consecuencia, de una nueva manera de entender las prácticas político-electorales, entonces se podría decir que también están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas, imágenes, valores, actitudes y conductas que nos formamos en torno a ellas. Este es el caso del sistema electoral.

Por ello, se puede señalar que el cambio en el sistema electoral conlleva un cambio en la manera de entender los procesos electorales y las prácticas políticas vinculadas al mismo. En otras palabras, existe un cambio gradual en la cultura electoral, no en el sentido de la transformación de una cultura tradicional a una moderna, sino más bien en una cultura en que la pluralidad de ideas, conocimientos y creencias puedan existir bajo un mismo sistema.

Las reformas electorales, por la forma en que se realizaron y la manera en que están diseñadas, propician una cultura política de la corresponsabilidad, es decir, una cultura política que privilegia el concurso de los distintos actores políticos en los asuntos comiciales. Ello tiene expresión, por ejemplo, en la integración de los órganos colegiados del IFE.

Desde una perspectiva general, la manera de concebir la política corresponsable y

democrática constituye un elemento base de las prácticas electorales, que determina y legitima el cambio o la permanencia del sistema prevaleciente, convirtiéndose también en un factor fundamental para la transición y construcción de un régimen más acorde con los tiempos que vive el país. Este tipo de cultura se vuelve fundamental para transformar o modernizar al Estado mexicano desde una perspectiva democrática.

3.3.2 La cultura política

El término cultura política ha sido utilizado generalmente para designar un conjunto de actitudes, normas y creencias, más o menos compartidas por los miembros de una sociedad y siempre en relación con los fenómenos políticos. Se puede decir que han formado parte de la cultura política de una sociedad los conocimientos o, mejor dicho, la distribución de los conocimientos entre los individuos que la componen. Sin embargo, estos conocimientos han sido los relativos a las instituciones públicas, a la práctica política y a los actores políticos que han operado en un contexto determinado.

Además de los conocimientos y de las orientaciones, hay un elemento adicional que ha conformado a la cultura política y es el relativo a las normas vinculadas con el derecho y el deber de los ciudadanos para participar en la vida pública, con la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, con los principios de la inclusión o la exclusión de recursos y, fundamentalmente, con la erradicación de la violencia en la contienda democrática. Todos estos elementos están presentes en las actitudes y comportamientos de los partidos políticos, ciudadanos y autoridades en la esfera electoral, ya que los conocimientos, orientaciones y establecimiento de normas consensuadas forman parte del origen y de la esencia de las actitudes que ellos han asumido respecto al sistema electoral que surge en 1989 y que hoy en día continúa vigente.

En forma particular, sobre la base de los elementos anteriormente citados, se puede definir a la cultura política como un conjunto de orientaciones psicológicas de los miembros de una sociedad con relación a la política y el poder; por lo que se debe de considerar que estas orientaciones son posiciones diferentes del sujeto, al adoptar sus relaciones con el poder.¹⁷⁰

En este sentido, se puede decir que la cultura política se conforma de la parte subjetiva de la política, ya que en función del desarrollo y experiencias que han presenciado las diversas fuerzas políticas en el país, la ciudadanía adopta una postura, la cual se ha identificado con las diferentes ideologías, valores y creencias, que en un periodo dado o un espacio determinado han generado estas fuerzas con el objeto de alcanzar el poder político. Las ideologías y los símbolos específicamente políticos han formado parte también de la cultura política, como son las consignas de lucha por la búsqueda del poder, así como las banderas y contraseñas de las diversas fuerzas políticas.

Cabe señalar que la consideración de la cultura política, como la parte subjetiva de la política se debe a que centra su atención en las normas y valores morales de una sociedad específica. Para la mayoría de la ciudadanía, la cultura política es un conjunto de creencias o ideas más o menos inconexa, que no se preocupa por ordenarse, simplemente por tratar de interpretar hechos concretos; sin embargo, no falta quien supone que esto es un elemento que limita la capacidad del desarrollo de la propia cultura política.

En este sentido, sería conveniente señalar que cultura política no es sinónimo de ideología política. La cultura política supone una serie de conocimientos, pero no tiene la intención de darle una interpretación coherente, ordenada y sistemática a todos los fenómenos de la realidad, como lo supone una ideología, que trata de ser

¹⁷⁰Alcocer Palacios, Mariano. *Cultura política*. Cuadernos de debate No.10, Fundación Colosio. México, 1997. pp. 7-8.

una visión global ordenada y coherente de fenómenos.¹⁷¹

En cuanto a lo anterior, se puede mencionar que la diferencia que existe entre una cultura política y una ideología política es que la primera no es un hecho aislado, que responda a un interés particular o a un momento determinado; se conforma de experiencias y valores que, con el paso del tiempo, se han transformando en función de los conocimientos y las creencias que se tienen sobre un determinado sistema político, así como también al conjunto de sentimientos que la sociedad ha reconocido, en función del propio sistema como de sus instituciones y de los juicios de valor, que la población en general ha emitido sobre algún fenómeno político y que ha afectado los intereses nacionales, a diferencia de la ideología política que ha respondido a los intereses doctrinarios de un grupo determinado.

Al hablar de cultura política se está refiriendo a la dimensión subjetiva de la política, estructurada por una pluralidad de interacciones interpretativas; es decir, es la manera en que los individuos procesan sus experiencias con el mundo y con los actores políticos, y aunque influida por éstas, no está determinada ni constituye un reflejo de las condiciones sociales y políticas existentes; es decir, la cultura política es un plano que goza de cierta autonomía respecto de la estructura política.¹⁷²

Al respecto, se puede señalar que si bien la formación de la cultura política es resultado de los cambios que una sociedad experimenta en el ámbito político, también es importante considerar que la cultura política va más allá de la estructura de un gobierno o de los integrantes del mismo, puesto que es un proceso que trasciende el corto y mediano plazo. En algunas ocasiones la cultura política contribuye a legitimar a quienes detentan la titularidad del gobierno y, en otras, sirve como catalizador para modificar las estructuras en el ejercicio del poder. Es el consenso ciudadano, sobre los valores y normas lo que respalda o no a las instituciones políticas y puede legitimar a los procesos electorales a través del voto

¹⁷¹ Peschard, Jacqueline. "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal". *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM. No.1/97. Enero-marzo de 1997. México, D.F. 1997. p.40.

que emiten los electores.

Los cambios que ha experimentado el sistema electoral mexicano en los últimos años son consecuencia también de la transformación de las percepciones en cuanto al funcionamiento de las normas que rigen los procesos electorales. Estas diferencias de percepciones y valoraciones incidieron, desde 1988, en la transformación de un sistema electoral ineficiente, poco creíble y confiable, a otro que diera respuesta a las demandas de una sociedad más comprometida con los asuntos públicos. Con este impulso surge el nuevo sistema electoral mexicano.

La noción de cultura política se compone de una serie de valores y percepciones variadas y como tal no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales. No obstante, al hablar de cultura política democrática debemos entender que existe un esquema dominante, que determina lo que podríamos llamar las premisas de la construcción cultural de una democracia.¹⁷³

Vale decir que, en la construcción de las reformas en la materia y del nuevo sistema electoral, se privilegió la parte democrática, tolerante e incluyente de la cultura política, a la cual se hace referencia, a fin de que éstas formasen parte de un comportamiento corresponsable, cotidiano y permanente entre los ciudadanos, autoridades electorales y partidos políticos. La cultura política de la negociación y el diálogo es una constante en los órganos colegiados del IFE.

Actualmente, el sistema político mexicano encuentra la legitimación y su fundamento a través del voto que emite la ciudadanía. El sufragio libre, secreto y efectivo ha contribuido significativamente a la construcción de la cultura política democrática y corresponsable, ya que en la medida en que la población se ha ido identificando con

¹⁷² *Ibid.*, p. 40.

¹⁷³ Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura

los valores de la democracia, difundidos tanto por el IFE como por el TRIFEPJ, así como con las ofertas de las diferentes fuerzas políticas existentes en nuestro país, podemos observar una actitud de confianza general de la ciudadanía en las instituciones electorales, la cual se ha visto reflejada en la credibilidad de los resultados electorales en el nivel federal.

Resulta necesario aclarar que una cultura política es democrática en la medida en que la ciudadanía legitima al sistema político, comenzando por el sistema electoral. Esta legitimación se determina en función de los beneficios que le pueda aportar a la sociedad en su conjunto. Así, en una sociedad que se precie de ser democrática, la legitimación, orientaciones y actitudes de la población hacia la política van a depender más del conocimiento que se adquiere sobre problemas o fenómenos políticos que de percepciones más o menos espontáneas, que se tienen a partir de impresiones y no de información sobre los mismos.¹⁷⁴

Por ello, se puede señalar que al hablar de cultura política democrática, no sólo se está refiriendo a los conocimientos y valores sobre los cuales la ciudadanía se identifica con un grupo político, también se está hablando de una cultura de participación, por lo que el desarrollo de una cultura política en México, por lo menos en términos electorales, ha implicado un mayor énfasis en la participación democrática más corresponsable y un mejor conocimiento de la vinculación entre sufragio y formación del gobierno. Los comicios federales de 1997 pueden servir de ejemplo a esta aseveración.

La percepción subjetiva sobre los valores, concepciones y actitudes que tiene una sociedad respecto al poder, es lo que configura una cultura política. La subjetividad que le da vida surge a partir de las creencias, convicciones y concepciones que un individuo o la sociedad en general tiene con respecto a la situación que enfrenta la vida política, hasta los valores relativos sobre los fines deseables de la misma, así

Democrática. No. 2. Instituto Federal Electoral. México, 1997. p. 19.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.20.

como las inclinaciones y actitudes hacia el sistema político. Este tipo de percepciones han ido moldeando en relación a la institucionalidad electoral.

Por ello, se puede señalar también que una cultura política es democrática en la medida en que la participación ciudadana se da en un marco de principios, valores y nociones de este carácter y no sólo de una amplia participación en los diversos momentos y espacios relacionados con la toma de decisiones, que afectan a la población en su conjunto. Los comicios de 1991, 1994 y 1997 se han organizado sobre una base de responsabilidad compartida, al principio con desconfianza y luego con la credibilidad que existe una autoridad electoral que en forma eficiente transforma con nitidez la voluntad popular en la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo de la nación.

Los valores políticos en materia electoral han ido cambiando en los últimos nueve años en nuestro país. Las actitudes generalizadas de intolerancia, ilegalidad cerrazón al diálogo o falta de respeto al pluralismo han ido cediendo paso, en segmentos importantes de los sectores políticos y sociales, a una serie de actitudes más tolerantes, de mayor apego a las reglas establecidas, de valoración al diálogo como elemento indispensable para asumir acuerdos y llegar a soluciones, y de respeto a la diversidad de ideas. Esto puede observarse en la manera en que se integran los órganos electorales, la participación directa en ellos de los partidos políticos y en la actitud que la ciudadanía en general muestra para participar en actividades de carácter político-electoral.

Un ejemplo que expresa con claridad el cambio de actitud de nuestra sociedad ante los procesos electorales es, sin duda la multiplicación de espacios para la reflexión del análisis y discusión de temas de carácter político-electoral tanto en escuelas, medios de comunicación, instituciones gubernamentales o en los propios partidos políticos. Particularmente, a partir de la creación del IFE, surgieron a la vida pública medios impresos como es el caso de la revista *Voz y Voto* o *los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Por supuesto, no es posible ignorar la

apertura de los medios de comunicación en 1988 comparada con la que se tiene en 1999.

Si se concibe a la cultura política como el cúmulo de experiencias que una sociedad ha adquirido en función de la actuación de un gobierno, un partido político o el sistema electoral, las cuales siempre están vinculadas con un sistema político determinado. Resulta necesario señalar que los conocimientos, experiencias y los valores que se han obtenido de una cultura política, son experiencias históricas de una sociedad determinada, es decir, no se pueden extrapolar.

Por ello es que se ha caracterizado a esta cultura como un aspecto subjetivo de la política, ya que mientras más información se tiene sobre los aspectos políticos que han determinado tanto al sistema de gobierno como al sistema de partidos y el electoral, resulta más difícil interpretar los valores que han dado sustento tanto a la conformación de la cultura política y a los que han legitimado al sistema electoral; su reconstrucción ha implicado analizar las dimensiones de espacio y tiempo en que se han desarrollado.

Las dimensiones más significativas de la cultura política son aquellas que han estado ligadas a la existencia de corrientes de pensamiento, de símbolos y de mecanismos de organización para encabezar las fuerzas políticas, es decir, la cultura política ha proporcionado a los individuos de una sociedad directrices para su comportamiento político a través de los conocimientos, valores y juicios que han orientado su conducta. Para la sociedad en su conjunto han constituido una estructura de valores y normas que procuran dar coherencia al funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones.¹⁷⁵

Los valores culturales no solamente han dado apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, si no que han jugado un papel muy importante en el desarrollo económico y político del país. Cuando se habla de promover una cultura

política expresamente democrática, se está refiriendo a la construcción de instituciones y organizaciones de interés nacional, por lo que la construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una estrategia de varias pistas, ya que hay que promover declaradamente las bondades de los valores democráticos, a la vez de impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir del principio de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos.¹⁷⁶

Se puede decir que una intervención ciudadana que se reclame realmente democrática, debe estar asociada a valores como la legalidad, la libertad, la responsabilidad, el pluralismo, la tolerancia el diálogo y el acuerdo. Valores como éstos se deben manifestar tanto en las opiniones como en las actitudes que definen las formas concretas de relación de los individuos y los grupos organizados con el Estado, así como en las formas de convivencia y trato que se dan al interior de la propia sociedad.

En una sociedad democrática, los valores, orientaciones y actitudes de la población hacia la política han dependido más del conocimiento que han adquirido sobre los problemas y fenómenos políticos que de percepciones coyunturales.¹⁷⁷ Los valores que han dado sustento al desarrollo de una cultura política democrática han dependido más de las experiencias que la sociedad ha adquirido en el ámbito político que sobre percepciones momentáneas. La pluralidad, el respeto, la tolerancia, el consenso, el diálogo y la legalidad, son los valores que han dado sustento a la cultura política democrática.

A partir de la creación del COFIPE y del IFE, los actores políticos asumieron que para que la nueva institucionalidad electoral funcionara como se esperaba, debían difundirse los valores y principios de la convivencia democrática como orientaciones a seguir tanto por los partidos políticos, los ciudadanos y las propias autoridades en

¹⁷⁵ *Ibid.*, pp 9-12.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.20.

la materia. Este era el gran reclamo social que se agudiza en 1988 y que inspiró la creación de la institucionalidad electoral que hoy tenemos.

3.3.3 Valores de la cultura política democrática

El *pluralismo* y la *pluralidad* deben ser entendidos como premisas básicas de una cultura democrática, que está acompañada de la noción de competencia, en la perspectiva de que la política es un espacio para ventilar y dirimir diferencias y de que, para evitar abusos en el ejercicio del poder, es indispensable someterlo a la competencia entre distintos aspirantes y proyectos políticos con una periodicidad definida.¹⁷⁸

Se puede señalar que al hablar de la pluralidad de la cultura política se está refiriendo a la libertad y el derecho que los actores políticos, a lo largo de la historia, han obtenido para expresar sus creencias y convicciones en la lucha por el poder y que dicha pluralidad ha permitido la formación de la cultura política democrática, en la medida en que ésta ha sentado las bases para que la población manifieste sus orientaciones políticas en los diferentes espacios de la vida política de un país.

Por ello es que se concibe a la cultura política democrática como una cultura de la pluralidad, ya que se refiere a un patrón de valores y orientaciones que tienen como punto de partida la existencia de la diversidad en su proyección sobre el mundo político y las relaciones de poder¹⁷⁹. Es importante señalar que para su cabal desarrollo es necesario que se respete la voluntad que la ciudadanía adquiere para elegir a sus gobernantes, independientemente que esta voluntad sea contraria a los intereses de un régimen político determinado.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 29.

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ *Idem.*

Se puede establecer que una cultura de *respeto*, corresponde a la calificación de los oponentes, no a una cultura de la exclusión o eliminación y descalificación¹⁸⁰ de un grupo o régimen político. Es el respeto a las decisiones y actitudes que adoptan los individuos, sobre un sistema político determinado, independientemente de su orientación y posición política.

Precisamente, el respeto como valor de la cultura política democrática ha estado determinado en la medida en que se ha aceptado la creación y participación de las fuerzas de oposición dentro de un mismo régimen político, lo que ha contribuido en gran medida a elevar el potencial de influencia de los individuos frente a un gobierno. Esta influencia ha permitido estimular la integración social y potenciar sus demandas, a fin de promover el bienestar social.

También la *tolerancia* es parte fundamental de la cultura política democrática, ya que es un valor que anticipa un estado de libertad política¹⁸¹, es decir, contribuye a generar espacios para el diálogo y negociación de las diferentes fuerzas políticas que integran a un país.

Al concebir a la tolerancia como un "valor" de la cultura política democrática, se está remitiendo al problema de la "verdad" o, más concretamente, al "problema de la relatividad de la verdad". Al permitir la libre expresión de los diversos puntos de vista, la tolerancia genera los espacios para que las diversas interpretaciones convivan pacíficamente; su encuentro resulta benéfico justamente porque nadie posee la verdad absoluta.¹⁸²

Al dar acceso a la libre expresión, sobre los diversos puntos de vista que emiten los actores políticos y sociales ante un determinado aspecto o fenómeno político, la tolerancia contribuye a que exista un conocimiento recíproco, en la medida en que

¹⁸⁰ Palacios Alcocer, Mariano. *op.cit.* p. 14.

¹⁸¹ Zanone, Valerio. "Tolerancia". En Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *Diccionario de política. op.cit.* p. 1620.

¹⁸² Cisneros, H. Isidoro. *Tolerancia y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura

genera los espacios para dar acceso a las diferentes percepciones, lo cual a su vez permite superar las verdades parciales y la formación de una verdad acordada entre las partes a través del consenso.

Tolerar no significa aceptar siempre lo que otros opinen o hagan, sino reconocer que nadie tiene el monopolio de la verdad y aprender a respetar los puntos de vista ajenos, ya que de lo contrario la participación ciudadana sería una práctica inútil, en la medida de que no llevaría al diálogo y a la reproducción de la democracia, sino a la confrontación.¹⁸³

Se puede decir que a partir de la tolerancia se fomentan y se recrean los espacios para la discusión de problemas e intercambio de opiniones para promover los más diversos ideales y demandas sociales, por parte de los actores políticos que intervienen en la vida política del país, a fin de generar a través del consenso propuestas que influyan en los rumbos y direcciones de la vida política del país.

Es importante señalar que el *consenso* es un valor que fundamenta la existencia de la cultura política democrática, el cual se integra de la diversidad de opiniones que sobre un hecho o fenómeno político emite la mayoría de los miembros de una sociedad.

Como anteriormente se ha señalado, el consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una sociedad determinada, en función de los principios, valores, normas, que la conforman¹⁸⁴, al hablar de este término, se está refiriendo al conjunto de actitudes, normas y creencias que comparten la mayoría de los miembros de una sociedad sobre los fenómenos políticos.

No se puede hablar de una cultura política de consensos en esquemas de

Democrática. No. 10. Instituto Federal Electoral. México, 1996. pp. 12-13.

¹⁸³ Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 4. Instituto Federal Electoral. México, 1997. p. 54.

¹⁸⁴ Sani, Giacomo. "Consenso", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *op. cit.* p.

unanimidad, es decir, de verdades absolutas, sin que para su conformación medie la confrontación de opiniones, que forman parte integrante de la cultura política democrática y legitiman la estructura de un sistema político determinado.

La construcción de consensos o acuerdos capaces de recoger las diversas opiniones sobre los aspectos políticos de una sociedad, son elementos decisivos para dar legalidad y permanencia a las instituciones gubernamentales y de representación política. Por otra parte, el disenso como antagonismo al consenso, constituye una expresión legítima de los valores democráticos,

Al concebir a la cultura política democrática como el conjunto de creencias, imágenes, símbolos y normas que, al hacerse tangibles, legitiman el sistema político, por las cuales un grupo humano vuelve inteligible e integra en la práctica y por tanto legítima un sistema político determinado,¹⁸⁵ entonces es conveniente señalar que la legalidad de la cultura política democrática se adquiere en el momento que inicia el proceso de discusión y negociación de un aspecto o fenómeno político determinado. Dicho proceso permite que la población en general se identifique y esté de acuerdo con la estructura que da lugar al sistema político y de partidos.

De nada sirve que se realicen discusiones y negociaciones sobre aspectos políticos, si se transgreden las normas fundamentales sobre las cuales se estructura el funcionamiento de una sociedad. Por ello, la legalidad de la cultura política democrática estará determinada en su capacidad para interpretar la realidad sociopolítica, basada en el aprendizaje de códigos, que definen la manera de interpretar las distintas situaciones sociales y políticas en las que se encuentran los individuos,¹⁸⁶ Es decir, en la medida en que la ciudadanía cuente con mayor

315.

¹⁸⁵ De la Peña, Guillermo. "Una nueva cultura política" *En el nuevo estado mexicano. IV Estado y sociedad*. Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (coordinadores). Nueva imagen. México, 1994. p. 231.

¹⁸⁶ Bizberg, Ilán. "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM. No.1/97. Enero-marzo de 1997. México, D.F. 1997. p. 9.

información del acontecer político nacional, podrá hacer sus propias interpretaciones sobre la forma y funcionamiento del sistema político.

La valoración a favor o en contra se verá reflejada en las actitudes que adopte sobre un hecho determinado. Esto es lo que integra la legalidad de la cultura política democrática, el acceso a la diversidad de conocimientos, creencias y actitudes individuales o de un grupo determinado sobre los valores que integran a la cultura política democrática. La propagación de los valores de la democracia en la sociedad mexicana, ha encontrado en el sistema electoral corresponsable a un gran aliado.

Por otra parte, si se establece que la cultura política democrática es resultado del proceso de socialización de la política, a través del cual los miembros de una sociedad con base en la experiencia previa asumen principios, normas, valores, modelos de comportamiento directa o indirectamente relevantes para los fenómenos políticos¹⁸⁷, entonces podemos señalar que las actitudes o comportamientos políticos responden a fenómenos coyunturales, más no estructurales.

Las actitudes políticas corresponden a la posición que adoptan los actores políticos frente a un sistema político determinado y éstas varían en función de una situación particular.¹⁸⁸ A través de los procesos de socialización política, los individuos y grupos interiorizan los elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos, que se generan en torno a las prácticas e instituciones políticas. De esta manera, es como se ha construido la cultura política de la sociedad y las actitudes políticas de los individuos y de los grupos sociales.

Un claro ejemplo sería la actitud que adoptan los actores políticos en la contienda electoral. Cada vez que se realizan elecciones en nuestro país, los partidos políticos establecen estrategias de acción para la contienda electoral y para captar la atención de la ciudadana. Son estrategias, que cada vez más, buscan sustentarse en la lógica

¹⁸⁷ Sani, Giacomo. "Socialización política", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *op. cit.* p. 1566.

democrática que se intenta construir.

Por ello, es que al hablar de las actitudes políticas, se está refiriendo a un momento en particular o a la coyuntura que se da en la competencia por el poder político. Sin embargo, no hay que olvidar que el sustento que fundamenta la actitud política de los individuos frente al poder se da a través de su participación en las contiendas electorales.

3.3.4 La ciudadanía de los órganos electorales y la modernización del Estado mexicano

Uno de los aspectos más importantes en donde se muestra el cambio en materia de cultura política en nuestro país ha sido, sin duda, la ciudadanía de los órganos electorales, esto es, la independencia con respecto a cualquier partido político o en relación con alguna rama del gobierno. Al modificarse la forma de percibir las normas, instituciones y procedimientos electorales, la sociedad en su conjunto da un paso en el proceso de la modernización del Estado, situación que dista mucho de la que prevalecía en 1988.

Si se parte del hecho de que las últimas reformas electorales y la disposición de los actores políticos por crear mejores condiciones para la competencia electoral, es decir, condiciones de certeza y credibilidad, sentaron las bases para impulsar en México una cultura política corresponsable, entonces se vuelve necesario analizar los aspectos que han dado lugar a que en nuestro país cada vez más se vea fortalecida la participación plural de la sociedad en el ámbito político y, por consecuencia, el arraigo hacia una cultura electoral más democrática. Para ello, resulta conveniente analizar las cuatro últimas reformas electorales que han tenido lugar en nuestro país a efecto de analizar los elementos que han influido en esta

¹⁸⁸ Bizberg, Ilán. *op. cit.* p. 9.

renovación cultural

A partir del movimiento que la ciudadanía, partidos políticos y organizaciones sociales realizan en contra del fraude electoral de 1988, da inicio un proceso de transformación política, no sólo en las estructuras de gobierno, sino también la actitud que asume la ciudadanía al ver truncada su participación política en la contienda electoral.

Con la reforma electoral de 1989, como anteriormente se ha señalado, se crea el IFE y el TRIFE como instancias autónomas del gobierno¹⁸⁹. El primero, encargado de organizar las elecciones, y el segundo como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. La creación de estos organismos ha sido lo que ha dado mayor sustancia al fortalecimiento de la cultura política en nuestro país, toda vez que a partir de su creación comienza un cambio en la forma de entender, planear, instrumentar y vigilar los procesos electorales. Asimismo, la asignación que hace la ley en la materia de las atribuciones, derechos y obligaciones que deben asumir autoridades, partidos políticos y ciudadanos, permite establecer un esquema de corresponsabilidad en la organización de los comicios.

Sin lugar a dudas, el cambio de actitud más importante en materia de procesos electorales tuvo lugar en el momento en que, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados decidieron desvincular a la autoridad electoral de toda relación de dependencia con el gobierno o con los partidos políticos, dando respuesta a una demanda concreta de los propios partidos políticos y de la ciudadanía por contar con elecciones limpias y transparentes.

Asimismo, la existencia de nuevas reglas para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación que desde 1989 se viene realizando, han permitido que los institutos políticos difundan masivamente sus programas y plataformas electorales, así como que la ciudadanía fortalezca sus esquemas de participación y

de responsabilidad compartida en el ámbito político-electoral en el país, al recibir mayor información sobre las propuestas partidistas y sobre las actividades de las autoridades electorales.

En cuanto a los beneficios que la ciudadanía adquirió con la reforma electoral de 1993 en el esquema del fortalecimiento de la cultura política en términos legislativos, destaca principalmente el acceso de los partidos minoritarios al Senado de la República, lo cual permitió que las voces de otras corrientes de opinión tuvieran presencia en una Cámara tradicionalmente priista.

También la autorización para que los partidos políticos recibieran financiamiento privado y tuvieran acceso a contratar tiempos comerciales en la radio y televisión, durante las campañas electorales, ha contribuido para que éstos extiendan sus canales de comunicación y amplíen sus márgenes de votación.

A diferencia de las anteriores reformas, la de 1996 se genera en un marco de incertidumbre debido a las vicisitudes políticas de ese momento. Es por ello que su planteamiento giró en torno a mejorar las normas y procedimientos electorales de ese momento, a fin de convencer al electorado sobre la objetividad, transparencia y confianza de la autoridad electoral. El hecho de que se eliminara el derecho al voto de calidad al presidente del Consejo y se sustituyera a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos, dio lugar a la demanda de los diversos actores políticos por conformar un órgano electoral con autonomía del gobierno.

Si bien las anteriores reformas del régimen salinista sentaron las bases para iniciar un proceso democratizador de las prácticas electorales en el país y, por consecuencia, un mayor fortalecimiento de la cultura política, no es hasta la reforma de 1996 cuando se observa claramente los intentos gubernamentales por consolidar la ciudadanización total de los órganos electorales.

¹⁸⁹ Pereznieta Castro, Leonel. (Compilador). *op. cit.* p. 31.

Con la reforma del presidente Ernesto Zedillo, inicia un proceso de consolidación de las normas y procedimientos electorales a fin de mejorar las condiciones en la competencia electoral al dar plena autonomía al IFE y el TRIFE.

La plena ciudadanía del IFE ha generado un nuevo esquema en su organización y funcionamiento, sobre todo, en las prácticas electorales del país. Bajo el principio de profesionalismo, ha realizado acciones tendientes a fortalecer una cultura política democrática, capaz de integrar la diversidad de opiniones y generar una pluralidad política, sin que esto pueda afectar los intereses nacionales. La ciudadanía de la autoridad electoral constituye un elemento central en la transformación cultural de los actores políticos en esta materia. Con ello el Estado mexicano se moderniza.

3.3.5 El papel de los medios en la socialización política

Los medios de comunicación han sido componentes decisivos para expresar el pluralismo social e ideológico que caracteriza a una cultura política democrática. A partir de la reforma electoral de 1989 y terminando en la de 1996, debe señalarse que los medios de comunicación se han vuelto más equitativos en el tratamiento de información en materia electoral. Este cambio no hubiera sido viable sin las reformas electorales que se han examinado.

Por su forma y contenido, los medios han podido contribuir a la difusión y consolidación de la democracia. La apertura de los medios a la diversidad de valores, así como el contraste y debate públicos que propician entre los diferentes puntos de vista que coexisten en una sociedad, son factores que han tenido un efecto funcional para que la cultura política democrática se consolide.

Si se parte del hecho que los medios han tenido la capacidad para difundir mensajes políticos, a través de la sociedad en su conjunto, influyendo de manera decisiva en la

conformación de criterios y preferencias que adoptan los individuos y grupos sociales sobre el sistema político y la actuación de sus gobernantes; entonces, podemos señalar que el potencial que han ofrecido para contribuir en el desarrollo democrático de una sociedad y, por consecuencia, en el fomento de su cultura política, radica principalmente en el papel que juegan éstos en el proceso de socialización política.

La socialización política sirve de lazo de unión entre las orientaciones de la población hacia los procesos políticos y las normas que el sistema reclama como las vías de su desempeño. En otras palabras, es la garantía de la perpetuación de la cultura y las estructuras que lo configuran, pues fomenta su reconocimiento y aceptación por parte de los ciudadanos.¹⁹⁰

Los procesos de socialización política no sólo se han desarrollado en el ámbito político de un país, también se han generado en distintos espacios sociales como el núcleo familiar, las instituciones, las asociaciones voluntarias y los medios masivos de comunicación.

En las últimas décadas, los medios de comunicación han adquirido cada vez mayor importancia como vehículos de socialización política, ya que han contribuido al conocimiento y reconocimiento político entre los individuos y grupos sociales, favoreciendo los procesos de integración política a distintos niveles.

Los medios han puesto al alcance de amplios sectores de la población referentes políticos comunes y también diferenciadores, a partir de los cuales se han configurado y reforzado las identidades políticas. Así, los medios han propiciado el acercamiento e identificación de los integrantes de las comunidades políticas y también el contacto e intercambio entre culturas y sistemas políticos diversos.

A través de su labor de difusión, los medios han permitido el acceso de la ciudadanía a la información sobre los acontecimientos político-electorales del país. Es necesario

que la comunicación oral y escrita de los medios de comunicación considere principios de objetividad y profesionalismo en el manejo de la información política, lo mismo que un claro compromiso con la promoción de la cultura democrática.

Como consecuencia del ciclo de reformas que se han investigado, la actuación de los medios de comunicación en términos electorales se ha vuelto más objetiva y profesional, en cuanto al manejo de la información y en cuanto a la difusión de mensajes electorales. Sin duda, esta constituye una de las aportaciones centrales en el cambio de actitudes de los medios vinculados a la competencia electoral.

Mientras mayor es el alcance social de los medios, mayor es su responsabilidad como agentes de socialización política y de la formación de la opinión pública. Si bien ha sido una responsabilidad de los medios informar sobre los acontecimientos relevantes para el conjunto de la sociedad, también deben constituirse los espacios para la discusión libre, racional y plural de los problemas colectivos y participar decididamente en la construcción de actitudes tolerantes y propositivas, desalentando todo tipo de discriminación entre las personas y cualquier forma de exaltación de la violencia.

Por lo anterior, se puede señalar que el impacto de los medios de comunicación sobre el conjunto de la sociedad ha tenido un peso muy significativo; por lo que deberá ser valorado en su justa dimensión, tomando en cuenta que los contenidos informativos y las opiniones sobre hechos que transmiten los medios constituyen mensajes que son interpretados por los individuos a partir del marco de referencia del grupo social al que pertenecen.

Otro aspecto que es importante considerar es que mediante el reforzamiento de la manera como los individuos han entendido y valorado el sistema político, los medios han contribuido a consolidar las condiciones subjetivas del funcionamiento de éste. En consecuencia, resulta decisivo el papel que ellos juegan en la difusión y

¹⁹⁰ Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática. op. cit.* p. 42.

reproducción de la cultura política en nuestro país.

Es importante mencionar el papel que han jugado los medios en el proceso de modernización del Estado mexicano en materia electoral, ya que a través del amplio seguimiento y difusión que éstos le han otorgado a los procesos electorales y a los actores que intervienen en su desarrollo, la sociedad se ha formado una cultura política democrática más plural y participativa.

De manera general, se puede señalar que parece incuestionable el hecho de que la manera de entender, analizar, organizar e instrumentar los procesos electorales federales en nuestro país, así como en la forma de dirimir las disputas electorales, son distintas en 1999 en comparación con la prevaleciente en 1988. Esta manera diferente de instrumentar los procesos electorales constituye una expresión clara de los impactos de las reformas electorales en la cultura política nacional. Por supuesto, el tránsito de una cultura política sustentada en la desconfianza a otra basada en la credibilidad y confianza de manera plena, es un camino largo que debemos seguir recorriendo

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado demostrar la importancia que han tenido las reformas electorales en nuestro país, particularmente las que tuvieron lugar en el periodo comprendido entre 1989 y 1996, así como el impacto de éstas en el proceso de modernización del Estado mexicano y en la cultura política que lo ha acompañado.

A partir del análisis realizado sobre el objeto de estudio y en relación con la hipótesis que guió la presente investigación, puede afirmarse que el trabajo desarrollado alcanzó el objetivo planteado y la comprobación de la hipótesis central. El desarrollo de la investigación presentada permite afirmar que las últimas cuatro reformas electorales que se han instrumentado en México, han permitido sentar las bases para transformar las normas e instituciones electorales del país, impactando las *estructuras del Estado*. Tales reformas han estado orientadas a satisfacer los reclamos de los partidos políticos y las demandas ciudadanas por contar con procesos electorales confiables y transparentes.

En este orden de ideas, es conveniente puntualizar los aspectos nodales que han contribuido en este proceso de modernización de las instituciones electorales, poniendo énfasis en lo que respecta a la organización e instrumentación de los procesos electorales en nuestro país, así como en el funcionamiento de las instituciones encargadas de realizarlos y el proceso para dirimir las controversias que de ellas se derivan, como son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial.

Si bien en México ha existido la práctica de modificar o ajustar las normas electorales desde los inicios de nuestra vida como país independiente, sin lugar a dudas, la Ley maderista de 1911, constituye un antecedente importante para la evolución del sistema electoral mexicano. Esta Ley, en su momento, impulsó

reformas de gran alcance, como el fomento a la creación de los partidos políticos y a su funcionamiento. Posteriormente, en 1946 cuando se federaliza la organización de elecciones a través de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se da un paso importante en el proceso de evolución. Cabe observar que estas reformas, al igual que las posteriores hasta 1973, se desarrollaron de manera un tanto aislada, pero que desde una visión de conjunto fueron sumando aportaciones que sirvieron de base para la conformación del actual sistema electoral.

En 1977 surge la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), misma que fue considerada como una normatividad progresista en su momento, resultado de una amplia reforma electoral comparada con las que le antecedieron. En efecto, con esta reforma se logra sistematizar en un solo ordenamiento jurídico los temas que atañen a los derechos y obligaciones de los partidos políticos y los ciudadanos, así como las responsabilidades de las autoridades electorales de ese momento. Un punto central que merece ser destacado es que, a través de este ordenamiento, se amplían los cauces institucionales que regulaban la actuación de estos institutos políticos en la contienda electoral y en la integración de los poderes públicos. Esta normatividad ofreció mejores condiciones y posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país, con la posibilidad de evitar en un futuro sucesos similares a los de 1968.

Con la reforma constitucional que da origen a la LFOPPE, existe un avance significativo para mejorar la organización comicial en el país, pues de ésta se derivó el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público. Este nuevo estatus jurídico les permitió a los institutos recibir una serie de prerrogativas por parte del Estado que, a la larga, han contribuido a establecer condiciones de estabilidad y certeza para la competencia partidista. Asimismo, una de las aspiraciones de los propios partidos políticos ha sido la de contar con previsiones de equidad para la disputa de los puestos de elección popular, aspiración que se empieza a concretar 10 años después de esta reforma.

Otro aspecto que fue de suma importancia en la evolución del sistema electoral fue la creación de la figura de los diputados de representación proporcional, con lo cual se amplían las posibilidades de participación de los partidos de izquierda en la competencia política y en la integración de la Cámara de Diputados. Medidas como ésta permitieron considerar a la LFOPE como el resultado de la primera gran reforma electoral de los años recientes, puesto que se diseñó desde una lógica incluyente, lo que fomentaba que todos los partidos políticos, inclusive el comunista, participaran en la contienda electoral. Desde una perspectiva radical, se percibió que con esta reforma el gobierno establecía un control mucho más efectivo sobre los partidos políticos, influyendo consecuentemente en la manipulación de la contienda política electoral y en la integración de los órganos de representación nacional.

La reforma de 1987 crea un nuevo ordenamiento, denominado Código Federal Electoral (CFE), el cual es considerado más como un retroceso que como una contribución en el proceso de modernización de las prácticas electorales en el país. Tal aseveración responde al hecho de que si bien este código tenía la intención de contribuir al perfeccionamiento de los procedimientos electorales y a conformar un sistema de representación mixto, mostró graves insuficiencias, como las atribuciones que le asignó al Tribunal de lo Contencioso Electoral, un tribunal sin capacidad jurisdiccional y con facultades sólo administrativas. Además, la integración proporcional en la Comisión Federal Electoral favoreció al partido en el poder, convirtiéndola en la práctica en un órgano auxiliar del PRI y a decir de muchos estudiosos, parcial, con una gran capacidad discrecional, con poco apego a la legalidad y carente de todo sentido de corresponsabilidad.

Los anteriores aspectos representan algunos de los elementos base para establecer una visión general y de conjunto en relación con las características más relevantes que había tenido el sistema electoral mexicano hasta 1987. Para muchos estudiosos del tema, las reformas realizadas en esta materia hasta esa fecha, más que ser consideradas como resultado de un proceso de mejoramiento de los procedimientos y las prácticas electorales en el país, fueron tomadas como medidas que

coadyuvaron a asegurar la permanencia del partido en el poder, toda vez que la integración y funcionamiento de las instituciones electorales estaba controlado por el PRI, quien se beneficiaba de tales circunstancias.

Como se ha hecho mención a lo largo de este trabajo, los resultados de las elecciones federales de 1988, cuestionaron severamente el triunfo del candidato del PRI a la presidencia de la República y, en consecuencia, se puso en tela de juicio el marco normativo que reguló dicha contienda. De esta manera, los comicios de ese año constituyeron el referente central que determinó el debate y la instrumentación de una nueva reforma electoral en 1989, sobre bases distintas a las anteriores, y que pretendían, entre otros aspectos, garantizar comicios confiables y transparentes, en una perspectiva de largo plazo.

Con la entrada en vigor, en 1990, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que como anteriormente se ha señalado, fue el instrumento que logró traducir las demandas de la ciudadanía en un nuevo marco jurídico-normativo en la materia, se inicia en nuestro país una nueva etapa en el entendimiento de la organización y práctica en los comicios federales. Esta nueva normatividad da un impulso, cualitativamente distinto, para transformar la construcción y desarrollo de procesos electorales en México, desde una perspectiva moderna y con orientación democrática.

Los principales alcances que se obtuvieron con esta nueva legislación y que han demostrado ser los elementos centrales que han propiciado la modernización del Estado mexicano en la materia, han sido la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, como organismos desconcentrados de la actividad gubernamental. Con el primero se instituyó la profesionalización del personal encargado de la organización de las prácticas en el país y para el segundo, que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral, se le asignan nuevas atribuciones para fungir como órgano jurisdiccional.

La reforma trajo consigo una nueva composición en la Cámara de Diputados, con la que se impulsó un proceso de renovación y apertura de espacios políticos para las fuerzas políticas en el país; el nuevo padrón electoral, que se integró con la participación corresponsable de las autoridades, partidos políticos, y ciudadanía a fin de garantizar su autenticidad y confiabilidad como instrumento medular en la emisión del sufragio; y, entre otros, el acceso permanente a los partidos políticos en los medios de comunicación, como un mecanismo para fomentar la cultura política de la ciudadanía.

Las condiciones novedosas o diferentes con las cuales iniciaba la instrumentación del nuevo sistema electoral mexicano, radicaban en varios aspectos, como el diseño de normas electorales consensuadas, una integración más equilibrada de la autoridad electoral, la erradicación de la discrecionalidad en la interpretación de las normas, y la participación corresponsable de autoridades, partidos políticos y ciudadanos en las distintas etapas del proceso electoral. Estas previsiones contribuyeron a generar mejores condiciones para dotar de certidumbre, confianza y transparencia la realización de los comicios en nuestro país

Como anteriormente se ha señalado, la prueba de fuego sobre la efectividad de esta reforma se presentó en las elecciones federales de 1991, a través de las cuales se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores. Los resultados electorales favorecieron al partido en el poder, lo que orilló a los partidos de oposición a cuestionar nuevamente la validez del COFIPE. Justo es el señalar que si bien, es cierto que, el diseño de normas electorales puede contribuir a la victoria de un partido político, también hay que apuntalar que para muchos analistas dichas normas no determinaron el triunfo del PRI en esas elecciones.

La reforma electoral de 1993 respondió, entre otros factores, a resarcir los cuestionamientos sobre distintos aspectos del proceso electoral, entre los que destacaban, la imparcialidad de la autoridad electoral, el mejoramiento del padrón electoral, la conformación de la Cámara de Senadores, el proceso de integración de

las mesas directivas de casilla, pero sobre todo, la necesidad de las autoridades gubernamentales y la conveniencia de los partidos políticos de crear mayores condiciones de equidad para la contienda electoral de 1994.

Lo más relevante de esta reforma, que contribuyó con el proceso de modernización de las prácticas electorales en el país, fue el acceso de los partidos minoritarios a la Cámara de Senadores, con lo cual se amplía la pluralidad en la cámara alta del Congreso que hasta nuestros días sigue vigente; el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral como órgano máximo jurisdiccional en la materia; la eliminación del principio de autocalificación para los integrantes del Congreso de la Unión y de la denominada cláusula de gobernabilidad; así como la reglamentación para que los partidos políticos tuvieran acceso a la radio y televisión de manera permanente, a fin de hacer más equitativa su presencia en los medios masivos de comunicación, fortaleciendo también la información hacia la ciudadana sobre la importancia de su participación en las contiendas electorales.

A diferencia de las reformas de 1989 y 1993, que sentaron las bases del sistema electoral, las modificaciones a la legislación electoral de 1994, se dieron en un clima en el que el levantamiento en Chiapas y la muerte de Luis Donaldo Colosio exigían establecer normas adicionales para dar certeza a todos los actores políticos sobre la viabilidad, legalidad y credibilidad de la contienda electoral de 1994. Por ello, para asegurar que la elección presidencial que se aproximaba se diera en un marco de estabilidad, con márgenes legales de transparencia y certeza electoral, las principales fuerzas políticas acordaron modificar el COFIPE, para mejorar las condiciones de competencia y participación de la ciudadanía.

La reforma electoral de 1996 terminó por construir una autoridad en la materia totalmente independiente, autónoma e imparcial de cualquier actividad gubernamental y generó mejores condiciones para la competencia entre los partidos. Con esta reforma, se concluye el proceso de ciudadanización y autonomía del IFE, eliminándose el derecho al voto a los partidos políticos en el máximo órgano.

Asimismo, se realizaron modificaciones para sustituir la figura de consejeros magistrados por consejeros ciudadanos y se fortalecieron los canales de comunicación para los partidos políticos, a través del acceso permanente a la radio y televisión, a fin de asegurar el acceso equitativo a estos medios.

Cabe mencionar que las reformas electorales entre 1989 y 1996 constituyeron, como anteriormente se ha señalado, un parteaguas en la historia electoral del país, ya que dotaron al Estado mexicano de un sistema electoral autónomo, imparcial, apegado a la legalidad, corresponsable y moderno, o que ha sido efecto y consecuencia del cambio en las actitudes y comportamientos electorales de la sociedad mexicana en los últimos diez años. Esto es así, porque a partir de la reforma electoral de 1989-1990, se arraiga en la sociedad mexicana la noción de que el éxito en la organización de los comicios radica en la participación corresponsable de autoridades, partidos políticos y ciudadanía, con lo cual la forma de entender y organizar las elecciones pasa de un esquema unilateral, a otro de responsabilidades tripartita.

Con esta reforma se dio un giro de lo que es y debería ser el sistema electoral mexicano: un sistema autónomo, imparcial e independiente que garantizara que la emisión del sufragio y la voluntad popular se tradujeran efectivamente en posiciones de poder, en un marco de legalidad, transparencia y credibilidad. Estas características transformaron las estructuras institucionales del Estado mexicano y, a la vez, fueron resultado de las modificaciones en la cultura política de una sociedad más demandante y crítica. Por ello, al hacer un recorrido de las reformas electorales entre 1989 y 1996, como se planteó al principio del presente trabajo, se puede señalar que el ciclo de reformas citadas, fue encaminado a modernizar las prácticas electorales en el país. De esta manera, resulta claro que el diseño del sistema electoral que hoy tenemos ha estado acompañado de un cambio también en la cultura política de la sociedad.

Se puede resumir que, a partir de las reformas, la estructura del Estado en materia

electoral cambia como consecuencia de la necesidad y voluntad de los actores políticos, por crear nuevas instituciones para la realización de procesos electorales legales y creíbles. Los logros que se obtuvieron con el proceso de reformas a la legislación fueron la base fundamental para iniciar un proceso de transformación y perfeccionamiento de los métodos, procedimientos y prácticas electorales en México, las cuales impactaron la modernización del Estado.

Es necesario señalar que no puede haber cambio institucional alguno si éstos no están sustentados en un cambio de la cultura política de la sociedad. En este sentido, la orientación democrática de los cambios a las instituciones electorales en nuestro país, necesariamente se han inspirado en principios y valores democráticos. De esta manera, resulta claro que el diseño del sistema electoral que hoy tenemos ha estado acompañado, entre otros aspectos, de un cambio progresivo en la cultura política de los actores, por lo menos en lo que al ámbito electoral se refiere.

Se trata de un cambio que se ha dado de manera gradual desde 1989 como consecuencia de las modificaciones de las actitudes y comportamientos de nuestra sociedad con respecto a la confianza en los comicios y en sus resultados. Por ello, puede señalarse que en el final del siglo XX existe un cambio cualitativo en la manera de entender los procesos electorales en México en forma corresponsable.

La orientación del cambio en las instituciones electorales como parte fundamental de la estructura del Estado, así como la cultura política en materia electoral, tiende a ser de corte democrático, porque ha incluido la participación de los distintos actores interesados y porque se diseñó para reproducir los principios y valores de la democracia tales como la legalidad, la tolerancia, la pluralidad y la búsqueda de consenso. Es por ello que se ha afirmado que al modernizarse el sistema electoral, por consecuencia, se moderniza una parte del Estado.

Fuentes Consultadas

Bibliografía

Alcocer Palacios, Mariano. *Cultura política*. Cuadernos de debate No.10 Fundación Colosio. México, 1997.

Alcocer V, Jorge. "Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real" en Riordan, Roett. (Compilador). *El desafío de la reforma institucional en México*. Siglo XXI. México, 1996.

Alonso, Jorge. *Cultura política y educación cívica*. Porrúa. México, 1993.

Alonso, Jorge. Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime. (Coordinadores).- *El nuevo estado mexicano. II. Estado y política*. Nueva imagen. México, 1994.

Alvarez, Lucía. *Participación y democracia en la ciudad de México*. La Jornada Ediciones. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAN. México; 1997.

Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1997.

Becerra Chávez, Pablo Javier. (1995). "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas". En *Polis 94. Estudios teóricos urbano rurales y político-electorales*. México, UAM-Iztapalapa. Anuario, 1995.

Bizberg, Ilán. Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano. *Revista mexicana de sociología*. UNAM. No.1/97.Enero-marzo de 1997. México, D.F. 1997.

Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. (Coordinadores).- *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México, 1981.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. Instituto Federal Electoral. Colección "temas de la democracia". México, 1995

Cansino, César. *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México, 1998.

Cárdenas Gracia, Jaime. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México. México, 1992.

Cárdenas, Gracia Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.

Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*. Centro de Investigación Científica, Jorge Tamayo A.C. México, 1996.

Cisneros, H. Isidoro. *Tolerancia y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 10. Instituto Federal Electoral. México, 1996.

Comisión Federal Electoral. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Talleres gráficos de la Nación. México, 1982.

Comisión Federal Electoral. *Código Federal Electoral*. México, 1987.

De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. FCE/UNAM. México, 1996.

De la Peña, Guillermo. "Una nueva cultura política" en *el nuevo estado mexicano. IV Estado y sociedad*. Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime. (Coordinadores). Nueva imagen. México, 1994.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

Duverger, Maurice. *Sociología política*. Ariel. México, 1979.

Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa*. El Colegio de México. México, 1997.

Gómez Tagle, Silvia. "La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988" en Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (coordinadores). *El nuevo estado mexicano. II. Estado y política*. Nueva imagen. México, 1994.

González Casanova, Pablo. *El estado y los partidos políticos en México*. Era. México, 1981. .

González Casanova, Pablo. (Coordinador). *Las elecciones en México. Evolución y Perspectivas*. Siglo XXI. México,

Held, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona, 1997.

Held, David. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial. México, 1992.

Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* 1996.

Loaeza, Soledad. *Oposición y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 11. Instituto Federal Electoral. México, 1996.

Loaeza, Soledad. (compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. El Colegio de México. México, 1996.

Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 4. Instituto Federal Electoral. México, 1997.

Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y arena. México, 1991.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

Núñez del Prado, Arturo. *Reforma y modernización del Estado*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, 1995

Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

Núñez Jiménez, Arturo. *La Reforma Electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Péreznieto Castro, Leonel. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. Porrúa y Cambio XXI. México, 1992.

Pérez Fernández del Castillo, Germán y Woldenberg, José. "Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994" en Pérez Fernández del Castillo, Germán; Alvarado M, Arturo; y Sánchez Gutiérrez, Arturo. *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Porrúa. México, 1995

Peschard, Jaqueline. (1995). "La explosión participativa: México, 1994". *Estudios Sociológicos*. Mayo-agosto. No. 38, Vol. XIII. México, D.F.

Peschard, Jaqueline. *La cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 2. Instituto Federal Electoral. México, 1997.

Peschard, Jaqueline. "Cultura política y comportamiento electoral en el distrito federal". *Revista mexicana de sociología*. UNAM. Enero-marzo de 1997. No.1/97. México, D.F. 1997.

Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos políticos en México. Siglo XXI*. México, 1991.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Tribunal Federal Electoral. Nueva Imagen. México, 1997.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económico. México, 1996.

Secretaría de Gobernación. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

Secretaría de Gobernación. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral. México, 1993.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995.

Valenzuela, Georgette José. *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1992.

Hemerografía.

Becerra Gelover, Alejandro. (1993). "El fondo es forma en la reforma electoral". *Etcétera*. Diciembre. p. 14. México, D.F.

Cordera, Rolando y Woldenberg, José. (1993).- " La reforma electoral" *Cuaderno de nexos*. Junio. No.60. México, D.F.

Ruiz Suárez, Ricardo. (1989). "El difícil camino de la reforma electoral". *El Cotidiano*. Julio-agosto. No.30. México, D.F.

Woldenberg, José. (1989). " La reforma insípida" *Cuaderno de nexos*. Noviembre. No.17.p.II. México, D.F.

Woldenberg, José. (1989). " Reforma electoral: los cuatro temas centrales" *Cuaderno de Nexos*. Octubre. No.16. México, D.F.

Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1990

Diario Oficial de la Federación. 18 de septiembre de 1993

Diario Oficial de la Federación. 18 de Abril de 1994