

16  
2 y

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

EL COFIPE COMO ESTRATEGIA POLITICA PARA LOS PROCESOS  
ELECTORALES DE 1991 Y 1994

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

IRMA MENDEZ DE HOYOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## INDICE

<u>Introducción</u> .....	13
---------------------------	----

### Capítulo I Aspectos Teóricos Generales

1. Sistema Político y democracia, elecciones, sistema electoral y sistema de partidos.....	25
a. Sistema Político y democracia.....	26
b. Elecciones.....	33
c. Sistemas Electorales.....	38
d. Sistemas de Partidos.....	45
2. Sistema Político y democracia, elecciones, sistema electoral y sistema de partidos en México.....	53
a. Sistema Político Mexicano y democracia.....	55
b. Elecciones en México.....	66
c. Sistema Electoral en México.....	70
d. Sistema de Partidos en México.....	91

### Capítulo II Las Elecciones de 1988

1. El proceso electoral, su contexto y resultados..	111
a. Contexto.....	113
b. Proceso electoral.....	127
c. Resultados.....	134

2. Los retrocesos, limitaciones y vacíos del Código Federal Electoral .....	139
a. Críticas al Código Federal Electoral marcadas por los partidos de oposición durante su aprobación.....	139
b. Limitaciones, vacíos e insuficiencias del Código Federal Electoral a partir de su puesta en práctica en el proceso electoral de 1988.....	147
3. Las lecciones políticas y electorales de las elecciones para el gobierno y el PRI.....	163
a. Terreno político.....	167
b. Terreno propiamente electoral.....	183

Capítulo III El Cofipe: una estrategia política

1. Los cambios en el sistema de partidos y la contextualización de la demanda de democracia electoral.....	193
a. Recomposición del sistema partidista.....	200
b. Elecciones.....	203
c. Saldos electorales y correlación de fuerzas.....	207



2. La aprobación del fundamento jurídico del Cofipe: las reformas constitucionales de octubre de 1989.....	211
a. Las alianzas y los puntos centrales de confrontación.....	211
b. El fundamento de la estrategia político electoral: el contenido de las reformas constitucionales.....	222
3. La aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	236
a. La condición política y electoral de los actores políticos.....	236
b. Las estrategias, alianzas y rupturas partidistas.....	243
4. Las cláusulas de exclusión.....	255
a. Consideraciones generales.....	255
b. Cláusulas de exclusión.....	261
<u>Conclusiones</u> .....	305
<u>Anexo</u>	333
<u>Bibliografía</u>	349

## INTRODUCCION

El marco de referencia del presente trabajo está centrado en el paradigma que actualmente representan los llamados regímenes democráticos occidentales para el análisis de las elecciones y las normas que las regulan. En estos sistemas se pone énfasis en que uno de sus principios rectores es la realización de elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas, y que sus marcos regulatorios son resultado, por lo general, de procesos consensuales.

Los estudios de las elecciones y de las leyes electorales en México si bien difícilmente pueden ser elaborados bajo el paradigma de las democracias occidentales, paradójicamente tampoco pueden dejarlo al margen del análisis. Menos ahora que vivimos en la época de la mundialización acelerada del modelo del Estado Moderno Democrático.

Durante muchos años, los procesos electorales en nuestro país no han constituido el terreno fundamental donde se ha definido el acceso al poder sino solamente el lugar donde se le ha formalizado y legitimado. El momento definitivo en la transmisión del poder ha sido el proceso de selección y designación de los candidatos oficiales.

La lucha de los partidos políticos por revertir esta práctica se remonta a años anteriores a 1977 ( año en que se aprueba la LFOPE, por medio de la cual se introduce el sistema de representación proporcional en la Cámara de

Diputados), pero no es sino hasta las elecciones de 1988 cuando todos los partidos de oposición luchan por lograr que la legitimidad del poder emane de los procesos electorales, y sean éstos el espacio en el cual se decida quien y con que proyecto gobierna.

Sin duda las elecciones de julio de 1988 han sido las más controvertidas y competidas del México posrevolucionario, representan por ello un punto de inflexión en la historia político electoral del país. A raíz de éstas se ha puesto de relieve la restructuración del sistema de partidos y la recomposición paulatina del sistema político en su conjunto. La justa de 1988 constituyó el mayor golpe político electoral que haya recibido el partido oficial e indicó el reconocimiento a las fuerzas de oposición como una opción electoral para los ciudadanos.

A partir de 1988 la lucha por redefinir en la realidad el papel de la contienda comicial tuvo como eje central la disputa por la elaboración de una ley electoral que, al reglamentar la organización y calificación de las elecciones, garantizara la transparencia y credibilidad de las mismas. Esto significaba, en gran medida, lograr que el marco normativo en el que se desenvuelven las elecciones gozara de consenso entre las principales fuerzas políticas y en ese sentido de legitimidad.

Aquí es preciso entender la importancia de las leyes electorales en el terreno de la querrela comicial. Estas marcan los lineamientos de participación social y política a

través de vías institucionales, definen quiénes y cómo organizan las elecciones y qué órgano está facultado para validar el triunfo de los legítimos ganadores. Esto pone de manifiesto que, si bien las normas electorales no determinan el resultado final del proceso, sí pueden influir en la composición y eficacia de los órganos constitucionales de gobierno (por medio de la fórmula electoral), en la representatividad de los elegidos, en el reparto de los sufragios y curules, y, finalmente, en el impulso o no a la creación de nuevos partidos y, con ello, en el número de partidos del sistema y las tendencias a formar alianzas o coaliciones.

La influencia del sistema electoral sobre el desarrollo general de los comicios y sus resultados abre el espacio para mencionar que la intención científica en la presente investigación fue rastrear las causas que explican porque los sistemas electorales incluyen ciertas normas y excluyen otras. Es decir, indagar la lógica estratégica que está detrás de la elaboración de una ley y que nos permite esclarecer la intención política que se persigue al establecer las distintas reglas del juego político electoral.

Bajo este propósito, la importancia de este estudio radica en la posibilidad de entender que las leyes comiciales nunca resultan neutrales, por que son el resultado de extensos procesos de negociación y concertación, de intenciones diferentes en función de fines no siempre similares y, en

esa medida, plasman una cierta correlación de fuerzas. Esto pone de relieve que la modificación de dichas leyes depende más de la mutación del contexto socio-político y electoral y del nivel de fuerza de los diversos actores, que de la voluntad política expresada por los mismos en el procesamiento de la demanda de democracia electoral.

A este respecto se aventura una conjetura en el sentido de que, bajo la perspectiva gubernamental, las leyes electorales están encaminadas a responder a procesos de cambio político y al desbordamiento de marcos institucionales, de manera que combinan modalidades inclusivas con modalidades excluyentes. Todo ello con la finalidad de asegurar simultáneamente el mantenimiento en el poder y la credibilidad en los procesos electorales.

Esto explica, desde nuestro punto de vista, el hecho de que las reformas constitucionales aprobadas en octubre de 1989 y su ley reglamentaria -el Código Federal de Instituciones y Precedimientos Electorales - sancionada en julio de 1990 fueron delineadas, entre otras cosas, para intentar reponer los daños causados al partido oficial y al Gobierno por las elecciones de julio de 1988 y evitar una posible situación análoga en el futuro.

La hipótesis central es que el PRI y el gobierno mexicano visualizaron en la ruptura partidista que dio lugar a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas (sostenida por el FDN) y en el manejo estatal poco eficiente de las elecciones, un serio atentado contra su hegemonía y el

proyecto de nación impulsado desde 1982. Derivado de esta evaluación, el nuevo gobierno de Salinas de Gortari selecciona como mejor salida al conflicto la elaboración de una estrategia político electoral para los comicios de 1991 y 1994.

Esta estrategia, basada en la confección de una nueva legislación en la materia y particularmente en la introducción de las "cláusulas de exclusión", está dirigida a salvar las ineficiencias y vacíos de la anterior normatividad (Código Federal Electoral), evitar las rupturas generadas en las elecciones de 88 y, al mismo tiempo, mantener el control gubernamental de las elecciones y garantizarle al partido oficial su representación mayoritaria en la Cámara de Diputados en 1991, con vistas a la elección presidencial de 1994. La importancia de este proceso se centra en la necesidad de garantizar la continuidad del proyecto de modernización establecido por la nueva clase política en el poder desde principios de la década de los 80.

Así pues, la lógica estratégica del gobierno salinista y del PRI con respecto a los comicios de 1991 y 1994 está instalada en la aprehensión de las lecciones políticas y electorales de julio de 1988 para entonces construir la plataforma que garantice su permanencia en el poder y la continuidad de su proyecto.

Queda claro, entonces, que los elementos centrales de la estrategia político electoral que diseña el régimen actual

están constituidos por las "cláusulas de exclusión" del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Estas cláusulas no son otra cosa que los candados de seguridad del sistema que en conjunto forman el marco mínimo que afianza la estabilidad institucional en los años de la modernización económica.

Las "cláusulas de exclusión" (disposiciones normativas o artículos del nuevo código) son cerraduras por medio de las cuales se pretende el control de ciertas instancias electorales, de determinados resultados e incluso de los movimientos en el terreno partidista. Su modalidad excluyente hace referencia, en primera instancia, a que descartan del disfrute de sus beneficios a los partidos de oposición, al tiempo que pretenden regular la presencia de los mismos en los órganos de representación política nacional.

Cabe destacar que las cláusulas que se examinan en la presente investigación emergieron más o menos públicamente durante el debate y aprobación del Cofipe y representan los candados más relevantes de la nueva ley, aunque no necesariamente los únicos.

En torno a la metodología, es necesario poner en claro que en el presente trabajo se pretende hacer un análisis político de aquello que hemos denominado "cláusulas de exclusión". La lógica del estudio parte de la reconstrucción de los elementos que marcaron a las elecciones de 1988 como un parteaguas en la vida política nacional, para poder

entender la introducción de las "cláusulas de exclusión" en el Cofipe, y el papel político que éstas tienen asignado en las elecciones federales de 1991 y 1994 en torno a la reestructuración del sistema de partidos y del sistema político en su conjunto.

Por otro lado, es preciso aclarar que el objeto de estudio y los fines de la presente investigación impiden ceñirse a una teoría política específica o a un esquema único de análisis. En virtud a ello, el andamiaje teórico que se utiliza se nutre de dos vertientes: la primera está constituida por la teoría política empírica, desarrollada por la escuela francesa e italiana contemporánea. La segunda comprende las investigaciones de la corriente de politólogos mexicanos universitarios dedicados al estudio del sistema político mexicano, los partidos políticos, procesos electorales, leyes electorales, etc.

El orden de exposición de la temática abordada en la presente tesis es el siguiente.

El primer capítulo aborda los aspectos teóricos. Su primer apartado expone algunos elementos para el análisis de los sistemas políticos democráticos (bajo el patrón occidental) y el papel que en ellos juegan las elecciones, los sistemas de partidos y los sistemas electorales.

El segundo apartado sitúa la investigación en el ámbito nacional e intenta examinar el sistema político mexicano y



las funciones que éste ha ido delineando para las elecciones, los partidos y las leyes electorales.

El capítulo dos estudia las elecciones de 1988. Intenta esclarecer, en primer término, las condiciones que contextualizaron la contienda electoral de ese año, para explicar causalmente la irrupción cívica que la caracterizó, evitando caer en las dos posiciones políticas extremas que se generaron en los meses posteriores inmediatos a la elección: el derrumbismo del sistema político mexicano y, por otro lado, el continuismo del régimen sin modificación alguna. Así mismo, se aborda el surgimiento de las candidaturas partidistas y los resultados electorales.

En segundo lugar, se exponen los retrocesos y vacíos mostrados por el Código Federal Electoral durante el proceso de organización y calificación de las elecciones de julio de 1988.

Por último, se pretende presentar las lecciones políticas y electorales que el proceso comicial le muestra al PRI y al gobierno, y de las cuales se derivan los ejes esenciales de su estrategia político electoral para 1991 y 1994.

El tercer capítulo expone en su primer apartado, las transformaciones del contexto electoral y partidario que se suscitan de julio de 1988 a octubre de 1989 y analiza el procesamiento paulatino de la demanda partidista de democracia electoral. El segundo y tercer apartados intentan dar cuenta del juego político partidario que posibilitó la aprobación de las reformas constitucionales en octubre de

1989 y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en julio de 1990. Al mismo tiempo se examinan los primeros fundamentos jurídicos de las cláusulas de exclusión.

Finalmente, el cuarto apartado analiza las cláusulas de exclusión del Cofipe, su explicación como parte esencial de la estrategia política para las elecciones de 1991 y 1994, y sus posibles consecuencias políticas.

# **C A P I T U L O I**

## **ASPECTOS TEORICOS GENERALES**

## CAPITULO I Aspectos Teóricos Generales

### 1. Sistema Político y democracia , elecciones, sistema electoral y sistema de partidos

Actualmente, el análisis de los sistemas políticos y del papel que en éstos juegan las elecciones, los sistemas de partidos y los sistemas electorales tiene como paradigma a las llamadas democracias occidentales.

Lo anterior se explica en virtud de que a partir de la segunda guerra mundial comienza una época de mundialización acelerada del modelo del Estado Moderno Democrático y de generación del Estado Mundial. Sin embargo, la década de los ochenta y, particularmente la de los noventa, ha dejado claro que este modelo democrático se ha establecido con diferencias fundamentales entre las diversas regiones del mundo. Los cambios políticos del último decenio en América Latina así lo demuestran.

A este respecto Duverger señala que " El modelo democrático liberal ha llegado a ser la base del sistema oficial de los valores políticos en la mayor parte de las naciones del mundo, incluso cuando están sometidas a un régimen autoritario".(1)

A lo anterior se añade que el desarrollo mundial de las últimas décadas nos muestra que las elecciones, los sistemas

---

(1) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p.67

electorales y el sistema de partidos sólo tiene significado en el contexto de los llamados regímenes políticos democráticos y, a su vez, estos encuentran su expresión más álgida en el llamado mundo occidental.

De esta manera, parece claro que el paradigma de las democracias occidentales es ante todo, el producto del desarrollo histórico de la civilización occidental y su influencia a nivel mundial y no un mero capricho teórico.

#### a. Sistema Político y Democracia

Son múltiples y muy variadas las definiciones que la teoría política clásica y contemporánea ha formulado sobre el sistema político, las diferencias entre ellas están en relación con la perspectiva teórica desde la que se formulan.

Desde nuestro punto de vista, nos parece de mayor importancia y utilidad teórica destacar los elementos medulares que forman parte de toda definición de sistema político más o menos completa, antes que optar por una definición particular.

Así pues, los elementos medulares del concepto sistema político son los siguientes:

- 1) El sistema político es el sistema más inclusivo de una sociedad, es decir, el sistema de mayor valor para la colectividad, en virtud de que sus productos decisionales afectan a la sociedad en su conjunto y son válidos para todos.

2) El sistema político incluye sólo aquel comportamiento humano referido a la pugna de intereses y valores que se distribuyen centralmente por el poder público, configurado como poder político y al conflicto que genera la escasez o falta de asignación de dichos valores.

Esto supone que los valores son escasos, que la escasez es lo que genera el conflicto, y que para contenerlo se produce la asignación autoritaria de dichos valores. A este respecto Easton formula que "El sistema político es, repitémoslo, el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores.(...) esta conducta se refiere sólo a un aspecto de las interacciones totales en que intervienen las personas biológicas de una sociedad ..."(2)

Así pues, lo que importa destacar es el elemento conflictual de las demandas que admite procesar el sistema político, éste no recibe demandas que puedan resolverse en otros subsistemas sociales satisfactoriamente. Además, el carácter autoritario de la asignación de valores que destaca Easton significa que el sistema es capaz de hacer obligatorias sus decisiones.

3) El sistema político comprende tres planos fundamentales:  
a) Es el conjunto de instituciones que, de acuerdo a las características de la estructura jurídica, tienen las atribuciones decisionales de carácter general, es decir que las decisiones son válidas para el conjunto de la sociedad.

---

(2) Easton, David, Esquemas para el análisis político, p.85

b) Es el conjunto de relaciones formales e informales, legales e ilegales que se establecen entre los ocupantes de la autoridad y los ciudadanos, es decir entre gobernantes y gobernados.

c) Es el conjunto de mecanismos a través de los cuales se produce el consenso sociopolítico y la legitimidad mínima necesaria para el funcionamiento del sistema.

4) Todo sistema político está formado por tres elementos que es necesario diferenciar en el análisis político: el gobierno, que apela directamente a las instituciones ; el gobernante, que designa al sujeto ocupante de la autoridad; y el estilo de gobierno, que hace referencia a la lógica estratégica de los gobernantes en el proceso de toma de decisiones.

5) El sistema político tiene como uno de sus ejes el establecimiento de un acuerdo-compromiso a partir del cual se pactan normas y procedimientos que permiten la resolución pacífica de los conflictos entre las diversas fuerzas políticas relevantes y los actores institucionales presentes en el escenario político.(3)

6) En el análisis politológico, el sistema político se sitúa a nivel de la instituciones, los aparatos, los protagonistas o actores políticos y su legitimidad.

Ahora bien, hay algunos autores como Duverger que marcan la diferencia entre sistema político y régimen político. Por

---

(3) Morlino, Leonardo, "Las democracias", Manual de Ciencia Política, p.83

este último entiende el subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social y al hablar de sistema político habla del conjunto del sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos. (4)

Otros autores prefieren utilizar régimen político y no sistema político por cuestiones de claridad y comprensión, y para evitar la vinculación con la teoría sistémica. Aquí cabe mencionar que el concepto régimen político se ha asociado al marxismo.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, mientras el concepto de régimen político como el de sistema político designen los elementos de la definición que se enumeraron anteriormente, es válido el uso indistinto de ambos.

Ahora bien, como se señaló al inicio, el análisis de los sistemas políticos democráticos ha tenido como paradigma al modelo de las democracias occidentales. La teoría política comparada y la teoría política empírica han entendido a la democracia como un régimen político que se rige por ciertos principios, normas y valores.

A este respecto cabe resaltar que, contrariamente a la teoría política juricista que pone el acento sólo en las instituciones políticas, la teoría empírica y particularmente G. Sartori "...prefiere poner el acento no sólo sobre la competición, sino también sobre los valores, sobre la existencia de mayorías y minorías y sobre sus

(4) Cfr, Duverger, Maurice, op. cit. p.33



relaciones. Así, escribe: << Definiré pues la democracia como sistema ético-político en el que la influencia de la mayoría está confiada al poder de minorías concurrentes que la aseguran >>, precisamente mediante el mecanismo electoral. (5)

Aunado a lo anterior, la teoría empírica sostiene que únicamente es posible abordar la democracia, o los regímenes políticos liberal democráticos a partir de las realizaciones concretas del principio democrático, es decir, abordando los principales mecanismos de formación de la demanda y de la toma de decisiones en tales regímenes.

De esta manera, Leonardo Morlino (de la escuela empírica) subraya que los elementos esenciales de un régimen democrático son: "...el conjunto de reglas formales o procedimientos que organizan el voto por sufragio universal; las elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas; las estructuras de organización e intermediación representadas por los partidos en competición (dos o más de dos); la existencia de una estructura decisional y de control elegida con las normas ya mencionadas (el parlamento); la existencia de un primer ministro y de un gobierno responsables ante el parlamento o resultado de elección directa por el cuerpo electoral". (6) De esta manera, Morlino destaca que en cualquier régimen democrático

---

(5) Sartori, G., *Democrazia e definizioni*, p.105 Cit. por: Morlino, Leonardo, op. cit. p.82

(6) Morlino, Leonardo, op. cit. p.82

surge el carácter central de la competencia y de la existencia de una oposición, después la existencia de más minorías y por último el papel clave del voto popular.

Por su parte, Duverger sostiene que " Se llama democracia representativa al sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma sus representantes (...) la representación política es la base del modelo democrático " y agrega que las elecciones competitivas son la piedra angular de las democracias liberales.(7)

Lo anterior da cuenta de las instituciones y condiciones políticas que la teoría política contemporánea ha identificado como el contenido fundamental de los regímenes democráticos, por lo que ahora parece justo mencionar algunas de las condiciones no propiamente políticas que contribuyen a la formación y fortalecimiento de estos regímenes.

Robert Dahl enumera algunos valores y actitudes que, si están presentes en los estratos políticos más activos, favorecen una democracia: "...la creencia en la legitimidad de las instituciones: dentro de ciertos límites y con algunas calificaciones, la creencia en la capacidad del régimen de resolver los problemas que tiene que afrontar (efectividad); la confianza recíproca entre los actores de un sistema político; la disponibilidad para cooperar, sin excluir la posibilidad de competir; la disponibilidad para

---

(7) Duverger, Maurice, op. cit. p.80

el acuerdo, el compromiso ".(8) A esto habría que añadir la llamada cultura cívica, significada por la acción política activa, por la ausencia de disensos profundos y por un fuerte sentido de la independencia de las estructuras políticas y los actores sociales.

Otros factores que desde ciertas perspectivas teóricas se consideran como condiciones para la constitución y desarrollo de la democracia aluden al crecimiento económico, la existencia de una clase media fuerte, etc.

Finalmente, para el propósito de este trabajo nos interesa destacar que los regímenes políticos democráticos tienen como dos de sus ejes fundamentales a las elecciones y a la representación política, y ambos elementos exigen para su realización la constitución de los sistemas electorales y los sistemas de partidos.

---

(8) Dahl, R.A., *Poliarchy*, p. 124-162 , Cit. por: Morlino, Leonardo, op. cit. p.91

## b. Elecciones

En la literatura especializada en Ciencia Política, tanto la que privilegia el análisis empírico, como aquella que pone el acento en aspectos teóricos más abstractos, hay un consenso en que una de las tres formas fundamentales de participación política es la participación por integración o electoral. Las otras dos son la participación por persuasión y la participación por presión.

La producción teórica sobre la participación electoral es abundante y complicada, en virtud de que la referencia a ella está unida a la teoría de los sistemas de partidos y a los sistemas electorales. Por ello, nuestro propósito en este apartado es mencionar aquellos elementos claves para la comprensión general de la participación electoral y las elecciones.

Las elecciones constituyen una institución política que a pesar de tener una larga historia en Europa Occidental, estuvieron signadas por el sufragio restringido durante muchos años, de manera que no se puede considerar que constituyeran la manifestación política de los conflictos sociales y mucho menos la elección de los gobernantes por los gobernados.

" En una primera etapa del Estado liberal, el derecho de sufragio está restringido a las clases socialmente dominantes, que constituyen un porcentaje mínimo de la población. Por lo mismo, las elecciones no son tanto la expresión política de conflictos entre grupos sociales con

intereses diversos, como la pugna entre personalidades de un mismo grupo que, a lo sumo, representan matices particulares dentro de una armonía de intereses... Pero, cuando la presión de nuevas capas sociales produce la extensión del voto hasta la conquista del sufragio universal masculino, el carácter de la competición varía profundamente. De la lucha entre personalidades pertenecientes a un mismo ámbito social, se pasa gradualmente a la confrontación entre organizaciones de masas que articulan, con la complejidad correspondiente, las aspiraciones de distintos grupos y clases sociales. La competición adquiere entonces una dimensión global - a nivel estatal-, que integra y desborda las particulares refriegas del distrito."(9)

La extensión del sufragio universal está relacionada con el hito histórico que representa la primera guerra mundial para el continente europeo, pues ésta genera un replanteamiento de esquemas sociales y políticos, entre los cuales destaca la aparición de nuevos Estados por la desintegración de los Imperios, el fortalecimiento de los partidos socialistas, la revolución bolchevique en Rusia y la presión de nuevas capas sociales.

De esta manera, es hasta la conquista del sufragio universal masculino (y su extensión posterior a las mujeres), y la aparición de los partidos políticos de masas, cuando las elecciones comienzan a jugar el papel que

---

(9) Carreras, Francesc de, Las elecciones, p. 102

hoy se les adjudica.

En términos generales, las elecciones constituyen la institución política a través de la cual se lleva a cabo la selección de los gobernantes por los gobernados, lo cual implica que estos últimos gozan del derecho universal del voto.

Ahora bien, el evento eleccionario hace referencia al proceso que realizan en un acto formal los miembros del cuerpo electoral (formado por el conjunto de personas habilitadas como ciudadanos electores) para emitir, mediante el voto, su manifestación de voluntad en relación a la elección de quienes habrán de tomar las decisiones en un área de competencia dada.

La teoría política empírica hace énfasis en que los regímenes democráticos se caracterizan por la realización de elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas. Al tiempo que la teoría jurídica pone el acento en que la realización de elecciones por sufragio universal es la base del modelo democrático.

Las funciones que desempeñan las elecciones en el contexto del sistema político son variadas y de fundamental importancia para el mismo; las esenciales son las siguientes: las elecciones definen el acceso al poder, es decir, definen quién gobierna y con qué proyecto político, además de designar a los ciudadanos que irán a los órganos políticos representativos; construyen el vínculo entre

governados y gobernantes, reivindicando como fundamento de la representación política al consenso mayoritario popular; constituyen el sitio privilegiado para la expresión de la conflictiva política nacional; abren la posibilidad de la recomposición del espectro partidario y la conformación de opciones de cambio; son también uno de los instrumentos más efectivos para la socialización de los ciudadanos y para conformar consensos que permitan la función gubernativa; y, finalmente, otorgan la legitimidad a los ocupantes de la autoridad electos en urnas y al conjunto del sistema político.

A ello se añade que a través de la participación por integración o participación electoral se integra a la población en los procesos de toma de decisiones políticas en la esfera de lo público, para dar lugar a lo que se entiende por sociedad política.

Ahora bien, es evidente que las elecciones han ido adquiriendo nuevos significados en virtud del desarrollo general de los países. Sin embargo, cabe destacar la influencia particular que la formación y desenvolvimiento de los partidos políticos tiene sobre las elecciones.

"...El hecho de la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes

de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección...hay que admitir que el elegido recibe un doble mandato: del partido y de sus electores. La importancia de cada uno varía, según el país y los partidos; en conjunto, el mandato del partido tiende a llevar ventaja sobre el mandato electoral...La noción de elección (selección de los gobernantes por los gobernados) se altera así de manera profunda..."(10)

Finalmente, es necesario destacar que la realización de elecciones, es decir, los procesos electorales hicieron necesaria la construcción de sistemas electorales a través de los cuales se pudiera regular -y en muchos casos controlar- la organización del evento electoral y sus resultados, y, por medio de ello, la representación política de los ciudadanos en ciertos órganos y la posible articulación de alternativas políticas (sistema de partidos).

---

(10) Duverger, Maurice, Los partidos políticos, p. 378-379



### c. Sistemas Electorales

La complejidad que supone la realización de elecciones se deriva no sólo de la participación al mismo tiempo de partidos políticos, ciudadanos electores, candidatos en campaña, instancias gubernamentales y civiles, sino también del hecho de que, por un periodo determinado -una coyuntura con límite temporal-, la arena electoral se constituye en el terreno privilegiado del debate nacional y en la radiografía política de la correlación de fuerzas entre los participantes. Es por ello que la puesta en práctica de las elecciones implicó la elaboración de un conjunto de normas y principios para organizar las elecciones y regular la participación de los contrincantes. Esto da lugar a la formación de los sistemas electorales.

La evolución histórica de los sistemas electorales pone de relieve la conexión entre el desarrollo de las condiciones sociopolíticas de los países y la variación gradual de los elementos reguladores del proceso electoral. Así, durante la primera etapa del Estado Liberal priva la fórmula mayoritaria dentro de un sistema de partidos de notables. Posteriormente, la extensión del voto y la conquista del sufragio universal masculino ( primera guerra mundial) provoca que los sistemas mayoritarios sean generalmente sustituidos por alguna variante de representación proporcional, en la mayoría de los países de

Europa Occidental, con excepción de Inglaterra.(11)

Puede considerarse así que los sistemas electorales son el resultado de un largo proceso de decantación histórica, social y política, y no sólo la conclusión de un acto legislativo .

Pero, ¿qué es un sistema electoral? Francesc de Carreras lo define como "... el conjunto de normas, instituciones y prácticas que configuran los procesos electorales de una sociedad dada".(12) Dentro de este conjunto, la legislación electoral es la parte medular del sistema, aunque no lo agota, pues éste también comprende algunos preceptos constitucionales, el comportamiento del elector, entre otras.

Por su parte, Duverger identifica a los sistemas electorales con el conjunto de mecanismos y reglas que determinan la forma en que se repartirán los escaños (curules) de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores.(13)

La fórmula electoral (prescripciones para la distribución de escaños) es el elemento distintivo del sistema electoral, de tal manera que, con base en ella, se distinguen dos tipos de sistemas : mayoritarios y proporcionales, ( algunos autores añaden el sistema mixto).

---

(11) Cfr, Carreras, Francesc de, op. cit. p. 102-105

(12) Ibid, p.99

(13) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p.107

Sobre el objetivo último de cada fórmula, se ha sostenido que "...el método mayoritario persigue en realidad reforzar la presencia parlamentaria de la mayoría electoral, llegando en hipótesis extrema a negar toda representación a la minoría. Por el contrario, la fórmula proporcional aspira a establecer una relación equitativa entre fuerzas electorales y fuerzas parlamentarias, a partir del criterio de proporción de votos escaños. ... Pero esta pretensión final de cada fórmula sólo es realizable con la asistencia de otros elementos integrantes de todo sistema electoral: distrito, sistema de partidos, etc. Es la combinación de todos ellos la que debiera indicarnos si nos hallamos ante un sistema de efectos mayoritarios .. o de efectos proporcionales."(14)

De esta tipología de sistemas electorales basada en sus efectos, Carreras extrae dos conclusiones de suma importancia: por un lado, sostiene la inexistencia de los sistemas electorales mixtos, en virtud de que todos los sistemas se comportan con efectos predominantemente proporcionales o predominantemente mayoritarios. Por otro lado, concluye que la caracterización proporcional o mayoritaria de cada sistema debería de fijarse a partir del análisis empírico de cada sistema electoral y del funcionamiento de sus elementos.(15)

El sistema mayoritario - también denominado principio

(14) Carreras, Francesc de, op. cit. p. 100

(15) Ibid, p. 101

mayoritario- establece que en las distintas instancias de decisión, no sólo en la electoral, la mayoría debe prevalecer determinando el rumbo y el resultado de la decisión. " La característica común de los sistemas mayoritarios es que sólo aseguran una representación indirecta y aproximada de las minorías. El candidato que llega a la cabeza es el elegido; los que le siguen son derrotados... no hay rigurosa proporción entre el reparto de sufragios entre partidos y el reparto de los escaños parlamentarios".(16) Así pues, los sistemas mayoritarios sitúan en desventaja a los grupos minoritarios y evitan consecuencias perturbadoras para la estabilidad y la conservación del régimen político imperante.

Resulta interesante destacar la relación entre el sistema mayoritario y la democracia. "...el principio mayoritario puede ser incongruente con los mismos regímenes democráticos reales. Y no sólo por que una aplicación rígida de tal principio podría acabar penalizando a las mismas minorías, creando las condiciones para la crisis del sistema y contraviniendo la regla democrática ... según la cual también las minorías deben ser protegidas, sino sobre todo porque en un régimen democrático y, más concretamente, en sus organismos de decisión la regla prevalente de hecho no es la mayoritaria, sino incluso la de la unanimidad que

---

(16) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p.108

surge de los acuerdos alcanzados. (17) De esta manera, el principio mayoritario se afirma, en la práctica parlamentaria occidental, como un principio de compromiso, de transacción de los antagonismos políticos y de tolerancia recíproca entre las diversas fuerzas.

El sistema proporcional refuerza la organización del partido en la lucha electoral, en virtud de que su principio básico es asegurar la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos.

El elemento medular del sistema proporcional es que abre la posibilidad de que la regla general de decisión que conduzca la lucha parlamentaria sea la conciliación y la unanimidad. Se trata de obligar a las distintas fuerzas a que concilien posiciones y practiquen la tolerancia.

Llegados a este punto del análisis, reviste fundamental importancia destacar las posibles consecuencias políticas de los sistemas electorales y la influencia de sus elementos constitutivos sobre la representatividad, la eficacia del poder y la legitimación de la autoridad.

A través de los sistemas electorales se busca producir tres efectos o consecuencias "...la búsqueda de representatividad de los elegidos, la intervención en la formación y ejercicio del poder y la legitimación suficiente de la autoridad y aun del mismo sistema político global". (18)

---

(17) Morlino, Leonardo, op. cit. p.84

(18) Carreras, Francesc de, op. cit. p. 160

La influencia de los sistemas electorales no es lineal ni tiene un solo sentido. Sin embargo, varios autores reconocen la incidencia más o menos constante de algunos elementos del sistema sobre determinados fenómenos políticos como el número de partidos, el comportamiento electoral de los ciudadanos y la estabilidad de las mayorías parlamentarias. A este respecto Duverger destaca que entre los elementos que modelan el sistema de partidos resalta el sistema electoral como factor técnico esencial. A partir de ello, elabora tres leyes sociológicas fundamentales: 1) el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo, en la medida en que obliga a las tendencias afines a reagruparse para no sufrir una subrepresentación; 2) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros, en virtud de que dicho mecanismo no fuerza a los partidos a unirse; 3) el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas. (19)

Pese a que estas leyes han sido debatidas por algunos autores que critican su carácter lineal, lo que importa destacar es el influjo del sistema electoral sobre el sistema de partidos.

Ahora bien, por no ser objeto principal de este trabajo, sólo mencionaremos algunos de los efectos de los sistemas electorales sobre ciertos fenómenos políticos:

---

(19) Cfr. Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p.118-120

- Los sistemas electorales pueden influir en la representatividad de los elegidos, a través del manejo de tres aspectos de los distritos electorales: la relación población-numero de diputados, la delimitación territorial de las circunscripciones y la magnitud de las mismas.

- Los sistemas electorales pueden influir de manera formal y directa en la composición y eficacia de los órganos constitucionales de gobierno a través sobre todo de la determinación de la fórmula (distribución de escaños) que establece la relación votos-escaños.

- El sistema electoral influye sobre el impulso o no a la creación de nuevos partidos y, con ello, en el número de partidos del sistema.

#### d. Sistemas de Partidos

Existe en la literatura política sobre los partidos un extenso número de definiciones que varían en función de la perspectiva desde la que se les elabora.

En este sentido, en términos generales, la teoría marxista se refiere al partido político como una organización históricamente determinada, producto tardío de la sociedad moderna, que implica cierta estructura e ideología y cuyo fin último es la conquista del poder político. (20) Por otro lado, la teoría empírica pone el acento en la participación de los partidos políticos en elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos. (21)

Lo que importa destacar es que los partidos políticos son organizaciones construidas por la sociedad, y que participan en elecciones competitivas para ingresar al terreno del poder político.

Ahora bien, en torno a los sistemas de partidos Duverger señala que "En un país, durante un periodo más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable constituye un sistema de

(20) Vid: Gramsci, Antonio, Cuadernos de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno, p.44-51

(21) Cfr, Bartolini, Stefano, "Partidos y Sistemas de Partidos", Manual de Ciencia Política, p.217



partidos.El sistema de partidos existente en un país es un elemento esencial de sus instituciones políticas..."(22)

Desde el enfoque empírico "Un sistema partidista es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político electoral...el sistema de partidos está influido y determinado por la naturaleza de los partidos que lo componen, al mismo tiempo el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares...Finalmente hay que insistir en que un partido como unidad individual se encuentra siempre dentro de un sistema que le es preexistente.".(23)

A partir de estas definiciones vale la pena poner el acento del presente análisis en el papel que desempeñan los partidos políticos y las funciones que bajo el régimen político democrático están llamados a ejecutar, así como su relación con el sistema electoral.

En los apartados precedentes se enfatizó que dos de los ejes fundamentales de los regímenes democráticos estaban constituidos por las elecciones y la representación política. De esto se deriva que los partidos políticos, al participar en las elecciones e intentar a través de ello

---

(22) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p.115

(23) Sartori, G., Parties and Party systems. A Framework for Analysis, cit. por: Bartolini, Stefano, op. cit. p.218-219

conquistar la mayor parte de la representación política del país, se constituyan en mediadores entre los elegidos y los electores.

A este respecto, Duverger destaca que el desarrollo de los partidos políticos ha transformado profundamente el sentido de las elecciones y de la representación política, en virtud de que, entre el elector y el elegido se ha introducido un tercero: el partido. Esto significa que los elegidos reciben un doble mandato, del partido y de sus electores, y que antes de ser elegidos por los ciudadanos son seleccionados y cooptados por el partido. (24) Incluso cabe mencionar que en algunos países los partidos gozan de un monopolio de derecho: sólo ellos pueden proponer candidatos en las elecciones, de manera que se elimina la posibilidad de los candidatos independientes.

Así pues, en los regímenes políticos democráticos, los partidos políticos están llamados a jugar el papel de mediadores entre los gobernados y los gobernantes y ese rol de intermediación está significado por el problema de la representatividad. Ahí ubicamos la clave del papel de los partidos políticos.

La representatividad de las organizaciones partidistas no se cifra en su mera constitución como partidos, ni por el simple hecho de actuar en el terreno político.

La representatividad de los partidos recae en la capacidad

---

(24) Cfr., Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, p.378-379

que estos tengan de representar a las fuerzas sociales organizadas independientes, de aglutinar sus intereses particulares y de articularlos de manera que los hagan llegar al sistema político en forma de demandas políticas, y por tanto generales, con el fin de obtener decisiones favorables.

"...hay que recordar que no pueden existir instituciones representativas si no existen por encima de unos actores sociales representables. La democratización no puede definirse como el paso del caos a la ley o de la masa al gobierno. Supone la organización previa de demandas sociales y la autonomía de acción de asociaciones, de sindicatos o de otros grupos de interés. Supone también que se forme un debate anterior al que se forma en las instituciones políticas, debate cuyo lugar es la opinión pública. Si ésta se halla dominada por el enfrentamiento de los partidos, la democracia carece de base..."(25)

Sólo la representatividad que está fundada en actores sociales independientes tiene la capacidad de dotar al partido de la fuerza política suficiente para ejercer con plenitud la amplia gama de funciones que han ido conquistando en los sistemas políticos democráticos.

Las funciones más importantes de los partidos políticos en los regímenes democráticos son las siguientes(26):

1) El rol que tradicionalmente se le ha atribuido a los

---

(25) Touraine, Alain, América Latina. Política y Sociedad, p.428

(26) Cfr., Bartolini, Stefano, op. cit. p. 247-252

partidos es el de la estructuración del voto, función que realizan en virtud de su participación en las elecciones.

Lo más relevante es que el partido sea el elemento principal y autónomo de orientación de las opiniones en las contiendas electorales.

2) Una segunda función típicamente partidista es la de la integración-movilización-participación, es decir, que los partidos cumplan la función de aglutinar opiniones y voluntades y ser agentes de movilización propiamente política.

3) Otra función atribuida a los partidos modernos es la del reclutamiento del personal político (personal que ocupa posiciones representativas).

4) Una importante función de los partidos políticos es la de la agregación de los intereses y las demandas que surgen de la sociedad y su constitución en forma de políticas y programas generales.

Los partidos han enfrentado una creciente dificultad para desarrollar esta función en virtud del surgimiento de organizaciones de intereses especializados (llamados movimientos sociales por algunos autores, entre ellos Alain Touraine) que han transformado la naturaleza del conflicto político.

5) Otra función de los partidos modernos es la formulación de políticas públicas como propuestas partidistas.

Aquí vale la pena destacar lo siguiente: "...Desde un punto de vista más general, el problema de la capacidad de los

partidos de influir en el proceso de formación de las políticas públicas (policy-making) va más allá de la relación entre las posiciones programáticas de los partidos concretos y las del gobierno, y choca en la base con la capacidad de los primeros de tener algún tipo de influencia sobre el segundo. Se ha señalado, de hecho, el desarrollo paradójico de que al creciente papel de los partidos en el reclutamiento del personal político-administrativo y en la organización de las actividades del gobierno se asocia una disminución de su capacidad de influir en las decisiones políticas. Y ello, por que dichas elecciones están cada vez más determinadas por los vínculos de la creciente interdependencia internacional ..."(27) Esto marca un deslizamiento del control de las decisiones políticas del canal partidista al de la red establecida por las burocracias especializadas.

6) Finalmente, otra función partidista es "...la estructuración de un proyecto o al menos una voluntad de poder"(28), que exprese la orientación doctrinaria del partido.

Para finalizar este apartado es necesario mencionar algunos elementos que muestran la relación estrecha entre el sistema de partidos y el sistema electoral (que fue retomado en algunos aspectos en el apartado anterior). Entre ellos destacan los siguientes:

---

(27) Ibid, p.252

(28) Touraine, Alain, op. cit. p. 299

- La influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos corre generalmente en dos vertientes: a) afecta el reparto de escaños. En este sentido el mecanismo de escrutinio puede forzar o no a los distintas fuerzas partidistas a unirse (haciendo alianzas o coaliciones) para lograr mayor representación. Además, dependiendo del sistema electoral se puede favorecer la subrepresentación de los grandes partidos o la sobrerrepresentación de los pequeños.

b) afecta el reparto de sufragios. El régimen electoral determina en gran medida el comportamiento de los electores pues afecta directamente la formación o no de alianzas y por ello la presentación en el terreno electoral como fuerzas individuales o de dos grandes coaliciones de partidos.

- Otra de las funciones políticas del régimen electoral es el de modelar a la opinión pública, a través de la regulación del sistema de partidos y la propaganda partidista.

Sobre este particular Duverger establece que "...opinión pública, régimen electoral y sistema de partidos forman así tres términos interdependientes unos de otros, cuyas relaciones no se producen en sentido único... Toda modificación del régimen electoral tiende a una modificación correlativa del sistema de partidos. A su vez, ésta modificación... tiene resonancia directamente sobre la expresión de la opinión.." (29)

---

(29) Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, p.407

Por último, es importante destacar dos cuestiones, por un lado, que la representatividad de los partidos juega un papel tan importante que define en gran medida la revaloración social de las elecciones (incluso la disminución del abstencionismo), la competitividad de las mismas, la influencia del sistema de partidos en la transformación política del régimen y, finalmente, el papel regulador del sistema electoral ( el cual pueden incluso modificar, pues recordemos que el sistema electoral plasma una determinada correlación de fuerzas). Por otro, que la caracterización de los sistemas de partidos está condicionada al análisis empírico de las redes de poder que forman parte del juego político de una sociedad determinada.

## 2. Sistema Político y democracia, elecciones, sistema electoral y sistema de partidos en México

El análisis del sistema político mexicano y, en general, de los sistemas políticos en América Latina, difícilmente puede ser elaborado bajo el paradigma de los regímenes democráticos occidentales. Sin embargo, paradójicamente, tampoco pueden dejarlo al margen del análisis. Esta peculiar singularidad del estudio de los países de la región latinoamericana encuentra su explicación causal en argumentos de la más variada índole, entre los cuales, presentamos los tres que a nuestro parecer resultan fundamentales:

En primer término, la región latinoamericana, dentro de la cual se encuentra México, nace como conjunto de naciones bajo el signo de un capitalismo dependiente y limitado en lo económico y una heterogeneidad en lo social.

El surgimiento de los Estados Nacionales latinoamericanos -que florecen como tales después de la conquista de su independencia- está marcado por la dependencia económica y el exiguo desarrollo de bases materiales para el desenvolvimiento del capitalismo. En lo político, por la imitación y copia de las instituciones políticas y sociales europeas y americanas, como son el federalismo, el bicameralismo, sistema de partidos y elecciones periódicas.

En segundo plano tenemos que el sistema político mexicano vive bajo una permanente contradicción entre su marco



constitucional democrático, inspirado en los principios de la democracia liberal y las reglas reales del juego político, caracterizadas por un marcado autoritarismo.

En este sentido, el papel de las elecciones, los partidos y el sistema electoral difícilmente encuentran su explicación fáctica real en el estrecho límite de las normas constitucionales.

En tercer lugar, la vida política, económica y social de México en los últimos setenta años ha estado tutelada por la estructura de poder derivada del régimen surgido de la Revolución Mexicana, misma que sentó las bases para el desarrollo del modelo nacional popular(30) -populismo- que llegó a su punto culminante en 1940.

Este peculiar modelo de desarrollo nacional popular ( que México comparte con otros países de América Latina) tiene marcadas diferencias con las revoluciones y patrones de crecimiento que ha conocido el llamado mundo occidental.

En la actualidad, México vive un periodo de transición signado por el agotamiento del régimen nacional popular y el nacimiento de un nuevo modelo de desarrollo , más acorde con las pautas de la mundialización de la economía , pero que no ha podido eliminar la dependencia económica externa y la dualización del país, entre un México urbano y moderno y

---

(30) Vid: Touraine, Alain, op. cit. p. 293-315

uno rural con extrema pobreza.

a. Sistema Político Mexicano y democracia

En los últimos años - sobre todo a partir de la década de los setenta- el sistema político mexicano ha sido objeto de análisis de autores autóctonos y extranjeros que han producido múltiples y variados ensayos y textos. En éstos es posible identificar un consenso tácito sobre la existencia de dos pilares institucionales del sistema mexicano que explican, de manera general, la estructura de poder en el país: la presidencia de la República y el partido oficial.

A este respecto Daniel Cosío Villegas menciona que "...se ha concluido que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo - o, más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional y un partido político oficial predominante". (31)

Incluso González Casanova concluye que el análisis de todas las instituciones implantadas en México revela que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero, el Congreso, los estados y municipios se encuentran también en condiciones de dependencia, y que, evidentemente, no se da la clásica división de poderes sino una concentración de poder en el gobierno -particularmente en el del centro- y en el

(31) Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, p. 21

Ejecutivo, específicamente en el Presidente.(32)

Ahora bien, la explicación causal de la fortaleza indiscutible del jefe del Ejecutivo y de la existencia de un partido oficial , reside, en general, en los elementos que a continuación se analizan:

= El sistema político mexicano contemporáneo tiene su más honda raíz en el régimen surgido de la Revolución Mexicana de 1910. Esta modificó en 1917 la estructura constitucional liberal heredada de mediados del siglo anterior y sentó las bases para el desarrollo del populismo que llegó a su punto más álgido bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas.

Así pues, desde entonces y hasta nuestros días, el nacionalismo y populismo permeados por la Revolución Mexicana son elementos consustanciales al discurso y a la acción del gobierno mexicano. Incluso esto es visible en los gobiernos que desde 1982 han impulsado un proyecto de país muy alejado del modelo nacional popular, pero sin olvidar que la Revolución forma parte de la memoria histórica del pueblo.

= La situación política que prevaleció antes del triunfo de la Revolución y hasta 1929 estuvo caracterizada por la ausencia casi total de fuerzas políticas organizadas que aglutinaran a amplios núcleos de la población. Por el contrario, lo que existía era una marcada política

---

(32) Cfr, González Casanova, Pablo, La Democracia en México, p.45

personalista y caudillista que impulsó, más que organizaciones de masas, la formación de grupos de individuos con prestigio alrededor de un caudillo, donde la iniciativa política se reducía a la iniciativa personal. Esto explica la proliferación de partidos regionales, estatales o locales, entre 1916 y 1924, cuya dimensión era reducida y su núcleo de acción se centraba en secundar la iniciativa de ciertos líderes legendarios.

Lo anterior adquiere vital importancia por que constituye el origen más reciente de una cultura política sólidamente marcada por la tendencia a formas tradicionales de liderazgo (caudillismo) y a la ausencia de iniciativa social para la formación de organizaciones de masas; de ello se deriva - entre otras cosas- la constitución de una cultura poco permeada por los principios democráticos.

Todo lo anterior generó dos procesos cuyas consecuencias han sido fuertemente lesivas para el sistema político mexicano: por un lado, un escaso desarrollo de actores sociales(33) organizados, independientes y autónomos del Estado, y por otro, una débil tendencia a la formación de fuerzas políticas - partidos políticos- autónomas y sobre todo

---

(33) Alain Touraine explica que "Un actor social puede ser definido, en todas circunstancias, por su posición dentro de un sistema social. En particular, una categoría socio-ocupacional puede ser definida por su papel en un sistema de producción: el campesino en la sociedad agraria, como el obrero en la sociedad industrial. Pero esa dimensión del actor tiende, de manera constante en la América Latina actual, a mezclarse con dos dimensiones más: el desarrollo y la dependencia", Touraine, Alain, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, p. 12

representativos de los más diversos grupos sociales en conflicto.

Así pues, la ausencia de formación de actores sociales y una política de participación más que de representación son dos fenómenos que han fortalecido el magro desarrollo del sistema de partidos en México y la estructura corporativa del Estado y del partido oficial; además de ser la mayor garantía de la escasa posibilidad de construir contrapesos al poder presidencial.

= La primera etapa de consolidación del Estado mexicano tiene dos puntos de inflexión claves para la conformación del sistema político: por una parte, la creación del PNR como partido oficial del gobierno, y por otra, la reestructuración del mismo hecha por el Presidente Cárdenas, quien impulsó la organización corporativa y sindicalización de la fuerza obrera urbana y los sectores campesinos. Esto dio por resultado la formación de grandes centrales y sindicatos (CTM, CNC y posteriormente CNOP), que constituyeron desde entonces y hasta nuestros días la base social en que se sustenta el Estado Mexicano. (34)

Cabe resaltar que esta manera de organizar a los trabajadores, desde arriba, desde el poder, si bien les garantizó beneficios económicos temporales, también les aseguró - y aún ahora lo hace- la subordinación de su acción

---

(34) Cfr. Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, (coords.), "México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", Los sistemas políticos en América Latina, p.305-306

política a los intereses del Estado, impulsando el tutelaje de éste sobre las clases populares.

= "Todos los observadores coinciden en señalar que desde 1941, primer año de gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946), las demandas de los llamados sectores populares empezaron a perder notoriamente peso dentro del discurso oficial y, sobre todo, dentro de la lista real de las prioridades del régimen. La razón básica es clara: la necesidad de apoyar una acumulación rápida de capital a través de un tipo de industrialización basada en la sustitución de importaciones...Así, la subordinación política de los sectores populares vino a ser una condición necesaria del proyecto económico que se instauraba".(35)

= Así pues, si la fortaleza del partido oficial emana de su dependencia directa del gobierno y de sus sectores corporativos, que al mismo tiempo son la base social de apoyo del Estado mexicano, el enorme poder que caracteriza a la institución presidencial tiene tres fuentes básicas: la ley, su jefatura del partido oficial y la estructura de poder formada durante los primeros treinta años de vida posrevolucionaria, cuyos ejes fueron abordados sintéticamente en los puntos precedentes.

Lo anterior lleva a concluir que la nota distintiva del sistema mexicano es su condición centralizadora y presidencialista.

---

(35) Ibid, p. 307

A este respecto Cosío Villegas llega a sugerir que el problema político más importante del México actual es reducir y contener el poder excesivo del Presidente y el predominio abrumador del partido oficial.(36)

Llegados a este punto, resulta importante detenernos en el análisis de la problemática que cruza a los dos ejes instiucionales del sistema político.

### La Presidencia

El problema central del presidencialismo es que, además de gozar de amplísimas facultades legales y extralegales que repercuten en la debilidad del Poder Legislativo y del Judicial, el Presidente constituye el centro de la iniciativa política del sistema en su conjunto y el árbitro de los conflictos económicos, políticos y sociales en el país. En la medida en que los actores sociales - individuos, grupos y organizaciones- recurren directamente con el presidente para dirimir sus dificultades, el jefe del Ejecutivo se consolida como el gran eje del sistema y, al mismo tiempo, debilita a los actores políticos que pretenden representar a esos grupos sociales en el escenario de la política. Finalmente lo que deja claro el presidencialismo es que en ese escenario no se resuelven los principales problemas nacionales.

A todo ello se auna la facultad extralegal del Presidente

---

(36) Cfr, Cosío Villegas, Daniel, op. cit. p.65

de controlar los procesos electorales que rigen la representación política nacional - principalmente la capacidad para elegir a su sucesor- lo que hace del terreno político un campo estéril para la disputa del poder político. Lo anterior debilita las expectativas de los partidos políticos.

Ahora bien "...La crisis económica actual...ha socavado un tanto la base de legitimidad de la institución presidencial, pero ante la ausencia de alternativas políticas, su fuerza relativa no parece haber disminuido. En una palabra, la presidencia ha perdido legitimidad pero no poder". (37)

#### El PNR-PRM-PRI

El partido oficial en su primera etapa fue creado a iniciativa del General Plutarco Elías Calles en 1929. Su triple objetivo fue evitar el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir los conflictos por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para llevar a cabo los fines de la Revolución Mexicana. (38) De ello se deriva el que el PNR no surgió para conquistar el poder, sino para administrar sus resultados.

"...El PRI nunca ha sido un partido; más bien, ha sido un sistema sumamente desarrollado de control político aunado a una poderosa maquinaria electoral. El PRI nació en 1929 para

(37) Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, op. cit. p. 308

(38) Cfr., Cosío Villegas, Daniel, op. cit. p.35



institucionalizar el conflicto político entre los líderes, jefes militares y políticos que habían triunfado en la Revolución...Años más tarde se crearon los sectores con el objetivo de controlar a las masas obreras y campesinas. El PRM, creado en 1938, incorporó al PNR y le adicionó a los sectores, pero ambos procesos -la institucionalización del conflicto y el control político- se mantuvieron como los objetivos centrales del partido de Estado. El objetivo no era el de ganar elecciones ( por que no había competencia alguna) sino el de hacer posible el crecimiento económico....Las elecciones eran un vehículo para reafirmar su liderazgo y conferirle legitimidad al sistema monopólico".(39)

Así, la vinculación estrecha del partido oficial con el gobierno le ha garantizado su permanencia en el poder, de manera que no ha tenido como propósito central disputar su hegemonía en la arena electoral. Su tarea ha estado enfocada a legitimar el ejercicio del poder que detenta conjuntamente con el Ejecutivo.

El problema central de la existencia de un partido oficial - y como tal apoyado por todos los recursos económicos y políticos del gobierno- es la escasa convalidación de una de las fuentes principales de la legitimidad de que goza un sistema político: la participación electoral. Esto genera

---

(39) Rubio, Luis, "¿Es reformable el PRI?", Cuadernos de Nexos, No. 28, p. VII

-entre otras cosas- que los procesos electorales no puedan cumplir con dos de sus objetivos principales: la investidura legítima de los gobernantes por el voto ciudadano universal y la integración de la población en los procesos de toma de decisiones políticas en la esfera de lo público y la percepción social que ello genera.

El ejercicio de poder de los gobiernos posrevolucionarios - por lo menos hasta la década de los setenta- pone de manifiesto que éstos han optado por matizar la importancia de la participación electoral como fuente principal de legitimidad, y han privilegiado la representada por la eficacia de las decisiones gubernamentales para la solución de los problemas que la sociedad enfrenta.

Ahora bien, la permanencia de un partido oficial en el contexto actual de una sociedad que avanza hacia una creciente diversificación de fuentes de poder, pone en juego una cuestión vital para cualquier país: la integración social y política de la sociedad.

A 62 años del nacimiento del PRI es notable la disminución de su apoyo electoral, en gran medida ello se debe a dos factores: la crisis económica por la que México atraviesa, lo cual impide que la estructura corporativa siga gozando de los beneficios económicos de antaño; y la diversificación de la sociedad y su creciente urbanización. Esto ha generado, entre otras cosas, el surgimiento de diversas corrientes políticas que a partir de 1977 han ampliado el espectro de

partidos y han elevado gradualmente la competitividad de las elecciones.

"..hoy en día el PRI sigue siendo sin duda un aparato político trascendental en el sistema político, particularmente en su espectro de control, pero ya no tiene la capacidad de institucionalización y resolución de conflictos que fueron la causa de su creación. Hoy en día los conflictos se debaten fuera del PRI. Al no haber mecanismos para dirimir conflictos fuera de ese partido, el resultado es la fiesta electoral que hemos venido observando desde 1988"(40)

A lo anterior se auna que el PRI se enfrenta hoy a una competencia para la cual no fue creada y que le ha generado problemas de legitimidad.

Todo esto a puesto en juego no sólo la legitimidad del partido oficial, sino la del sistema de partidos en su conjunto.

Finalmente, lo anterior nos lleva a concluir que la permanencia del presidencialismo y del partido oficial -con todo y los problemas que hoy enfrentan- impiden que exista la posibilidad de la alternancia en el poder, restan legitimidad a las elecciones, debilitan el sistema de partidos y erigen a la ley electoral en uno de los mecanismos privilegiados para controlar la participación

---

(40) Ibidem.

política y social de la colectividad.

## b. Elecciones en México

La estructura de poder construida por los gobiernos posrevolucionarios ha garantizado que la transmisión del poder no privilegie a los procesos electorales como el espacio fundamental de disputa por el poder político.

Durante muchos años - hasta finales de la década de los setenta - las elecciones fueron sólo el proceso formal de legitimación de la lucha que se desarrollaba al interior del PRI. El control de las elecciones estaba asegurado no sólo por la presencia del partido oficial sino también por las leyes electorales, elaboradas para proteger la continuidad de la clase política que se autoproclamó portadora de la revolución. El escaso desarrollo del sistema de partidos y el presidencialismo constituían el terreno fértil para este control.

Así pues, "En la estructura de organización política, tanto los procesos electorales como el marco jurídico que los define, se han desarrollado como elementos que presentan cambios dentro de los límites no competitivos en la lucha por el poder y en un aparente pluralismo. Los procesos electorales no han constituido el terreno fundamental donde se ha definido el acceso al poder sino solamente el lugar donde se le ha formalizado... En efecto, las elecciones han funcionado para el sistema, sólo para establecer un vínculo formal entre gobernantes y gobernados, que basa la representación política en el consenso popular. Así mismo,

las elecciones han sustanciado el tiempo político de recomposición y cohesionamiento del grupo gobernante. Por tanto, el momento decisivo de la transmisión de poder ha sido el proceso de selección y designación de los candidatos oficiales y no la emisión y recuento del voto".(41)

Las elecciones tampoco designaban el ámbito para la expresión de la conflictiva política del país o el sitio para la gestación de nuevas alternativas políticas. De hecho, el desarrollo de las contiendas y los resultados electorales eran profundamente descuidados por la ciudadanía. Esto se explica, en gran medida, porque los procesos comiciales no implicaban cambios en las estructuras fundamentales del régimen. El presidencialismo y el partido oficial aparecían elección tras elección como las instituciones intocables del sistema. No obstante, su legitimidad se fue desgastando.

Es necesario precisar que la funcionalidad de las elecciones se ha centrado, durante mucho tiempo, en que éstas abren espacios para la negociación interna en el partido oficial, entre los grupos y corrientes que apoyan a las distintas candidaturas; así como procesos de negociación externa, entre el PRI y las fuerzas opositoras e independientes. De esta manera, "...se podría decir que las elecciones, aún cuando en sí mismas no deciden el poder, sí dan lugar a

---

(41) Sánchez Carrillo, Rosa Martha, "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de julio de 1988", Las elecciones federales de 1988 en México, p.34

momentos importantes en la negociación política que ha mantenido la cohesión del sistema político mexicano".(42)

Ahora bien, el conflictivo contexto económico y social de la década de los setenta y su consecuencia política más inmediata, la ley electoral de 1977, auspiciaron un proceso paulatino de redimensionalización de las elecciones y del debate político nacional legislativo. Ello se vio fortalecido por la mayor presencia de los partidos de oposición tanto en la Cámara de Diputados como en las instancias de organización de las elecciones, mismas que fueron adquiriendo un mayor grado de competitividad.

Así pues, todo indica que en los últimos años, las elecciones han empezado a ejercer una influencia importante sobre los procesos políticos en México. Además el contexto internacional ha sido favorable en ese terreno.

El proceso de mundialización del Modelo Estatal Democrático ha impulsado la revaloración de las elecciones y las ha colocado como la fuente indiscutible de legitimidad de los regímenes políticos.

En los últimos meses el gobierno mexicano se ha visto presionado por un contexto internacional agresivo, que impone la conjugación de la modernización económica y la modernización política, que significa democracia a la

---

(42) Gómez Tagle, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis", Primer informe sobre la democracia: México 1988, p.225

occidental.

Así, a una circunstancia mundial que cruza continentes, se ha sumado un contexto interno significado por una profunda crisis económica y un creciente deterioro de la legitimidad de las formas tradicionales del ejercicio del poder, que aun subsisten en nuestro país. Estas cobijan prácticas electorales viciadas como el control de los organismos electorales y el fraude. A este respecto, Castañeda señala que nuestras elecciones siguen estando coloreadas por dos enormes defectos: "... el fraude por parte del gobierno y del PRI, y la completa carencia de credibilidad atribuida por la ciudadanía a los resultados electorales".(43)

La lucha actual de los partidos de oposición y de un gran número de asociaciones políticas y civiles está centrada en lograr que la legitimidad del poder emane de los procesos electorales, y sean éstos el terreno en el cual se decida quién, con qué proyecto y por cuánto tiempo gobierna. Así pues, actualmente se desenvuelve una lucha por redefinir en la realidad el papel de la disputa electoral.

---

(43) Castañeda, Jorge G., "Las perspectivas de la transición mexicana", Segundo Informe sobre la Democracia: México el 6 de julio de 1988, p.172



### c. Sistema electoral en México

De conformidad con lo expuesto en apartados anteriores(44), el sistema electoral constituye un conjunto de normas, instituciones y prácticas que configuran los procesos electorales de una sociedad dada. Dentro de este conjunto, la legislación electoral designa la parte fundamental del sistema, aunque ciertamente no lo agota, pues éste también comprende preceptos constitucionales, comportamiento del elector, etc.

En el caso de nuestro país, el sistema electoral reconoce como sus componentes medulares a las disposiciones constitucionales en materia electoral y a sus respectivas leyes reglamentarias, que son las leyes electorales propiamente dichas. Atendiendo a la definición anterior, habría que reconocer que además de estos dos elementos, el sistema electoral mexicano también está conformado por un conjunto de prácticas no legales (englobadas en lo que se conoce como fraude electoral), que están en abierta oposición a la pretensión de asegurar elecciones limpias, libres y competitivas.

Ahora bien, las leyes electorales mexicanas han cumplido diversas funciones que tienen más que ver con el control político que con la decisión de asegurar la realización de elecciones democráticas. Estas funciones están

---

(44) Vid: apartado C.Sistemas Electorales de este capítulo.

en relación directa con el papel que juegan las elecciones en el sistema político mexicano, analizado en el apartado anterior. Entre las principales funciones están las siguientes:

a) ser el espacio político para marcar los lineamientos de participación social y política a través de vías institucionales; b) ser un instrumento para recrear la continuidad institucional y para restituir la legitimidad del régimen político; c) constituir la estructura para canalizar la expresión partidaria (ciudadana) de oposición, a través del sistema de partidos(45). Esto significa que el sistema electoral también tiene como función moldear el espectro partidista, limitando o fomentando el surgimiento de nuevas expresiones partidarias; d) ser un mecanismo para garantizar el dominio del partido oficial. A este respecto Lorenzo Meyer plantea que: " El instrumento principal del gobierno para preservar el dominio de su partido ha sido, sobre todo, la ley electoral, cuya evolución se explica por esta política de equilibrio entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección popular por el partido oficial, y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desaparezca, pues esto último no sólo le haría perder legitimidad interna e internacional al sistema en su conjunto, sino que empujaría a la oposición a desarrollar su política fuera de las instituciones: algo inadmisibles desde la perspectiva del Estado".(46); e) ser

(45) Sánchez Carrillo, Rosa Martha, op. cit. p.34

(46) Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, op. cit. p. 312

la máquina que consolide el control gubernamental del proceso electoral en su conjunto, a través de dos tipos de controles: el control del otorgamiento del registro a los partidos y el control de las diferentes instancias organizadoras y calificadoras del proceso electoral, en donde las posiciones gubernamentales tiene generalmente asegurada la mayoría; f) asegurarale al partido oficial su representación mayoritaria, y, por tanto, el control de las instancias de representación política nacional, particularmente de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, las funciones que cumplen las leyes electorales mexicanas han definido en gran medida las características principales del sistema electoral en su conjunto. Entre ellas destacan las siguientes:

1. El sistema electoral mexicano se ha caracterizado por su flexibilidad y adaptabilidad y su propensión al cambio dentro de ciertos límites.(47) Sin embargo, este dinamismo del sistema - que se confirma por el número de leyes y reformas promulgadas - no se ha traducido en cambios sustantivos en la política del país, ni en modificaciones a las estructuras del régimen, ni en las formas de negociación política y económicas de la burocracia política con los sectores sociales que representan y escasamente en el significado de las elecciones.

2. " Desde hace más de cuarenta años han estado presentes

---

(47) Cfr, Peschard, Jacqueline, "Los procesos electorales y sus repercusiones políticas (1982-87)", Angulos de un sexenio p.169

corrientes contradictorias en la legislación electoral mexicana; por un lado las tendencias del Estado y su partido a cerrar los espacios de participación a los contendientes políticos peligrosos, con el fin de garantizar la reproducción de su hegemonía, y por el otro, la necesidad de mantener vigente el régimen democrático representativo y federal que señala la Constitución, aún cuando sea limitándolo a su mínima expresión, lo cual implica realizar elecciones, la existencia de un sistema de partidos de oposición, y otros".(48)

3. Las leyes mexicanas en materia electoral se han caracterizado por su parcialidad, misma que ha generado una escasa credibilidad de la ciudadanía respecto a los resultados electorales.

" En casi todas las elecciones competidas y sobre todo cuando el PRI opta por su conocida vocación de ganar al costo que sea, queda una duda razonable sobre los resultados oficiales. Y no falta razón para fundamentarla: la estructura y funcionamiento de los organismos electorales, desde los que intervienen en las fases preparatorias hasta los calificadores, pasando por los encargados de vigilar el desarrollo del proceso, operan como parte del aparato gubernamental y no tienen independencia y autonomía respecto del PRI".(49)

---

(48) Gómez Tagle, Silvia, "Cambiar para permanecer ¿ hasta cuándo?" , Las elecciones federales de 1988 en México, p.21  
(49) Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, "Los resultados electorales", Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.161

4. El sistema electoral mexicano se significa particularmente por un reforzamiento paulatino de la fórmula dominante de representación mayoritaria, que refuerza el predominio del partido oficial en la Cámara de Diputados.

5. La estructura de poder del sistema político mexicano y las leyes electorales han abierto el espacio para la realización de fraudes electorales por parte del PRI y del gobierno, que han terminado por generar una duda generalizada sobre la validez de los comicios en el país.

"...existe una larga tradición que ya forma una cultura política del fraude impulsada por el PRI...El discurso político ha sido enriquecido con términos propios de México: la "alquimia" engloba la "banderilla", el "taco", el "carrusel", la "brigada volante", los "electricistas" (por que llegan a dar los "últimos toques"), las "casas de seguridad", las urnas "rellenas, madrugadoras, aderezadas, correlonas", etc,...También hay que considerar la expulsión de representantes de la oposición ante las casillas...la manipulación del padrón o lo que se conoce como fraude electrónico, en donde la oposición, en la mayoría de las veces se ve imposibilitada de hacer algo ante estas situaciones por que se tiene que enfrentar al aparato estatal".(50)

6. Las leyes electorales y el magro desarrollo del sistema partidista han permitido llevar a la oposición al terreno de la negociación, para definir el reconocimiento de sus

---

(50) Ibid, p. 163

posibles triunfos electorales.

" La tendencia de llevar a la oposición al terreno de la negociación, más que a confrontarse con ella en la lucha electoral abierta, parece manifestarse tanto en el PRI como en las autoridades que intervienen en los procesos electorales en los diversos niveles".(51)

7. El sistema electoral ha influido en la tendencia ascendente del comportamiento abstencionista del elector.

Esto significa que, en cierta medida, la estructura de poder plasmada en las leyes electorales y las escasas consecuencias de las elecciones en las soluciones de los problemas del país han fortalecido la falta de credibilidad en la capacidad de cambio de los procesos electorales. Esto ha sido señalado por algunos autores como una de las causas del abstencionismo que, ciertamente, puede tener diversos significados.

" El significado político del abstencionismo (lo contrario a participación electoral) puede ser ambiguo, ya que podría significar tanto un rechazo de la población a los partidos que se presentan en las elecciones y sobre todo al partido que gana generalmente, como una aceptación pasiva de un sistema que llevará al triunfo electoral al PRI....(sin embargo) ...el peor peligro que enfrenta el sistema electoral mexicano, controlado por el PRI, no es todavía el fortalecimiento de los partidos de oposición, ya que éstos

---

(51) Gómez Tagle, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis" , Primer informe sobre la democracia: México 1988, p.251

son aún débiles, sino la indiferencia de la población y la falta de participación en las elecciones que van dejando al sistema en una especie de "vacío social"..."(52)

8. El patrón que han reproducido las diversas leyes electorales - representado por el control centralizado de los procesos electorales y la conformación de un régimen pluripartidista con partido hegemónico - ha garantizado la conformación de un sistema de partidos no competitivo y con nulas posibilidades de alternancia en el poder.(53)

9. Finalmente, la constitución de nuevas leyes electorales y su complejización jurídico-política ha estado nutrida por dos vertientes: por un lado, la necesidad cada vez más amplia de control político electoral que ha experimentado el gobierno mexicano, junto con la exigencia de lograr una mayor legitimación; y, por otro lado, por las consecuencias y lecciones derivadas del desenvolvimiento de los procesos electorales y la lucha de los actores políticos diversos por salir de su marginalidad.

Ahora bien, esta última característica nos ha impulsado a elaborar una hipótesis sobre las reformas electorales, que puede resultar útil para el estudio de las mismas: las reformas electorales han estado encaminadas a responder a procesos de cambio político y al desbordamiento de los marcos institucionales, de manera que han combinado modalidades inclusivas con modalidades excluyentes. Todo ello, con la finalidad de asegurar simultáneamente el

(52) Ibid, p. 239

(53) Cfr, Sánchez Carrillo, Rosa Martha, op. cit. p.34-35

mantenimiento en el poder y la credibilidad en los procesos electorales.

Así pues, tomando como criterio la anterior hipótesis - que a su vez habla de las dos vertientes mencionadas en la característica nueve - se pueden identificar cuatro grandes periodos en la historia de las leyes electorales en el México posrevolucionario: el primero comprende desde la primera ley electoral de 1917 hasta la vigencia de la ley electoral de 1951 (que se prolonga hasta la promulgación de la ley de 1963); el segundo periodo abarca la vigencia de las reformas de 1963, 1970, 1972 y la ley de 1973 (que permanece vigente hasta la promulgación de la ley de 1977); el tercer periodo comprendería las leyes electorales de 1977 y 1986; y el cuarto periodo se inicia con la aprobación de la ley electoral de 1989-90, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

#### Primer periodo

Este primer gran periodo comprende la ley electoral de 1917 (rige la primera elección presidencial); la de 1918 (norma de más larga vigencia, 28 años), la de 1946; la de 1951 y las reformas a esta última aprobadas en 1954.

La ley más importante de las anteriormente mencionadas es, sin duda, la ley electoral de 1946, en virtud de que plasma en sus normas las lecciones dejadas por los procesos políticos más significativos del periodo, entre ellos, el surgimiento del PNR y su posterior transformación en PRM, la candidatura y campaña de José Vasconcelos, la división en el



seno de la "familia revolucionaria" marcado por la ruptura Calles-Cárdenas en 1935 y el conflicto almazanista de 1940. Muestra de la influencia que tienen esos conflictos en la elaboración de la ley es que por primera vez se exige registro a los partidos políticos nacionales para que puedan participar en las elecciones y una serie de requisitos para poder considerarlos partidos políticos ( contar con un número determinado de miembros, tener un programa político y una declaración de principios y un sistema de elección interna para nominar candidatos, entre otros). Esto constituye la primera modalidad excluyente importante en las leyes mexicanas.

" La ley de 1946 dio al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimular o de plano impedir ciertas candidaturas independientes... La intervención de éste (el gobierno) en la vida interna de los partidos, la anticipación para que estos pusieran todas las cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un fruto mucho más apetecido: mayor legitimidad". (54)

Además, cabe destacar que la ley de 1946 establece el patrón legislativo de las posteriores disposiciones en la materia hasta la ley de 1973.

La ley electoral de 1951 retoma la ruptura priísta provocada

---

(54) Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", Las elecciones en México, p.147

por la candidatura de Ezequiel Padilla y establece como modalidades excluyentes la prohibición del sistema de elecciones internas de candidatos y el impulso de nuevos requisitos que hicieran más difícil el registro de partidos. Por otro lado, como una pauta incluyente, la ley de 1951 otorga el derecho al voto a la mujer, con lo cual se amplía profundamente el universo de electores.

Finalmente, las reformas de 1954, tienen como antecedente causal inmediato el proceso electoral presidencial de 1952, en donde el PRI enfrenta la ruptura interna representada por la candidatura independiente de Henríquez Gúzman, lanzada por la Federación de Partidos del Pueblo.

Lo anterior hizo necesario de nueva cuenta imprimir ciertas estipulaciones excluyentes: se garantizó que se elevaran los requisitos para el registro de los partidos y se apoyó la figura de cancelación de registro con mayor facilidad (esto coadyuvó a la cancelación del registro de la Federación de Partidos del Pueblo, a petición del PRI). Además el control gubernamental aumentó su capacidad.

Lo que importa destacar de este periodo es que las leyes están encaminadas más a tratar de impedir procesos de ruptura de la " familia revolucionaria " y de la estabilidad política en general, que a impulsar el surgimiento y reconocimiento de nuevas expresiones políticas y la realización de elecciones democráticas. Esto se explica por que hasta poco antes de la década de los setenta el procesamiento del consenso se cifró en los beneficios del

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

crecimiento económico y en la fuerte estructura corporativa del partido oficial.

### Segundo periodo

Este segundo periodo abarca la vigencia de las reformas constitucionales de 1963, 1970, 1972 y la ley de 1973. En todas ellas está presente la preocupación del gobierno mexicano por impulsar reglas incluyentes, es decir, por encauzar institucionalmente la participación de los partidos minoritarios, y de las nuevas expresiones políticas marginales, surgidas como resultado de la diversificación de la sociedad; inmersa en un proceso de urbanización y auge económico.

Los antecedentes que ayudan a explicar la necesidad del sistema político mexicano de fortalecer el sistema partidario y electoral del país (y de ahí el inicio de un segundo periodo) son entre otros los siguientes: la influencia del triunfo de la revolución cubana, el movimiento obrero ferrocarrilero de 1958-59, la escisión del movimiento campesino a principios de los sesenta y la división interna partidista en el PAN y el PPS en 1962.(55)

La ley que marca una ruptura con respecto al periodo anterior es la legislación de 1963 pues introduce un espacio en la Cámara de Diputados para la representación de las minorías: crea la figura de diputados de partido (principio incluyente). La ley estipulaba que todo partido político nacional, al obtener el 2.5% de la votación total del país,

(55) Cfr. León, Samuel y Pérez, Germán, De fuerzas políticas y partidos políticos, p.192-196

tendría derecho a cinco diputados de partido y uno más por cada 0.5% de votación adicional, hasta veinte como máximo.

" La reforma política de 1963 debe ser observada como el primer intento del Estado mexicano por canalizar la negociación tradicional del sistema político, con base en negociaciones directas con grupos de interés, hacia espacios formales de representación, toda vez que el auge económico conocido entre 1940 y 1960 trajo consigo una relativa complejización en los grupos sociales, en sus intereses y sus formas de interrelación y de representación frente al Estado".(56)

Las reformas constitucionales de 1970 y 1972 responden a la compleja problemática derivada del movimiento estudiantil de 1968 y aunque pretendieron plasmar la política de "Apertura Democrática" impulsada por el Presidente Luis Echeverría y , en esa medida, profundizar las medidas inclusivas, fueron totalmente insuficientes, por lo que después se expide la ley electoral de 1973.

Muestra de la preocupación del gobierno por hacer más inclusivo el sistema electoral (para ganar mayor credibilidad) es que con la reforma de 1970 se rebajó la edad para adquirir la ciudadanía de 21 a 18 años. Con la de 1972, se redujo la edad de elegibilidad para los diputados (de 25 a 21 años) y los senadores (de 35 a 30 años) y, de mayor importancia, se disminuyó el porcentaje de votación

---

(56) Ibid, p. 99

para obtener diputados de partido de 2.5 a 1.5% de la votación total, así como el tope máximo de diputados, que pasó de 20 a 25.

A su vez, la ley de 1973 forma parte de la política de apertura del gobierno echeverrista ante la agudización de la conflictividad social. Dicha ley redujo los requisitos de registro de los partidos, amplió el capítulo de prerrogativas de los mismos e incrementó la representación partidista en la Comisión Federal Electoral.

### Tercer periodo

Este periodo comprende las leyes electorales de 1977 y 1986, encaminadas a marcar una restructuración de la vida política del país, a través de la introducción del sistema proporcional para la mayor representación de las minorías y del reconocimiento de las nuevas expresiones políticas y sociales, con lo cual se pretendió ahondar en el principio incluyente.

La ley electoral de 1977 se explica por la intensificación de la conflictiva social, política y hasta económica con la que finaliza el sexenio de 1970-1976.

" La toma de posesión del licenciado José López Portillo estuvo signada por tres elementos de indudable importancia. En primer término, en las elecciones de julio de 1976 el candidato priísta no tuvo oposición...En segundo término, la

expropiación de más de 100 mil hectáreas en el Estado de Sonora poco tiempo antes de finalizar el mandato de Luis Echeverría, sumado a la conformación del Consejo Coordinador Empresarial, fortalecieron una corriente de opinión abiertamente adversa al gobierno,.. Finalmente, la crisis política ... trajo consigo la agudización del desarrollo estabilizador y de la recesión de 1973". (57)

Además, es menester recordar que al finalizar la gestión del Presidente Luis Echeverría aún no se había sofocado el enfrentamiento entre algunos grupos de la clase política, originado a raíz de la actuación del gobierno en el movimiento estudiantil de 1968. Tampoco se había logrado suprimir el problema de la guerrilla urbana.

Todo lo anterior hizo necesario la elaboración de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Dicha ley integró dos pautas inclusivas : 1) los diputados de partido fueron sustituidos por un sistema de elección proporcional de diputados de los partidos minoritarios, con lo cual creció la representación opositora en ese órgano legislativo. De esta forma, la Cámara de Diputados pasó a conformarse por 400 curules: 300 de mayoría y 100 de representación proporcional.2) Se creó el registro de partidos condicionado al resultado electoral con lo cual viejas y nuevas organizaciones ampliaron el espectro partidario nacional. (58)

---

(57) Ibid, p.115

(58) Cfr, Valdés, Leonardo, "Tres tipologías de los setenta:

Las modalidades excluyentes de esta ley se centraron en el control de los organismos electorales, particularmente en la composición de la Comisión Federal Electoral.

Cabe resaltar que existe un consenso en la literatura sobre los procesos electorales en señalar que con la LFOPE se inició una transición del sistema partidista y una resignificación política de las elecciones, al reconocer la existencia y participación de las minorías en los órganos institucionales de representación nacional.

Sin embargo, también se ha puesto el acento en que si bien la LFOPE introduce un mayor pluralismo en la representación política, al mismo tiempo garantiza a través del propio sistema proporcional que las minorías nunca lleguen a amenazar la hegemonía del partido oficial. Esto indica que la apertura del sistema político responde también, en gran medida, a la necesidad de recobrar y obtener un grado mayor de legitimidad.

Pese a las grandes expectativas que se despertaron con la reforma política de 1977, los resultados electorales de las elecciones de 1979 (elecciones intermedias en las que se renovó la Cámara de Diputados) mostraron un considerable aumento del abstencionismo ( pasó del 36% en 1973 al 38% en 1976 y al 50% en la elección de 1979) y una escasa votación en favor de las organizaciones opositoras.(59)

---

el sistema de partidos en México, sus cambios recientes", Sociológica, número 11, p. 18

(59) Cfr., Gómez Tagle, Silvia, "La reforma política en México y el problema de la representación política de las

Como resultado de las elecciones de 1979 se introdujeron poco después reformas a la LFOPPE en 1980 y 1982 cuyo contenido básico versó sobre los mecanismos de organización del proceso electoral.

Ahora bien, la reforma constitucional de 1986 y la implantación de su ley reglamentaria, el Código Federal Electoral, en febrero de 1987, expresan la necesidad del sistema político de reestructurar su legitimidad y el pacto social Estado-sociedad que había dejado de ser funcional, en virtud del difícil contexto marcado por dos crisis: la económica y la crisis del sistema partidario electoral.

Baste recordar que la toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid se enmarcó en un estado de cosas significado por: "...un movimiento obrero oficial leal, pero desgastado socialmente, un empresariado en pie de lucha, que trasponía los límites tradicionales de defensa de intereses particulares para convertirse en un grupo eminentemente político, ... unas clases medias, que ... se encontraban insatisfechas por la falta de canales de negociación y por la disminución en sus ingresos; unos partidos políticos...sin arraigo en la población ni programas alternativos...una deuda de 80 mil millones de dólares, aunada a una inflación del 100 por ciento..."(60)

Los conflictos socio-políticos más importantes durante el sexenio, que en cierta medida explican la adopción de la reforma electoral, son los siguientes: el conflicto urbano

---

clases sociales", El Estado Mexicano, p.251  
(60) León, Samuel y Pérez, Germán, op. cit. p. 129-130



popular derivado de los sismos de 1985, el movimiento estudiantil de 1986-1987, los conflictos electorales de San Luis Potosí en 1985 y de Chihuahua en 1986, los enfrentamientos del movimiento obrero con el gabinete económico, entre otros.

Sin duda, la conflictiva electoral de los primeros cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid, explican en gran medida la reforma electoral de 1986-87.

Este contexto lleva a Juan Molinar a concluir que "El sistema electoral mexicano, desde hace muchos años, muestra una sistemática tendencia hacia la reducción de la base de apoyo electoral del PRI, hacia la creciente deformación de la representación política (con paliativos esporádicos) y hacia la profundización de una aguda segmentación de la arena electoral, configurando segmentos competitivos en las ciudades y conservando como no competitivos o cuasi plebiscitarios los contextos rurales. Para evitar que los efectos de esta tendencia permanente se expresen en la pérdida de legitimidad, los gobiernos mexicanos anteriores supieron recurrir, cíclicamente al instrumento de gobierno por excelencia de las élites posrevolucionarias de México: la reforma legal. Los resultados de la elección de 1985 señalan en este sentido, no el agotamiento del sistema político mexicano, sino el agotamiento de la "vida útil" de la última reforma electoral, la de 1977".(61)

La reforma electoral de 1986 estuvo precedida por la

(61) Molinar, Juan, "Los procesos electorales 1983-1987",  
Ángulos de un sexenio, p.205

convocatoria a consultas públicas que finalmente derivaron en la aprobación de las reformas constitucionales en diciembre de 1986 y el Código Federal Electoral (CFE) en febrero de 1987.

Los aspectos más sobresalientes de la reforma son:

1) Integración de la representación política: el sistema sigue combinando el escrutinio de mayoría en 300 distritos uninominales y amplía la representación proporcional de 100 a 200 diputados, votados en cinco listas plurinominales (medida incluyente).

Sin embargo, a la par que se amplía la representación proporcional se aplica con mayor ventaja la "cláusula de gobernabilidad", que constituye una de las principales modalidades excluyentes en las normas mexicanas.

El CFE (basado en el art.54 constitucional) establece que si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. De esta manera, aunque el partido mayoritario sea en realidad la mayor de las minorías, obtiene automáticamente el control de la Cámara de Diputados.

2) Se establece la revisión anual del padrón electoral y los Comités Técnicos estatales y distritales de vigilancia del padrón con participación de los partidos políticos con

registro.

3) Se anula el registro condicionado al resultado de la votación.

Vale la pena resaltar que esta medida excluyente estuvo dirigida a moderar el crecimiento del sistema de partidos que se impulso con la LFOPPE.

4) Cambia la composición de la Comisión Federal Electoral para hacerla más favorable al partido mayoritario y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con lo cual se fortalecen las reglas excluyentes de la normatividad y, por tanto, las ventajas comparativas para el gobierno y el partido oficial.

#### Cuarto Periodo

Este periodo comienza con la aprobación de la reforma constitucional de octubre de 1989 y de su ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de julio de 1990.

Desde nuestro punto de vista, esta ley electoral inaugura un nuevo patrón de normatividades en las que al tiempo que se plasma la nueva realidad electoral de mayor competitividad, los factores excluyentes ocupan el papel central al establecer candados que aseguran el control de los órganos electorales y la composición de las instancias políticas de representación.

Sin duda alguna estas reformas electorales son resultado de

cuatro procesos de vital importancia:

= Las elecciones de julio de 1988, en las que se presentaron 3 fuerzas nacionales: el PAN (cuya restructuración interna hizo posible la candidatura de Manuel J. Clouthier del ala neopanista); el PRI (con la fractura interna de mayor magnitud en su historia, la de la Corriente Democrática) y el FDN, que constituyó una coalición de cuatro partidos con registro -PPS, PARM, PFCRN y PMS- y una multitud de organizaciones bajo la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas.

Pocos dudan en asegurar que dichas elecciones fueron las más competidas en la historia político electoral de México, en que las tres fuerzas mencionadas se adjudicaron el triunfo.

= Las deficiencias y vacíos de la normatividad electoral vigente en dicha elección - el Código Federal Electoral.

= La magnitud del fraude electoral denunciado conjuntamente por la oposición, que derivó en una profunda crisis de legitimidad no sólo de la elección presidencial, sino virtualmente del sistema político en su conjunto, principalmente del sistema de representación política legislativa.

= Las elecciones locales del 2 de julio de 1989 en que por primera vez en la historia del país la oposición triunfa ( y el gobierno accede a reconocerlo) en las elecciones a gobernador en una de las entidades federativas, en este caso, en el estado de Baja California, con Ernesto Ruffo Appel como candidato del PAN.

Sin embargo, al tiempo que se le reconoce al PAN su triunfo en Baja California, en los comicios de Michoacán, en esa misma fecha, se presentan un sin número de irregularidades que terminan con la impugnación de parte del PRD de todo el proceso electoral local.

Así pues, 1988 y 1989 culminan con un fuerte cuestionamiento sobre los procesos político-electorales y la legitimidad del Presidente de la República, así como con la petición expresa por parte de la oposición de una nueva legislación electoral.

Esta petición fue retomada por el Presidente Salinas de Gortari e impulsada conjuntamente -aunque en direcciones opuestas- por todas las fuerzas políticas del país.

Las reformas que desde 1988 se reclamaron rebasaron el terreno estrictamente electoral y se remitieron a la discusión más amplia de la configuración de un nuevo sistema de partidos y de una renovada representación legislativa, además de la reestructuración de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Por ser este el tema del presente trabajo se analizará a fondo en los subsecuentes capítulos.

#### d. Sistema de Partidos en México

El sistema de partidos mexicano ha sido un tema de intensa reflexión y análisis por parte de autores mexicanos y extranjeros, desde los años setenta y más intensamente desde la década de los ochenta.

Varios autores autóctonos dedicados al estudio de los partidos políticos y las elecciones(62), coinciden en señalar que el sistema partidista mexicano y su exiguo desarrollo, sólo puede explicarse y entenderse a partir de la existencia del partido oficial que nació en 1929: el PNR-PMR-PRI. Así pues, vemos como la configuración del sistema político mexicano que se explica por los dos ejes que ya mencionaba Daniel Cosío Villegas - el Presidente de la República y el partido oficial(63)- se plasma también en el conjunto del sistema partidista y electoral, los cuales sólo se elucidan partiendo de la constitución de estas dos piezas fundamentales y la relación que guardan entre ellas.

Es precisamente la relación entre el gobierno y el partido oficial y más específicamente entre el Presidente y el partido único lo que llevó a González Casanova a precisar que en México lo que existe es un Partido de Estado.(64) De ello, el mismo autor concluye que en nuestro país hay una

---

(62) Entre ellos podemos mencionar a Pablo González Casanova, Silvia Gómez Tagle, Leonardo Valdés, Octavio Rodríguez Araujo, Jacqueline Peschard, Luis Rubio, etc.

(63) Cfr. Cosío Villegas, Daniel, op. cit. p.21

(64) Cfr. González Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, p. 30

virtual inexistencia de un sistema de partidos.(65)

A partir de esta formulación, algunos politólogos mexicanos coinciden en que, por lo menos hasta la década de los setenta, no existe un sistema de partidos en México sino un sistema presidencialista de partido estatal hegemónico, partido del gobierno o partido único.

En el presente trabajo no nos detendremos en la polémica sobre la implicación de las distintas denominaciones sino en la significación que la constitución del PRI tiene para el sistema partidista mexicano. Solo señalamos que adoptaremos el calificativo de partido oficial en virtud de que, desde nuestro punto de vista, expresa más nítidamente la relación directa que existe entre el gobierno mexicano y el PRI.

Parece necesario precisar que el primer punto de partida para el estudio del sistema de partidos en México está constituido por la consideración de que el papel de los partidos políticos sólo puede comprenderse a partir de lo que ha significado el partido oficial desde 1929 en adelante. Incluso la manera más clara de ubicar a la oposición es referirla a su relación con ese partido, pues es éste el que cumple la función de redimensionar el espectro partidario en su conjunto.

Sin embargo, pese a que la permanencia del partido oficial ha sido la causa fundamental del limitado desarrollo de los partidos, creemos que es impreciso hablar de la inexistencia

---

(65) González Casanova, Pablo, La Democracia en México, p.30

de un sistema , en virtud de que la misma estructura de poder característica del sistema político y la necesidad de su permanente legitimación requieren de la constitución de un sistema partidario.

"El compromiso constitucional del sistema político mexicano con las formas democráticas de gobierno le exige, para mantener su legitimidad y eficacia, que haya un sistema de partidos que haga mínimamente creíble el proceso electoral, aunque como se ha dicho poco efectivo en términos del juego real de poder. Por lo tanto, el autoritarismo mexicano no sólo ha tolerado, sino que en determinadas coyunturas ha propiciado, la existencia de partidos de oposición que asumen el papel de *loyal opposition* , que presentan un punto de vista diferente al del gobierno, pero sin buscar ejercer directamente el poder". (66)

Ahora bien, es menester destacar que el control de ese sistema de partidos, es decir, el control sobre aquellos partidos impulsados directamente por el gobierno como de aquellos que son independientes del mismo, ha sido garantizado por el partido oficial y el gobierno primordialmente a través de la ley electoral. Es ésta la que ha permitido mantener un equilibrio entre el control de los procesos electorales, junto con el dominio de la representación política y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no

---

(66) Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, op. cit. p.312



desaparezca y, con ello, asegurar la legitimación interna y externa del sistema político en su conjunto.

Este control gubernamental de la vida partidista implica que la existencia misma de la oposición sea objeto de negociación constante con el gobierno.

" Desde la perspectiva de quienes ejercen el poder, la negociación no solo incluye la mera presencia de los opositores como actores legítimos, sino también sus campos de acción. Para empezar, las grandes organizaciones de masas del partido oficial...son zonas en que el gobierno prácticamente no permite la presencia de los partidos opositores...Esta es una de las formas en que el régimen mexicano de la posrevolución aseguró la marginalidad de la oposición: la política de masas fue declarada, de hecho, patrimonio exclusivo del partido oficial".(67)

A partir de lo anterior, es necesario responder a la legítima pregunta de qué ventajas alientan a la oposición a participar en el juego oficial. En términos generales, la respuesta tiene dos planos: por un lado, la oposición obtiene la ventaja de asegurarse la tolerancia del poder y, por tanto, la seguridad relativa de no sufrir las consecuencias del ejercicio de la violencia legítima por parte del sistema (represión y persecución). Por otro lado, la participación de la oposición en el ceremonial electoral le garantiza su inclusión - aunque sea mínima- en los órganos de representación política nacional y otorga algunas

---

(67) Ibid, p.315

ventajas para los líderes partidistas.

Además habría que considerar que la participación de la oposición en las elecciones puede posibilitar el tránsito pacífico a la democracia.

Así pues, son dos las consecuencias fundamentales de la existencia del partido oficial en relación al juego partidista : un sistema de partidos poco competitivo, en virtud de que además de las ventajas otorgadas por la legislación, está el aparato burocrático gubernamental que permanentemente ha apoyado al partido oficial, a lo cual se auna el fraude, la corrupción y la cooptación. La segunda consecuencia se verifica en la nulas posibilidades de alternancia en el poder, lo cual es ante todo, un factor político y no jurídico del proceso electoral mexicano.

Llegados a este punto, es necesario plantear que, desde nuestra perspectiva, el análisis del sistema de partidos debe realizarse bajo dos perspectivas incluyentes: por un lado, tratar de identificar los diversos periodos por los que ha transitado dicho sistema, y, por otro, diferenciar dentro del conjunto de partidos opositores, a la oposición paraestatal, la real, la permanente y la efímera.

Desde esta perspectiva, el desarrollo histórico posrevolucionario del sistema partidista nos permite identificar, más o menos claramente, tres periodos: el primero comprende desde 1929, con el nacimiento del PNR, hasta mediados de la década de los setenta; el segundo periodo, abarca desde la reforma política de 1977 hasta

antes de las elecciones de 1988; y finalmente, el tercer periodo incluye desde las elecciones de 1988 -pasando por la reforma electoral de 1989-90 - hasta nuestros días en vísperas de las elecciones de 1991 y 1994.

#### Primer periodo 1929-1976

A pesar de que este periodo abarca una extensión amplia de tiempo, es posible identificar ciertas características generales del sistema de partidos, sobre todo después de que el PNR propicia la desintegración paulatina de los múltiples partidos regionales, estatales y locales que formaban parte de él. Una vez realizada esta tarea, el partido oficial comienza su consolidación en 1938 cuando incorpora los sectores y se transforma en el PRM y posteriormente en PRI.(68)

Así pues, algunas de las características del sistema de partidos en este periodo son las siguientes:

- 1) El partido oficial cumple con labores centrales para el funcionamiento del sistema político. En primer término, demuestra su capacidad de institucionalización y resolución de los conflictos nacionales, obligando a que éstos se debatan en su interior. Por otro lado, manifiesta su capacidad de control político al mantener a lo largo del periodo la estabilidad, no sólo externa sino principalmente interna en la selección del candidato presidencial, salvo en

---

(68) Para ahondar en la caracterización del PNR-PRM-PRI vease el apartado 2.A Sistema político mexicano y democracia de este mismo capítulo.

cuatro coyunturas. Estas están representadas por las candidaturas de José Vasconcelos, en 1929; de Juan Andrew Almazán, en 1940; de Ezequiel Padilla, en 1946 y de Miguel Henríquez Guzmán, en 1952, cuyas características comunes fueron: tener un origen común, ya que todos formaban parte de la "familia revolucionaria", constituir oposiciones fuertes para el sistema político y no tener la capacidad para consolidarse como partidos políticos permanentes, formaron, por tanto, partidos efímeros.

2) De 1929 hasta antes de la ley electoral de 1946, priva la existencia de partidos opositores fugaces (como se planteó en el punto anterior) o regionales. Las excepciones a lo anterior están representadas por el Partido Acción Nacional (PAN), que nace en 1939, e inicia su participación electoral presidencial hasta 1952, y por el Partido Comunista Mexicano (PCM) que nace en 1919, pero que al enfrentar la represión del gobierno en algunos periodos - principalmente entre 1929 y 1934- se ve obligado a desarrollar sus actividades de manera clandestina.

Vale la pena destacar que el PAN ha constituido la oposición permanente más consolidada que ha enfrentado el régimen mexicano por más de 50 años. Sin embargo, su participación electoral desde 1943 le ha valido cumplir con una función estabilizadora y legitimadora del sistema, encauzando las inquietudes y demandas sobre todo de los sectores conservadores del electorado. Por ello, el PAN fue caracterizado por Soledad Loaeza como la oposición leal del

sistema.(69)

3) Con la promulgación de la ley electoral de 1946 se estableció por primera vez el registro de los partidos nacionales para participar en las elecciones, con lo cual se propició el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos efímeras. Con esta ley obtienen su registro definitivo el PRI, PAN y PCM.(70)

4) Una vez constituido el PRM, se consolidan las principales formas de negociación política, fundadas en la legitimidad social-corporativa y en la relación directa de los actores sociales con el gobierno para resolver los conflictos, lo cual implicó una representatividad sin intermediación partidaria.

Lo anterior constituyó una de las barreras principales para el surgimiento de partidos de oposición, pues introdujo, entre otras cosas, una escasa cultura de la representación política partidaria (la resolución de los conflictos no pasaba por los partidos) y un limitado desarrollo de actores sociales independientes del gobierno.

5) Frente al pobre desarrollo partidista opositor y la necesidad de legitimación electoral por parte del sistema político, el Estado mexicano se ve en la necesidad de impulsar el desarrollo de partidos secundarios, periféricos o paraestatales, cuya función es la de aparecer como una opción distinta al partido oficial, pero sin disputarle el

---

(69) Cfr., Loaeza Tovar, Soledad (comp.), "El PAN: de la oposición leal a la impaciencia electoral", La vida política mexicana en la crisis, p. 77-80

(70) Cfr., Paoli Bolio, Francisco José, op. cit. p.146-147

poder ni la iniciativa política.

Así pues, "Durante la vigencia de las leyes electorales de 1946 y 1951, obtuvieron su registro tres partidos (además de los ya registrados PRI, PAN y PCM): Partido Popular (PP), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Nacionalista Mexicano (PNM)..."(71)

Muestra de que el PARM y el PPS cumplieron su función de partidos paraestatales es que los dos postularon en cinco ocasiones consecutivas, de 1958 a 1982, al candidato presidencial del partido oficial.

6) La existencia del partido oficial, creado desde el gobierno y promovido con todos sus recursos, garantizó la permanencia de un sistema de partidos no competitivo y sin posibilidades de acceder al poder.

7) El restringido desarrollo partidista también se explica por la función política que cumplieron las elecciones en ese periodo. Estas eran un vehículo para reafirmar el liderazgo del partido oficial y un mecanismo para conferirle legitimidad al sistema político. Las elecciones no eran el mecanismo para decidir el acceso al poder ni tampoco tenían ninguna consecuencia real sobre la estructura del régimen.

8) La necesidad de encauzar institucionalmente a la naciente oposición e incorporarla al debate nacional legislativo llevaron al gobierno a impulsar diversas reformas y leyes electorales que pretendieron abrir el espacio de representación política para las minorías. Entre ellas están

---

(71) Ibid, p. 148

las reformas constitucionales de 1963, 1970 y 1972, y la ley electoral de 1973.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos gubernamentales, las fuerzas opositoras no crecieron. Si bien el PAN, PPS y PARM quintuplicaron su presencia en la Cámara de Diputados entre 1964 y 1973, no pudieron elevar su votación.(72) El único resultado de la ley de 1973 fue el nacimiento del PST, partido secundario que años después se transformaría en PFCRN.

La crisis del sistema partidista, puesta de manifiesto en su nulo crecimiento, mostró su más aguda esencia cuando en las elecciones presidenciales de 1976 el PRI no tuvo contrincante.

Lo anterior lleva a concluir que hasta la mitad de la década de los setenta el sistema mexicano constituyó un sistema de partido hegemónico pragmático o de pluralismo limitado autoritariamente por el Estado o -en la tipología de otros autores- un régimen autoritario con partidos controlados, situación que comienza a cambiar a finales de la década de los setenta.(73)

#### Segundo periodo 1976- 1988

"...fue tal su desgaste (del sistema de partidos en México) y sirvieron de tan poco las concesiones a los opositores, que la evasión se incrementó significativamente. De finales de los años cincuenta a mediados de los setenta las demandas de la sociedad no encontraron lugar en el

(72) Cfr, León, Samuel y Pérez, Germán, op. cit. p.97-98

(73) Cfr, Valdés, Leonardo, op. cit. p. 9-25

sistema político, se expresaron en forma de movimientos sociales que, por incontrollables, muchas veces terminaron por ser reprimidos. Los maestros y los ferrocarrileros entre 1956 y 1958, los médicos y los estudiantes, entre 1964 y 1968, y luego los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, de los setenta, son sólo algunos ejemplos. El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) además de enfrentar a la guerrilla se vio obligado a hacer frente a la situación económica más compleja desde mediados de los cincuenta..."(74)

En este difícil contexto económico, político y social, la llegada de José López Portillo al poder presidencial, fuertemente marcada por la ausencia de oposición y el aumento del abstencionismo, significó el inicio de una reforma política que culminó con la aprobación de una nueva ley electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), que sin duda imprimió cambios importantes en el agotado sistema de partidos.

Aunque las opiniones sobre el contenido de la LFOPE y sus repercusiones son muy diversas y en ocasiones contrarias, hay un reconocimiento generalizado de que la reforma política de 1977 marca el inicio del proceso de transición del sistema de partidos. Con ella comienzan a reconocerse nuevas expresiones políticas, se percibe una cierta revaloración del voto, se abren espacios para la expresión de problemas, ( más que para su solución), lo que contribuye

---

(74) Ibid, p. 17



a evitar que el desgaste se generalice al sistema político. Así pues, como producto directo de la reforma política de 1977(75), en las elecciones presidenciales de 1979 contendieron además de los partidos con registro definitivo - PRI, PAN, PPS y PARM - tres partidos más con registro condicionado: el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Comunista Mexicano, al frente de la Coalición de izquierda. Esta novedosa unidad estuvo formada por cuatro organizaciones partidarias, el propio PCM, el Partido del Pueblo Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista.

Otros dos partidos que a pesar de no haber obtenido el registro condicionado para participar en las elecciones, formaban parte ya de las opciones partidarias eran el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Mexicano de los Trabajadores.

Los resultados de las elecciones de 1979 mostraron un cambio en la composición política del sistema: si bien el PRI siguió manteniendo su hegemonía y el PAN se mantuvo como la segunda fuerza electoral, la sorpresa la dio el PCM, al colocarse como la tercera fuerza, aunque con una votación muy por debajo del PRI. Además, los tres partidos con registro condicionado cumplieron el requisito de obtener el 1.5% de la votación, por lo que obtuvieron su registro definitivo.

---

(75) Para ver el contenido de la reforma vease apartado 2.C Sistema electoral en México de este capítulo

Tal vez la muestra más clara de los resultados de la reforma de 1977 fue la ampliación de las opciones partidarias y la emergencia al terreno de lo público de múltiples organizaciones políticas, antes hundidas en la marginalidad.

Las subsecuentes elecciones también mostraron un aumento paulatino aunque ligero de la competitividad electoral, un incremento de la representación opositora en la Cámara de Diputados, un avance partidista -sobre todo de la derecha- en elecciones locales, intentos de unidad de la izquierda y una disminución del apoyo electoral priísta.

Muestra de ello es que para las elecciones de 1982 hubo un proceso de fusión importante por parte de organizaciones y partidos de izquierda que impulsaron la formación del PSUM en 1981.

Sobre los resultados electorales de 1982, cabe resaltar que en términos de votación la oposición sólo registró un avance muy ligero respecto a 1979, y únicamente los partidos caracterizados como de derecha - el PAN y el PDM - registraron un ligero aumento. Sin embargo, lo que más resalta es que el triunfo de Miguel de la Madrid fue avalado por el porcentaje de votación más bajo (68.43%) alcanzado por el PRI desde 1946. (76)

Las elecciones de 1985, en las que participaron el PRI, PAN, PPS, PST, PDM, PSUM, PARM y el PMT (con registro condicionado), se caracterizaron por su competitividad, por un alto abstencionismo, por la denuncia de los partidos

---

(76) Cfr., Peschard, Jacqueline, op. cit. p. 172-174

oposidores sobre el fraude electoral, y por unos resultados(77) muy poco favorables para la oposición ( ésta sólo logró arrebatarse al PRI 11 diputaciones de mayoría, de las cuales nueve fueron para el PAN y dos para el PARM). Todo ello restó legitimidad a las elecciones.

Finalmente, el último proceso electoral de importancia antes de 1988, fueron los comicios locales de 1986, en los que destacó el caso de Chihuahua por su profunda conflictividad y consecuencias.

Así pues, los procesos electorales de los cuatro años del gobierno de Miguel de la Madrid constituyen el antecedente inmediato de la reforma política impulsada por el presidente en 1986, a través de la cual el sistema inauguró una nueva ley electoral : el Código Federal Electoral.

Todo lo anterior nos permite plantear que este periodo de la vida partidista de México (1977-1988) presenta ciertas tendencias generales que muestran como a partir de la reforma de 1977 el sistema partidista experimenta ciertos cambios que marcan la gestación de un periodo de transición política. Entre las tendencias de este periodo destacan las siguientes:

1. El aumento de la conflictividad social y política y la mayor diversificación de la sociedad obligan al gobierno mexicano a abrir espacios de negociación que reciben su primer sustento legítimo en la LFOPPE.
2. El PRI enfrenta una tendencia general a la pérdida de

---

(77) Ibid, p. 181

apoyo electoral, sobre todo en el ámbito urbano, además de un fuerte cuestionamiento a su legitimidad como partido hegemónico. Su imagen también se ve lastimada por la denuncia de la oposición sobre los fraudes electorales.

Por otro lado, el PRI endurece la disciplina y genera fracturas internas.

Ante la pérdida de apoyo electoral, el PRI refuerza los controles gubernamentales y partidistas sobre la arena electoral y política a través del Código Federal Electoral.

3. Se verifica un aumento ligero de la representación política de la oposición en la Cámara de Diputados, aunque en mayor proporción que el escaso incremento de su votación (con excepción del PAN, cuya votación sí se elevó).

Esta tendencia muestra un problema grave en la capacidad de representación política de los partidos de oposición, sobre todo en los de izquierda.

4. El surgimiento de múltiples corrientes de izquierda, con muy pocas organizaciones de masas atrás y lejos de constituirse en articuladores de los actores sociales en conflicto.

Esto significó en las elecciones de 1982 y 1985 una virtual pulverización del voto de la izquierda y un fraccionamiento excesivo de las opciones partidarias.

5. Contrariamente al punto anterior, se verifica un fortalecimiento importante del PAN - la derecha mexicana - con especial énfasis en las zonas del norte del país, así como un cambio en sus tácticas electorales y estrategias

generales de enfrentar al gobierno, mismas que se significan por una mayor tendencia a la confrontación y a la insurgencia civil.

6. Se percibe un marcado interés del gobierno mexicano por garantizar la permanencia de los llamados partidos paraestatales.

7. Los procesos electorales del periodo 1982-1986 propiciaron una serie de mutaciones internas en los partidos, que dan cuenta de la importancia que van cobrando las elecciones en el contexto político nacional y en la estrategia política de los partidos. Entre ellos destacan los siguientes:

- En septiembre de 1986, el PAN, PSUM, PMT y PRT y 20 organizaciones celebraron el Foro Nacional por el Sufragio Efectivo en la Ciudad de México, cuyo objetivo era unificar acciones en torno a la defensa del voto y la democratización política.

Pese a las expectativas, el evento no trascendió más allá.

- En febrero de 1987 el PAN celebró su Consejo Nacional donde se eligió al CEN y al nuevo presidente, resultando electo Luis H. Álvarez, representante de la corriente del neopanismo.

- En marzo de 1987 se llevó a cabo el proceso de unificación de la izquierda, que desembocó en la formación de un nuevo partido político: el PMS ( producto de la fusión entre PSUM, PMT, PPR, MRP y UIC).

- El PRI organizó su XIII Asamblea Nacional del 2 al 4 de

marzo de 1987 en la que se cerraron las expectativas generadas por la dirigencia del partido con respecto a los cambios en el procedimiento para designar al candidato presidencial. Esto provocó la posterior salida de una corriente disidente interna \_ la Corriente Democrática- encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Este hecho marcó el inicio de la fractura interna priísta más importante en la vida de ese partido.

8. Se registra un incremento peligroso del abstencionismo electoral.

### Tercer periodo

Desde nuestro punto de vista, este tercer periodo se inicia con las elecciones federales de 1988 y sus resultados sobre la reestructuración del sistema de partidos y la respuesta del régimen al cambio en la correlación de fuerzas.

Aún ahora en 1991, el debate sobre la significación de las elecciones de 1988 continua siendo un punto medular de referencia en el análisis político electoral y, aunque hay posiciones partidistas y politológicas muy diversas, hay una aceptación generalizada del parteaguas que representan dichas elecciones en la historia política del país.

En virtud de que el tema de las elecciones de 1988 y la posterior configuración partidaria serán materia del siguiente capítulo, este periodo no se abordará en el presente apartado.

**C A P I T U L O   I I**

**LAS ELECCIONES DE 1988**

A tres años de las elecciones del 6 de julio de 1988 hay un consenso generalizado entre politólogos mexicanos y extranjeros, y actores políticos y sociales nacionales en torno al punto de inflexión que éstas representan en la historia política electoral del país.

Hoy el proceso electoral de 1988 es materia de referencia indiscutible para el análisis de la realidad política nacional. Múltiples y muy variados fueron los hechos y las tendencias que se generaron a raíz de él y que desde entonces han contribuido a la reestructuración del sistema de partidos y a la recomposición del sistema político mexicano en su conjunto. Sin embargo, las interpretaciones y valoraciones en torno a este proceso político electoral son diversas y hasta contrarias.

En el presente trabajo no nos detendremos en el desarrollo de ese debate por demás importante sino que pondremos el acento en 3 aspectos, que esperamos enriquezcan la discusión:

1. El proceso electoral, su contexto y resultados.

Se trata de esclarecer las condiciones económicas, políticas y sociales que marcan el contexto en el cual la sociedad mexicana interioriza las consecuencias de esas condiciones y posibilita la explicación causal de la irrupción cívica del



6 de julio, evitando caer en las dos posiciones políticas extremas que se gestaron en los meses posteriores inmediatos a la elección: el derrumbismo del régimen político mexicano (incluyendo al PRI) y el continuismo del sistema, sin modificación alguna. Se intenta, pues, recuperar la justa dimensión histórica de las elecciones de 1988.

Por otro lado, los elementos fundamentales de la justa electoral y sus resultados hacen referencia a la ruptura interna del PRI, el surgimiento de las candidaturas de oposición y al impacto del saldo electoral en los actores políticos y la sociedad en su conjunto.

## 2.- Los retrocesos, limitaciones y vacíos del Código Federal Electoral.

La fase más conflictiva del proceso electoral de julio de 1988 está representada por la calificación de las elecciones. Como pocas veces en la historia política del país, la ley electoral mostró enormes vacíos y lagunas ante una realidad inédita, cruzada por la competitividad y la participación masiva de algunos sectores de la sociedad mexicana.

## 3.- Las lecciones políticas y electorales de las elecciones para el gobierno y el PRI.

Desde nuestro punto de vista, es necesario entender lo que representó el proceso electoral de julio de 1988 en términos de ruptura de las prácticas políticas tradicionales,

aceleramiento de tendencias surgidas con anterioridad y surgimiento de nuevos procesos, tanto en el terreno político como en el propiamente electoral, para explicar en que medida todo ello está plasmado en la nueva ley electoral (Cofipe), con el fin de lograr los siguientes objetivos:

-Obstaculizar la gestación de una candidatura común de oposición con la potencialidad y magnitud de la impulsada por el FDN en julio de 1988.

- Garantizar el control gubernamental de los procesos electorales de 1991 y la representación mayoritaria del PRI en la Cámara de Diputados, con vistas a la elección presidencial de 1994.

- Aumentar la legitimidad y credibilidad en los procesos electorales en nuestro país.

1. El proceso electoral, su contexto y resultados.

a. Contexto.

El análisis del contexto económico, político y social de 1988 nos permite encontrar algunas de las raíces y elementos que nos explican - aunque sea de manera primaria - el antes y el después del comportamiento electoral de la ciudadanía. Se trata, más específicamente, de identificar el tránsito entre la tendencia de amplios sectores de la población a manifestarse en rechazo al gobierno y el partido oficial y en apoyo decidido a la alternativa neocardenista y a la

representada por el panismo durante las elecciones, y los escasos resultados organizativos autónomos de los actores sociales y políticos en los meses posteriores a la elección y hasta la actualidad.

En este terreno del contexto se trata de evitar caer en ciertos argumentos simplificadores en la interpretación de la realidad, que llevaron en los meses posteriores a la elección de 1988, a dos posiciones políticas extremas: por un lado, considerar que la crisis económica había provocado el voto favorable a la oposición (sobre todo al neocardenismo) y que la permanencia de esta situación y las elecciones de 1988 anunciaban el derrumbe del régimen político mexicano. Por otro lado, plantear que el voto opositor era una cuestión coyuntural por la situación de crisis y que su paulatina superación mostraría que el movimiento cardenista había constituido un fenómeno regional, sin ninguna trascendencia en el sistema político y el PRI.

De esta manera, algunos de los elementos que a nuestro parecer constituyen referencias contextuales necesarias en la explicación de la significación de la justa electoral de 1988 son los siguientes:

- 1) La referencia inicial más clara sobre la debacle económica actual y la política económica de la crisis aplicada por el gobierno mexicano es, sin duda, el año de 1982.

Ciertamente en ese año fue inmanejable el desequilibrio creciente de la economía al fallar el recurso tradicional del financiamiento externo y agudizarse algunos otros factores exógenos como la caída de los precios internacionales del petróleo y la fuerte elevación de las tasas de interés, lo que trajo, el aumento en la carga del pago de la deuda externa, ya para entonces muy elevada.

Sin embargo, desde otra perspectiva, las causas de fondo de la crisis económica son internas "... La crisis interna consiste en un proceso de rupturas sociales y económicas que corresponden al paso o transición a un nuevo nivel y forma de sociedad capitalista, de relaciones y procesos productivos, políticos, ideológicos y culturales entre las clases sociales y con el mundo exterior. No se trata del agotamiento de un modelo económico, sino de la maduración de múltiples contradicciones internas y con el mundo exterior, que plantean la disyuntiva entre su solución mediante la agudización de los desequilibrios y tensiones hasta crear rupturas y derrumbes o su solución mediante ajustes estructurales, remodelación del aparato productivo y, desde luego, desplazamientos y sustituciones en las esferas de los poderes económicos y políticos. Hasta ahora se ha avanzado con grandes obstáculos en este último sentido. En el proceso accidentado de transición a un estadio capitalista superior dentro de vigorosas influencias del exterior y grandes resistencias internas".(1)

---

(1) De la Peña, Sergio, "Los orígenes históricos de la

En esta transición, la caída de 1982 representa la rigurosa puesta en marcha de una política de austeridad significada por sus altos costos sociales y su identificación directa con la moderna racionalidad capitalista. Esto significa -en términos de proyecto- modernizar a la economía mexicana por medio del modelo secundario exportador, lo que a su vez implica la inserción de México en el mercado internacional a través de la exportación de manufacturas y la salida de la crisis por medio de la disminución del salario real y el aumento a la productividad y, en consecuencia, del margen de ganancia.

Así pues, para esa racionalidad capitalista impulsada por el nuevo bloque en el poder - constituido por los grandes grupos económicos mexicanos, el capital transnacional y el capital ligado al poder político (2) - la persistencia del corporativismo o más específicamente de la racionalidad corporativa constituye un obstáculo para la modernización del capitalismo mexicano. Ello es así, en virtud de que ésta representa mantener el proteccionismo, un aparato estatal ineficiente y costoso, prolongar la baja productividad, la falta de competencia de la producción en términos internacionales y el atraso en las formas de organización de la sociedad.

La batalla que se desarrolla en el gobierno durante la

---

crisis en México", Revista Ensayos, p.60-61.

(2) Cfr. Gilly, Adolfo, "Nuestra caída en la modernidad", Nexos, No. 101, p.23

década de los ochenta es propiamente la lucha entre dos formas de dominación: la racionalidad capitalista, protagonizada por el gobierno en turno de Miguel de la Madrid, contra la racionalidad corporativa, impulsada por los llamados políticos tradicionales, a quienes se les asocia con las tendencias nacionalistas y antiimperialistas de la política mexicana.

La lucha entre estas dos racionalidades es muy importante por que en los años que van de 1982 a 1988 (y tal vez aún ahora) aparece ante los ojos y la conciencia de gran parte de la población como la disputa entre dos proyectos nacionales (o más propiamente, ideales de nación).

El proyecto de desarrollo nacional que ve en el Estado al sujeto transformador, con una ideología nacionalista y que defiende al ejido tanto como a las empresas públicas. Se opone a la privatización a ultranza, a la absorción del capital extranjero sobre la economía mexicana y se niega a la desvalorización de la fuerza de trabajo y la baja en los salarios.

Las raíces de este proyecto están sembradas en la Revolución Mexicana -particularmente en el gobierno de Lázaro Cárdenas- y constituyen la parte medular de la cultura política de las bases sociales del Estado posrevolucionario. Es por ello que cruza la memoria histórica del pueblo mexicano.

Por otro lado, el proyecto de reestructuración y



modernización capitalista centrado en la política de liberalización, constituida por la apertura a la competencia externa, el retroceso del Estado en ciertas áreas, la participación más intensa de la inversión extranjera, el abatimiento del salario real y la eliminación de los programas avanzados de reformas sociales.

Este proyecto ha minado la estirpe misma de las seguridades y solidaridades del pueblo mexicano y, ciertamente, hasta 1988 no significó una elevación del nivel de vida, sino lo contrario. Muestra de ello es que en contraste con el crecimiento económico logrado desde la segunda guerra mundial hasta 1981, que en promedio fue de 6%, de 1982 a 1988 el crecimiento del PIB fue cercano a cero. Además, para 1987 se calculó que el desempleo abierto era de 5 millones de personas, o sea, aproximadamente el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA), y en el período de 1982-1987 el salario mínimo real cayó en un 50% (3).

A la angustiante situación económica se auna otro factor de vital importancia que alimentó la jornada del 6 de julio: la enorme pérdida de credibilidad en el gobierno como el factor privilegiado de desarrollo nacional.

"Esta restructuración ha ido penetrando también el terreno de la política. Ha golpeado los fundamentos de la dominación del partido de Estado, el PRI y minado su

---

(3) Cfr, Guerrero M., Javier, Las elecciones del 88, p.7-8,13

hegemonía en la política nacional, al socavar los pactos en que ésta se sustentaba. El PRI ha sido puesto en crisis profunda por el proyecto restructurador conducido por su propio gobierno. Fracturas crecientes existen en su interior, pese a la fidelidad indiscutible de las jefaturas de las grandes organizaciones de masas: CT, CTM, CNC...." (4).

De esta manera, se entiende que la modernización es vivida por gran parte de los mexicanos como la destrucción de una pieza fundamental de su cultura y su forma de vida.

Para 1988 gran parte de los mexicanos reconocen en el primer proyecto el ideal de nación que les es propio, la historia del pueblo al que pertenecen, aunque ciertamente ahora rechazan el corporativismo y autoritarismo que le son intrínsecos.

Así pues, este proyecto marcado por el nacionalismo, es parte de la conciencia de la sociedad mexicana -propiamente del Alma Común- y eso es lo que emerge el 6 de julio. Por ello nosotros sostenemos que el voto ciudadano en esas elecciones es más un sufragio de conciencia por el pasado común y el rechazo a su destrucción que un voto por la autoconstrucción de organizaciones autónomas del Estado, es decir, se rechaza la antidemocracia pero aún se es proclive al paternalismo.

---

(4) Convocatoria para el Movimiento al Socialismo (MAS), marzo de 1988, p.1



2) "Uno de los efectos que ha traído la crisis y la política económica ha sido la desmovilización social. No del todo sorprendente porque ya en ocasión de la conmoción provocada por la devaluación y crisis de 1976 mostró precisamente una reacción social similar, con la salvedad fundamental de que fue el primer choque ideológico contra la convicción de la inmutabilidad y poder infinito del Estado. Destaca ahora la escasa voluntad relativa de protesta, de exigencias y sobre todo de proposiciones alternativas a la política económica que se ha aplicado". (5)

La escasa respuesta alternativa frente a la magnitud de la ofensiva gubernamental se vio reforzada por la debilidad tanto política como organizativa de los partidos políticos de oposición, que sólo en el terreno electoral lograron triunfos importantes en el norte del país en 1985 y 1986.

De esta manera, la defensa de algunos sectores de la población ante el proyecto de modernización capitalista recayó básicamente en la gestación de fuertes movimientos sociales sectoriales, caracterizados por su regionalismo y una participación amplia en la defensa de sus intereses.

"En la década de los ochenta diversos grupos de trabajadores han procurado organizarse independientemente del Estado, buscando confrontar la crisis y eliminar algunos de sus

(5) De la Peña, Sergio, "La política económica de la crisis" Primer informe sobre la democracia: México 1988, 1988, p. 111

aspectos más negativos. Así, en 1979 se creó la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), organismo de acción campesina. En 1979 se funda la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En 1981...se constituye la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)...En 1982 nació la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA)..." (6) Otros movimientos sociales de vital importancia en esos años son: la movilización en los días del terremoto de 1985 y la posterior construcción de organizaciones vecinales como Asamblea de Barrios y la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (UVyD-19 de septiembre); el movimiento estudiantil 1986-89, las luchas de los maestros de Oaxaca y Chiapas en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), etc.

Lo anterior de cuenta de la paulatina gestación de una cultura de la resistencia social, dispersa pero incesante, que hasta antes de 1988 no lograba conformar una organización a nivel nacional.

Además, la existencia de múltiples movimientos sociales, generalmente opuestos a la política gubernamental y cercanos a una posición disidente en sus ámbitos y sectores puso de manifiesto la ausencia de espacios políticos suficientes para la expresión de inconformidades y demandas.

---

(6) Guerrero M., Javier, op. cit. p.17

Las votaciones del 6 de julio muestran que el terreno de los movimientos sociales - sobre todo en las zonas urbanas - fue uno de los más fértiles para el nacimiento de la oposición neorcardenista y la participación masiva en actividades políticas de la oposición.

3) La estructura de negociación político-social de México en la década de los 80, particularmente la estructura corporativa, muestra un profundo deterioro ante una realidad marcada por dos ejes: una sociedad diversificada, con una composición mayoritariamente urbana y un proyecto modernizador que redefine el papel de los factores de la producción para hacerlos funcionales a la racionalidad capitalista.

El sistema político posrevolucionario encuentra como elemento de organización el desarrollo de una estructura corporativa que incorporó de manera subordinada a los trabajadores del campo y la ciudad, con el objeto de conformar la base social del Estado mexicano.

Esta estructura corporativa se ha significado, en las últimas décadas, por constituir un diseño institucional basado en un sistema de control en dos niveles: social y político. El social se realiza a través de la negociación de pactos y la formación de comisiones tripartitas que monopolizan la representación obrera y campesina y adecuan

sus intereses al proyecto gubernamental. Por otro lado, el control político es directo y se realiza a través del partido oficial. Es esto lo que explica la caracterización del corporativismo mexicano como autoritario, patrimonialista y clientelar: no sólo no reconoce mediaciones democráticas, sino que ha solidificado el uso de los recursos públicos con la satisfacción de fines partidistas y privados. Su clientelismo se funda en que el apoyo político y social que brinda al gobierno es compensado por cotos de poder, que se traducen en puestos de elección popular.

Este edificio corporativo -que comprende tanto al sindicalismo como a las organizaciones campesinas y populares oficiales- ha sido sacudido desde la década de los 70 por nuevas realidades como el proceso de urbanización, y una profundización de la pluralidad política ideológica de la sociedad. Sin embargo, es hasta los años ochenta que el corporativismo mexicano recibirá su mayor golpe a través de la modernización capitalista impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid.

La crisis de esta estructura corporativa cobra vital importancia en los albores de las elecciones del 88, pues fuertes núcleos de trabajadores (zonas urbanas) y de campesinos (zonas rurales) corporativizados se vuelcan en apoyo a la opción neocardenista y muestran su rechazo al

control corporativo. Sin duda, la disidencia de estos sectores encuentra una de sus más profundas razones no sólo en las consecuencias sociales y económicas del proyecto modernizador, sino en la política que éste ha diseñado para ellos: ajuste económico por medio del control salarial y la reorganización del proceso de trabajo (disminución del control sindical sobre la materia de trabajo y la entrada de tecnología) y reactivación del campo, bajo el impulso de la privatización y la instalación de agroindustrias rentables.

A pesar de esta fuerte ofensiva gubernamental la respuesta de los sectores corporativizados inconformes ha sido muy escasa. Algunos elementos que explican esta situación apuntan el hecho de que aún continúan las redes institucionales que filtran los reclamos obreros y campesinos, y sobre todo, permanecen los conductos de negociación de los puestos de elección popular para las burocracias sindicales y campesinas, cuestión que entra en conflicto después de 1988.

Finalmente, resta plantear que las limitadas secuelas organizativas obreras y campesinas después de la justa electoral de 88 muestran que la crisis de la estructura corporativa -que se expresó por medio del voto disidente-, no significó su derrumbe sino la deslegitimación del control que ella supone.

4) La conflictiva electoral de los primeros cuatro años del gobierno de Miguel de la Madrid marca ciertos rasgos del sistema partidista que contextualizan la preparación de los partidos para la contienda electoral de 1988. Algunos de los más importantes son los siguientes:

- Con la reforma política de 1977 no sólo se abrió un nuevo espacio de lucha y acuerdo, sino que se coadyuvó a generar procesos electorales competitivos. Así, el espectro de las alternativas políticas se amplió y los enfrentamientos electorales se volvieron más fuertes.

- "...en lo que va del sexenio las elecciones han sido punto crucial del conflicto, y en más de una ocasión más que una forma de legitimación del poder se han convertido en auténticas fórmulas deslegitimadoras...más que una vía civilizada para definir los puestos de gobierno y de representación popular, se han convertido en detonadores de conflictos". (7)

Cabe mencionar que la deslegitimación provocada por algunos procesos electorales y la conflictividad de los mismos se deriva, en general, de tres elementos: la mayor competitividad, la imparcialidad de la ley electoral y la llamada "cultura del fraude".

---

(7) Woldenberg, José, "La negociación político-social en México", Primer informe sobre la democracia: México 1988, p.204-204



- La tendencia unitaria entre los diversos partidos políticos en torno a la demanda de la defensa del voto se ha ido incrementando desde las actividades que el PAN encabezó a raíz del conflicto electoral de Chihuahua en 1986.

- " Hay tendencias que se han venido observando en los últimos años: el mayor abstencionismo; el incremento de los votos a favor de la derecha, PAN y PDM; el hecho de que el PRI sigue ganando casi todas las elecciones de mayoría pero cada vez con un margen más pequeño sobre su competidor más cercano; que la izquierda no ha logrado incrementar su presencia electoral significativamente; que la oposición (PAN, PDM, PSUM, PRI, y PMT) ha participado principalmente a través de la representación proporcional en la Cámara de Diputados, ya que han ganado pocos distritos de mayoría, y no han tenido hasta ahora ninguna oportunidad de ganar senadurías ni mucho menos gubernaturas;... (8)

- Se constata una tendencia negativa a la resolución de los conflictos electorales en la medida en que éstos se incrementan. Esto deja ver una rigidización en la posición gubernamental y del PRI ante las impugnaciones por las irregularidades electorales.

- La problemática electoral mencionada obliga al Ejecutivo

---

(8) Gómez Tagle, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis", Primer informe sobre la democracia: México 1988, p.235

Federal en 1986 ha impulsado la aprobación de una nueva ley electoral: el Código Federal Electoral. Esta estuvo precedida por la realización de audiencias públicas que recogieron la opinión de los partidos y de la sociedad sobre los procesos electorales.

Lo más relevante de este proceso fue la unificación de un grupo de partidos opositores (PAN, PSUM, PDM, PMT) quienes presentaron un proyecto de reformas electorales aún antes de que el Ejecutivo enviara su iniciativa. El proyecto opositorista fue turnado a comisiones y nunca se dictaminó. En cuanto a la propuesta presidencial, la oposición se unificó en contra. (9)

#### b. Proceso Electoral

Hasta antes de la salida de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI y su posterior afiliación al PARM y postulación por el mismo como candidato presidencial (12 de octubre de 1987), los procesos partidistas internos transcurren de manera tradicional, aunque marcados por un mayor reconocimiento de las elecciones como espacio de lucha política y una mayor efervescencia por el contexto político y económico.

El PDM lanzó como candidato presidencial a Gumercindo Magaña

---

(9) Cfr, Valdés, Leonardo, "Tres tipologías de los setenta: el sistema de partidos en México, sus cambios recientes", Sociológica, p.23



el 13 de septiembre de 1987 y para muchos fue evidente que, a partir de ese momento, el partido enfrentaría dificultades para mantener su tendencia electoral a la alza.

De mayor relevancia, en febrero de 1987 el PAN llevó a cabo su Consejo Nacional en el que renovó su Comité Ejecutivo Nacional y eligió como su presidente a Luis H. Alvarez, lo que representó la conquista de la corriente neopanista o pragmática.

Lo anterior influyó sin duda en la nominación del candidato presidencial que no se realizó sino hasta noviembre de 1987. En este proceso contendieron dos corrientes con su respectivo candidato: Raúl González Schmall y Manuel J. Clouthier, el primero identificado con el panismo tradicional y el segundo con el neopanismo.

Finalmente, la postulación de Clouthier puso a discusión su capacidad para deprestigar el proceso electoral como había ocurrido en Chihuahua en 1986.

Por el lado de la izquierda, el proceso de unificación impulsado por PSUM, PMT y PRT desembocó, el 29 de marzo de 1987, en la formación de un nuevo partido: el Partido Mexicano Socialista (PMS), aunque finalmente el PRT decidió no participar en la fusión.

A pesar de los reacomodos que comenzaron con la fractura interna priísta, el PMS eligió el 3 de septiembre a Heberto Castillo como su candidato presidencial. Posteriormente y ya con Cárdenas como candidato del PARM, se volvió a ratificar su candidatura en el Congreso Nacional Ordinario de PMS, (celebrado en noviembre) frente a la propuesta de algunos miembros de apoyar la postulación parmista.

Por el lado del partido oficial, el proceso de selección interna del candidato a la presidencia desató un movimiento político interno y externo de grandes dimensiones.

En la XIII Asamblea Nacional del PRI - celebrada del 2 al 4 de marzo de 1987 - la dirigencia priísta enfrentó a la fuerte disidencia representada por la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes se manifestaron por abrir y democratizar el proceso de selección del candidato presidencial.

Como era previsible, la dirección nacional del PRI decidió no atender los reclamos y la Asamblea culminó con un supuesto acto de unidad en vísperas de la sucesión. (10)

Cabe destacar que la lucha de la Corriente Democrática viene a romper la tradicional batalla silenciosa que se desarrollaba al interior del PRI en torno a la nominación

---

(10) La Jornada, 5 de marzo de 1987

del candidato a la presidencia. Por primer vez, la facultad del Presidente de elegir a su sucesor es puesta a discusión pública por los propios priistas integrados en la corriente disidente.

En mayo de 1987 Muñoz Ledo postuló a Cárdenas como precandidato del PRI a la presidencia con el objetivo de presionar a la dirigencia nacional para que abriera el registro y se realizara una Asamblea Nacional que eligiera al candidato. (11)

Esta presión sólo logró que el CEN del PRI estableciera un nuevo mecanismo extra estatutos a través del cual se nombró a seis posibles precandidatos, quienes acudieron ante ese órgano a exponer su plataforma electoral. Los "seis" se distinguieron por su cercanía al Presidente Miguel de la Madrid, y como era de esperarse, Cárdenas no fue incluido.

Finalmente el 3 de octubre a las 9 de la noche el CEN del PRI lanzó la convocatoria para el registro de precandidatos y 12 horas después (4 de octubre), Carlos Salina de Gortari fue designado precandidato único y, posteriormente, candidato a la presidencia (8 de noviembre).

La designación de Salinas provocó la salida del PRI de la Corriente Democrática; posteriormente Cuauhtémoc Cárdenas

---

(11) La Jornada, 29 de mayo de 1987

aceptó su afiliación el PARM y su postulación el 12 de octubre de 1987 como candidato presidencial de ese partido, con lo cual renunció implícitamente a la membresía priísta.

Este importante hecho político modificó el panorama electoral y partidista, alterando de manera sustancial la política de alianzas de los partidos de oposición. Prueba de ello es que los partidos paraestatales que tradicionalmente habían apoyado al candidato del PRI -PPS y PST, posteriormente PFCRN - fueron los primeros en sumarse a la candidatura de Cárdenas, el 11 de noviembre de 1987 el primero y el 13 de diciembre el segundo. (12)

"...la candidatura de Cárdenas y el proyecto nacionalista que se propone...ha despertado una amplia solidaridad. El 13 de enero de 1988 se formó el Frente Democrático Nacional con la participación de diez organizaciones: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PST-PFCRN) (partidos con registro para participar en la elecciones). Partido Social Demócrata (PSD), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Verde, Corriente Democrática, Unidad Democrática, Fuerza Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino (grupos políticos no

---

(12) Cfr., Hernán, Arely, "Cárdenas el opositor, Crónica de una elección" Cit. por., Rodríguez Araujo, Octavio, op. cit. p. 390

A partir del nacimiento del FDN, la lucha política se concentró en el intento de impulsar la candidatura única a la presidencia por parte de las fuerzas de oposición de centro-izquierda. Destaca que algunas de las organizaciones que se adhirieron a la candidatura de Cárdenas fueron producto de escisiones del PRI y PMS, como es el caso del Movimiento al Socialismo (MAS), organización que impulsó desde marzo de 1988 la unidad de las fuerzas socialistas. El punto culminante de esa lucha en torno a la unidad se logró tardíamente cuando el PMS retiró la candidatura de Heberto Castillo hasta junio de 1988.

Este proceso de unidad amplia aglutinó a organizaciones de la más variada composición y postura política. Su cohesionamiento no sólo se explica por su oposición al creciente autoritarismo del partido oficial (particularmente en torno a la sucesión) y el proyecto de modernización capitalista impulsado por el Presidente Miguel de la Madrid y con promesa de continuidad con Carlos Salinas, sino que tiene su origen en el proyecto nacional impulsado por los gobiernos posrevolucionarios - con sus grandes diferencias - hasta antes de 1982.

Este proyecto nacionalista encarna al tiempo que las raíces

---

(13) Gómez Tagle, Silvia, op. cit., Primer informe sobre la democracia : México 1988, p. 261

estructurales de los grandes problemas del país - baja productividad, falta de democracia, corporativismo, paternalismo y centralismo, etc., - el sentimiento de solidaridad propio de una comunidad política como la mexicana. Además, este plan nacional tiene una peculiaridad ampliamente valorada por los mexicanos y extraña al proyecto modernizador: apela a la participación de las capas populares (aunque se haya acentuado más en el discurso que en la acción en las últimas décadas) en la manifestación de su apoyo con respecto a las decisiones gubernamentales.

Lo anterior, nos permite entender que el candidato del FDN fuera percibido no sólo como la alternativa antipriísta, sino como la opción nacionalista de desarrollo.

Para el 6 de julio de 1988 el escenario político electoral mostraba la confrontación entre tres grandes fuerzas políticas muy diferenciadas: por un lado, el PRI, enfrentando múltiples conflictos internos tanto por la significativa salida de una parte importante del ala nacionalista del partido (lo que enfrentó a la cúpula con los jefes del sector corporativo) como por la designación de Salinas de Gortari como candidato presidencial, el mayor representante de la racionalidad capitalista.

Por otro lado el PAN, con Manuel J. Clouthier como candidato, partido aglutinador de un fuerte polo de

oposición reforzado los últimos años y dirigido por la corriente neopanista, apoyada por una parte importante del empresariado mexicano.

Por último, la candidatura única de las fuerzas de centro izquierda con Cuauhtémoc Cárdenas, desgajamiento de fondo del PRI, que logró generar un amplio movimiento de masas que incorporó a sectores urbanos y rurales inalcanzables para el PAN. Así, la gestación del movimiento neocardenista, representado por el FDN, determinó una configuración básicamente tripolar de la coyuntura electoral.

### c. Resultados

Generalmente es aceptado que los procesos electorales tienen como fin la obtención de resultados numéricos que revelen el saldo final de la contienda y lo que representan los partidos para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es el desarrollo general del proceso comicial, los actores que intervienen en las instancias organizativas, y la participación y verificación de todo ello por parte de la sociedad lo que define a final de cuentas la evaluación última de la contienda, misma que no se reduce a los resultados numéricos.

En nuestro país los saldos electorales no sólo gozan de escasa credibilidad sino que son altamente manipulables, en



virtud, sobre todo, de la composición de los órganos encargados de organizar y calificar las elecciones.

Así pues, los resultados de las elecciones del 6 de julio conforman un conjunto de saldos numéricos y registro de fallas e irregularidades, entre los cuales los más importantes son los siguientes:

- Se generó información diversa y contradictoria sobre el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral y el número de casillas.

"... el INEGI calculó 44 millones, el Registro Nacional de Electores informó, el 30 de noviembre de 1987, con el 82.8% del total estimado, la cifra de 32.6 millones ... Según la Presidencia de la República el padrón estaba compuesto por ((cerca de 38 millones de mexicanos)), y, de acuerdo con los datos oficiales de los resultados de las elecciones, el padrón total estuvo compuesto por 38 074 926 personas..."(14)

Con respecto a las casillas, la revista Proceso informó que había 56 641 mientras que la Presidencia de la República habló de 54 671. (15)

---

(14) Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, Las Razones y Las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988. Las Elecciones de 1988, p. 83,86, Cit. por, Rodríguez Araujo, Octavio, o.p. cit. p. 395

(15) Ibidem.



- A pesar de que el día de las elecciones se registró una fuerte participación popular, sobre todo en las zonas urbanas, ello no se tradujo en un abatimiento del abstencionismo.

Según la Comisión Federal Electoral el 6 de julio sólo votaron 19.2 millones de ciudadanos, lo que se traduce en una abstención del 49.72%, la más alta registrada en una elección presidencial.

Al parecer el dato oficial contradice la percepción generalizada de una intensa participación.

- El mismo día de las elecciones se registraron múltiples anomalías e irregularidades a lo largo y ancho del país, mismas que se plasmaron -en la medida en que la ley lo permitió- en los diversos recursos de inconformidad, y queja introducidos por los partidos.

Sin embargo, uno de los graves problemas se registró en la propia Comisión Electoral el mismo día de las elecciones cuando el Registro Nacional de Electores informó que su sistema de computo se había "caído".

- Los problemas para la calificación de las elecciones de diputados comenzaron en el momento mismo de la instalación del Colegio Electoral, proceso en el cual la ley electoral

mostró amplios vacíos.

Al final los resultados de la Comisión Federal Electoral, otorgaron al PRI 260 diputaciones y a la oposición en conjunto 240.

-- La calificación de la elección presidencial fue el punto culminante de la lucha desatada por los partidos de oposición durante todo el proceso.

"En 1988, las posiciones de la oposición eran totalmente contrarias a una calificación positiva. El candidato presidencial del Partido Acción Nacional demandó ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el jueves 8 de septiembre la anulación de la elección presidencial y un acuerdo nacional que facilitase el tránsito pacífico a la democracia. Por su parte el candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, demandó, en esa misma fecha, la aplicación del artículo 85 constitucional para nombrar a un presidente interino. El fondo del asunto remitía, de nueva cuenta, a la oscura presentación de los datos de la elección de julio, mismas que habían provocado las interminables discusiones que debían conducir a la integración de la Cámara de Diputados. Las cifras, las actas, el descontento eran los mismos". (16)

---

(16) Reyes Heróles, Federico, "1988: la crisis constitucional", Segundo informe sobre la democracia en México, p. 135

Así pues, el 8 de septiembre la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales dio a conocer el dictamen del Colegio Electoral, firmado únicamente por los diputados del PRI y en el que se asignaron los siguientes porcentajes finales 50.74% al PRI: 31.6% al FDN y 16.81% al PAN.

- Los resultados para la Cámara de Senadores fueron también una sorpresa, por primera vez en la historia posrevolucionaria del país la oposición, representada por el FDN, logró cuatro posiciones en el Senado, correspondientes a los estados de Michoacán y D.F.

## 2. Los retrocesos, limitaciones y vacíos del Código Federal Electoral

Si bien la aprobación del Código Federal Electoral (17) estuvo significada por las críticas y objeciones presentadas por la oposición unificada, el mayor cuestionamiento a este ordenamiento jurídico se originó a partir de su aplicación práctica, desde la preparación de las elecciones de julio de 1988 hasta su calificación. Fue a raíz de este proceso que comienza a hablarse de las insuficiencias y vacíos de la ley electoral.

a. Críticas al Código Federal Electoral marcadas por los partidos de oposición durante su aprobación.

Durante la realización de las audiencias públicas sobre la "Renovación Política Electoral" convocadas por el Presidente Miguel de la Madrid en junio de 1986, la aprobación de la iniciativa presidencial de reformas constitucionales en materia electoral el 15 de diciembre de ese año y, finalmente, la admisión del Código Federal Electoral el 29 de diciembre de 1986 (18), los partidos de oposición -PAN,

(17) Para mayor referencia sobre la aprobación del Código Federal Electoral vease capítulo I apartado 2.C.

(18) Krieger, Emilio, "Derecho Electoral en julio de 1988", Segundo Informe sobre la Democracia: México el 6 de julio de 1988, p.21

PPS, PST, PARM, PSUM-PMS, PDM y PRT- mantuvieron una presencia significativa, centrando el debate en lo que, desde su punto de vista, constituían los mayores retrocesos y deficiencias de la nueva ley electoral.

Así pues, los principales problemas identificados por estos actores políticos en la ley electoral son los siguientes:

1) La integración de la representación política

Pese a que la ampliación de la representación proporcional que paso de 100 a 200 curules fue interpretada como la apertura de espacios para la mayor participación de la oposición, este avance electoral corrió paralelo al establecimiento de mecanismos para asegurar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, a través de ello, el control sobre la misma.

La garantía de esta mayoría se fundó en que todos los partidos podrían participar en el reparto de diputados de representación proporcional (antes en la LFOPPE quien tenía 60 ó mas constancias de mayoría se veía excluido de ese reparto), lo que a su vez constituyó la base de la "cláusula de gobernabilidad" que consistía en: "...a) el partido que obtenga entre 50 y 70 por ciento de votación nacional y menos de esa cantidad del porcentaje total de diputados por la vía de mayoría relativa, completará el porcentaje de sus

diputados por la vía plurinominal hasta hacerlo igual al porcentaje de su votación: b) el partido mayoritario nunca podrá tener más del 70 por ciento de los diputados (aunque su votación sea mayor). (Antes podía tener hasta el 75 por ciento); c) el partido mayoritario nunca podrá tener menos del 50 por ciento más uno de los diputados, aunque su porcentaje sea menor; d) los partidos que obtengan el 1.5% o más de la votación participarán en el reparto de los diputados plurinominales de acuerdo con lo que establezca el Código Federal Electoral. (19)

## 2) La integración de la Comisión Federal Electoral (CFE)

Sin duda, este fue uno de los puntos de mayor controversia antes y después del proceso electoral de 88. Las múltiples, críticas coincidieron en que la composición de esta Comisión introdujo el monolitismo asegurando al partido mayoritario el control de las comisiones electorales a nivel federal, estatal y distrital. Además, centralizó en el presidente de la Comisión - Secretario de Gobernación - funciones de nombramiento de los funcionarios electorales a todos los niveles que en la LFOPPE correspondían al pleno del órgano máximo, mediante procedimientos de insaculación. (20)

De esta manera, en la integración de los organismos

(19) Woldenberg, José, "La reforma electoral de 1986", Angulos de un sexenio, p. 240

(20) Cfr, Molinar, Juan, "Los procesos electorales; 1983-1987" Angulos de un sexenio, p.215

electorales - desde la Comisión Federal Electoral hasta los Comités Distritales - el PRI gozó de mayoría pues la legislación impuso la representación proporcional de los partidos en relación con el número de votos obtenidos por cada uno de ellos en las elecciones anteriores. Esto otorgó al partido oficial la capacidad de decisión mayoritaria en la organización, vigilancia y calificación de los procesos electorales.

La composición de la Comisión Federal Electoral (CFE) era la siguiente: 16 comisionados del PRI, 5 del PAN, 2 de PMS y uno por cada uno de los partidos restantes (PPS, PARM, PRT, PST-PFCRN y PDM). Además dos legisladores - un diputado y un senador - y el presidente de la Comisión y representante del Ejecutivo, el Secretario de Gobernación.

Esta integración proporcional se reproducía en las 32 Comisiones Locales Electorales (CLE) y en los 300 Comités Distritales Electorales (CDE). (artículo 165, 178 y 190 del Código Federal Electoral). Además, los presidentes y secretarios de cada uno de estos órganos eran nombrados por el presidente de la CFE y a su vez los presidentes y secretarios de las mesas de casilla eran nombrados por los presidentes de los Comités Distritales.

Cabe mencionar que la composición de la CFE en los términos señalados constituyó un retroceso no sólo con respecto a lo

estipulado por la LEOPPE sino incluso con lo propuesto por la iniciativa presidencial, ésta señalaba que el órgano electoral estaría integrado por el Secretario de Gobernación con derecho a voto, un diputado, un senador y los representantes de los tres partidos con mayor votación. (21)

### 3) La calificación de las elecciones (la autocalificación)

Apesar de los embates de los partidos de oposición -quienes pugnaban por la constitución de un órgano independiente del poder Ejecutivo y Legislativo para calificar las elecciones- el código mantuvo el principio de la autocalificación de las elecciones por medio del Colegio Electoral e introdujo ciertos cambios.

En el caso de la Cámara de Diputados modificó la composición del Colegio Electoral, éste pasó de estar integrado por 100 presuntos diputados (60 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional) como lo estipulaba la LFOPPE a estar constituido por todos los presuntos diputados (500).

---

(21) Vid: Woldenberg, José, "La reforma...", op. cit., 1987, p. 242-245. Una interpretación interesante sobre el cambio de propuesta en la integración de los organismos electorales supone que ello fue resultado de la disputa entre dos fuerzas políticas clave: la Secretaría de Gobernación y el partido oficial, donde el centro de la lucha era el control gubernamental o el control partidista de los comicios, (Cfr, Valdés Leonardo y Piekarewicz, Mina., "La organización de las elecciones", Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988 , p.30-54)



El mecanismo de autocalificación fue ampliamente criticado en virtud de que en los Colegios Electorales el partido oficial tradicionalmente mantuvo el control sobre el reconocimiento de los triunfos de los diversos partidos y colocó a la negociación política como el eje de su relación con la oposición.

#### 4) El control de los partidos

Aunque el control de los partidos no se limita al registro de los mismos, en el caso que nos ocupa destaca que "El Código Federal Electoral canceló la posibilidad de que los partidos obtuvieran el registro condicionado al resultado de las elecciones, y reimplantó el antiguo sistema de registro definitivo. Si bien es cierto que la nueva legislación moderó los requisitos en términos de membresía y, sobre todo, de distribución geográfica de la misma no es menos cierto que la eliminación de la figura ((registro condicionado el resultado de las elecciones)) se debió a la decisión gubernamental de limitar el crecimiento del sistema de partidos". (22)

Así, la cancelación del registro condicionado se erigió en una barrera para la incorporación de nuevos partidos al escenario político electoral. Bajo el contexto partidista

---

(22) Valdés, Leonardo y Piekarewicz, Mina, "La Organización de las elecciones", Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.56

de 88, esto tuvo un resultado inesperado para el partido oficial pues se generaron tendencias unitarias antes no vistas.

Además cabe destacar que en la iniciativa presidencial de reformas constitucionales también se establecía como mecanismo de control la formación de coaliciones. Estas se permitían pero sólo bajo el registro y el emblema de uno de los partidos coaligados que tuviera registro (lo que obligaba a un tipo de fusión). Al final, tras la batalla de la oposición, el código permitió las coaliciones bajo los nombres y emblemas de los partidos coaligados. (23)

#### 5) El Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel)

Una de las iniciativas que en principio recibió gran aceptación fue la eliminación de la ingerencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos electorales y la constitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (tricoel), como órgano dotado de plena autonomía para supervisar y controlar la legalidad de los actos de los organismos electorales. Sin embargo, el entusiasmo se convirtió en crítica y objeción por parte de la oposición, cuando se estableció constitucionalmente (artículo 60) que

(23) Vale la pena poner atención en la iniciativa presidencial en torno a las coaliciones pues a raíz del resultado práctico que tuvo en 88 la modificación lograda por la oposición (la formación del FDN), la ley electoral de 1990 vuelve a retomar las restricciones originales de la propuesta del Ejecutivo en 86.

las resoluciones del tribunal serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, erigiendo a éstos en la última instancia de calificación de las elecciones. (24)

Lo anterior colocó al Tribunal como un órgano subordinado a los Colegios Electorales, que sólo podía emitir recomendaciones pero no obligar a procesar sus dictámenes con respecto a los recursos de apelación y queja interpuestos por los partidos.

La debilidad del Tricoel y su escasa participación en el control de la legalidad del proceso electoral se explica, en cierta medida, por que la ley electoral restringió a dos los recursos legales en manos de los partidos para inconformarse con el proceso electoral: el recurso de apelación (previo a la jornada electoral) y el recurso de queja, para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección. En contraste, si implantó complejos mecanismos y trámites para procesar esos recursos (artículos 161, 237, 275, 313 y 226 del Código Federal Electoral), entre ellos, el exigir pruebas documentos públicas (artículo 315 del Código). Esto sin duda sirvió para establecer el medio legal para declarar infundados gran parte de las inconformidades interpuestas por los partidos. Aunado a lo anterior, el Tricoel no fue dotado de potestad para declarar la nulidad de la votación

---

(24) Cfr., Woldenberg, José, op. cit., 1987, p.242

de una casilla o de un distrito electoral por ser atribución exclusiva del Colegio Electoral (artículo 338 del código). Así, las resoluciones del tribunal sólo tenían efectos de confirmar, modificar o renovar el acto impugnado (cuando se trataba de recursos de apelación) o de ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir constancia de mayoría o de asignación en caso de los recursos de queja. (25)

Estas consideraciones propiciaron que el Tricoel fuera criticado por ser un tribunal con debilidad congénita, que no modifica en nada el proceso de autocalificación.

b. Limitaciones, vacíos e insuficiencias del Código Federal Electoral a partir de su puesta en práctica en el proceso electoral de 1988.

La aplicación de la nueva normatividad electoral, fabricada bajo la lógica de elecciones tradicionales, es decir poco competitivas, con escasa participación (aumento del abstencionismo) y un control gubernamental asegurado, se vio dificultada al enfrentarse a un proceso marcado por la conflictividad (derivada del aumento en la competencia entre partidos) y la disminución drástica del control gubernamental ante la activa participación social y el debilitamiento de las estructuras corporativas.

---

(25) Krieger, Emilio, op. cit. p. 49-50

"...la aplicación del código hizo evidente que la propia legislación avalaba organismos y procedimientos electorales que propiciaban transgresiones de sus mismas reglas jurídicas, al igual que mecanismos institucionales que dificultaban o impedían la comprobación de los ilícitos electorales que se habían cometido. Así mismo, la aplicación de la ley electoral evidenció la existencia de vacíos jurídicos, que se prestaron a interpretaciones en las que prevaleció el criterio de la negociación política por encima de la puntual observancia de la ley, vista la insuficiencia jurídica de los procedimientos en ella establecidos". (26)

Así pues, algunas de las carencias, restricciones y deficiencias del Código Federal Electoral que emergieron a raíz de su puesta en práctica en la justa electoral de 1988 y que al final del proceso se tradujeron en importantes lecciones electorales para la elaboración de la nueva normatividad electoral, son las siguientes:

1) En la etapa preparatoria de los comicios, los problemas derivados de la elaboración del padrón electoral ocuparon el centro del debate en buena parte de los trabajos de la Comisión Federal Electoral.

Si bien es cierto que las reformas que introdujo el código en el Registro Nacional de Electores fueron interpretadas

---

(26) Sánchez Carillo, Rosa Martha, op. cit. p.39

como avances en la materia (27), a lo largo del proceso de confección del padrón diversos partidos presentaron casos problemáticos, que mostraban múltiples irregularidades en los listados:

Esto produjo dudas sobre la confiabilidad y limpieza del padrón, sin embargo en el proceso de depuración del mismo los partidos jugaron un papel limitado, derivado sobre todo de su debilidad organizativa. Muestra de ello, es que no pudieron acreditar representantes ante los 300 Comités Distritales de vigilancia, encargados de depurar las listas de electores. Esto generó, entre otras cosas, que estos organismos sólo recibieran 393 observaciones, correspondientes a 98.497 ciudadanos, de los cuales el Registro Nacional de Electores corrigió 57.417 casos. (28)

Una vez realizadas las elecciones, las impugnaciones al padrón electoral fueron innumerables. Estas se centraron en el rasuramiento del padrón (particularmente la eliminación de ciudadanos identificados con la oposición), las listas infladas de electores (sobre todo en las zonas rurales), cambios en la ubicación de los electores con respecto a la

(27) Algunas de las reformas más importantes son: modificación de los plazos de revisión de los padrones por parte de partidos y ciudadanos, revisión anual del padrón también con participación de los partidos y entrega anticipada a éstos de las listas nominales básicas y complementarias; así como el establecimiento de los Comités Técnicos Estatales y Distritales de vigilancia del padrón electoral con participación partidaria.

(28) Cfr., Valdés, Leonardo y Piekarewicz, Mina, op. cit. p.72

sección que les correspondía, etc.

Así, las elecciones de 88 pusieron de relieve la importancia medular del padrón electoral en términos de la credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.

2) Otro conflicto de gran complejidad que tuvo que enfrentarse fue la "caída" del Sistema Nacional de Cómputo de la Comisión Federal Electoral (el sistema de información de los resultados electorales) el mismo día de las elecciones (6 de julio).

A pesar de que éste fue tema de discusión por años, no es sino hasta el Código Federal Electoral que se aceptó la instalación de un sistema computalizado para la captación y difusión de la información electoral, a cargo del Registro Nacional de Electores, al cual tendrían acceso los partidos políticos.

Las fallas del sistema de información produjeron diversas interpretaciones. Algunas de ellas apuntan que éstas se generaron a partir de la recepción de resultados contrarios al candidato oficial y favorables al del FDN. De esta manera, la "caída" del régimen de información se atribuyó a la necesidad del gobierno y del PRI de frenar el flujo de saldos electorales adversos y de manipular rápidamente las

cifras. (29)

Otros autores como Leonardo Valdés sugieren que lo que realmente existió fue un doble sistema de información: uno real, instalado en la Secretaría de Gobernación, que captó toda la información y, otro aparente, que se utilizó para satisfacer la reiterada demanda de los partidos políticos de tener acceso a métodos modernos para la captura y difusión de la información electoral. Este último es el que sufrió "fallas técnicas" y dejó de transmitir ante las evidencias de un resultado electoral inesperado. (30)

Finalmente lo que importa destacar es que la "caída" del sistema de información representó el inicio de un fuerte proceso de deslegitimación de los resultados electorales y el robustecimiento de la escasa credibilidad en la imparcialidad de los mecanismos institucionales encargados de organizar las elecciones.

3) Una vez que comenzaron a darse a conocer los resultados preliminares de las elecciones, se inició la impugnación de las cifras provenientes de los Comités Distritales Electorales (CDE).

Las discrepancias tan grandes entre los datos recabados por

(29) Cfr. Gómez Tagle, Silvia, "La calificación de las elecciones", Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p. 87

(30) Valdés, Leonardo y Piekarewicz, Mina, op. cit. p. 80



los partidos y la estadística oficial, aunado a las irregularidades detectadas, llevaron a los partidos de oposición a asegurar que el ajuste de los resultados electorales se llevaba a cabo en los CDE. En estos órganos, además de que el PRI tenía mayoría absoluta y la presidencia de la Comisión Federal Electoral guardaba un control directo, el propio código electoral abría espacios para el fraude al permitir que los Comités Distritales repitieran el cómputo de los votos en caso de que faltaran actas o hubiera huellas de alteración en los paquetes. Por ello, la oposición sostuvo que del 6 al 10 de julio se realizó un ajuste en los resultados electorales de los CDE. (31)

Lo anterior originó que las fuerzas partidistas solicitaran a la Comisión Federal Electoral información casilla por casilla, sin embargo, ésta sólo entregó los datos de 29 999 casillas y las restantes 24 000 se conocieron meses después. Con las cifras disponibles los partidos trataron de fundar sus acusaciones de irregularidades y alteraciones de la voluntad popular expresada a través del voto. (32)

Cabe resaltar la importancia que juegan los presidentes de los Comités Distritales en el procesamiento de los resultados electorales. "...Se encargan de la determinación

(31) Gómez Tagle, Silvia, op. cit. Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.87-88

(32) Un trabajo sobre los resultados electorales y las hipótesis de algunos miembros de los partidos de oposición sobre el "fraude electoral" es el de Anguiano, Arturo (coord). Transición Democrática, UAM Xochimilco, 1988

de la ubicación de las casillas, del nombramiento de sus responsables, del envío de la documentación y de la recepción de los paquetes...Pero quizás una de sus responsabilidades más importantes se encuentra íntimamente vinculada con el capítulo de lo contencioso electoral. Son ellos quienes reciben los recursos de queja que presentan los partidos y están obligados a tramitarlos ante el Tribunal de lo Contenciosos Electoral..." (33)

En muchos casos la ley resultó incumplida pues los Comités Distritales no tramitaron ante el tricoel los recursos de queja presentados por los partidos, lo que constituyó un obstáculo insuperable para demostrar legalmente los ilícitos, pues al carecer de la documentación de los partidos, el tribunal dictaminó infundados dichos recursos.

Así pues, puede considerarse que otra de las deficiencias del código es que no estipula las sanciones a que se harían acreedores los presidente distritales si llegan a incumplir algunas de sus funciones, como la de no enviar los recursos de queja, ni los documentos públicos de prueba al Tricoel.

4) Una de las instancias más impugnadas durante el procesamiento de los resultados electorales fue la que primero recibió los expedientes de los distritos en los que

---

(33) Valdés, Leonardo, "El fin de un código efímero, Las elecciones de julio de 1988 y el Código Federal Electoral", Las elecciones federales de 1988 en México, p.69

se presentaron recursos de queja: el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel).

Muestra de la insuficiencia del tricoel en el procesamiento de las impugnaciones es que de los 593 recursos de queja en los que se solicitaba la nulidad de las elecciones en varios distritos, el Tribunal sólo encontró parcialmente fundados 64 recursos. (34) Esto pone en evidencia la gran desproporción entre las demandas de nulidad y la respuesta de la instancia institucional.

Gómez Tagle plantea que tomando el criterio de impugnación por distrito y partido (y no el número de recursos de queja) se identifica que, de los 300 distritos electorales federales, "...fuéron recurridos 253 distritos (84%), de éstos en 121 distritos presentaron recursos de queja dos o más partidos políticos independientes entre si. En 17 entidades fueron impugnadas las elecciones en la totalidad de los distritos electorales. Entre los estados en los que fueron recurridos entre 70% y 90% de los distritos electorales se encuentran: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.." (35)

Estos datos revelan que la participación política de 6 de

---

(34) Gómez Tagle, Silvia, op. cit. Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.90

(35) Ibid, p.91

julio excedió con mucho la capacidad de respuesta del tricoel. Esta instancia no pudo resolver ni disipar la sospecha de fraude o el fraude mismo que permeó todo el proceso electoral, y particularmente la fase de calificación.

Así pues, las críticas al Tribunal de lo Contencioso Electoral se centraron en que sus resoluciones estuvieron limitadas por una legislación (CFE) que le impidió actuar con eficacia para detectar las irregularidades en los procesos electorales por tres razones principales: a) la definición de concepto de prueba, que hizo imposible probar el fraude; b) las limitadas funciones del tribunal y su escasa capacidad decisional (sus disposiciones no eran obligatorias para los Colegios Electorales); y c) las lagunas en la legislación en lo referente a los criterios de nulidad en la calificación de las elecciones de diputados de mayoría, senadores y presidente. Esto último ocasionó que los casos de nulidad quedaran bajo la interpretación de la CFE y del tricoel. (36)

5) Uno de los órganos electorales que enfrentó múltiples conflictos durante la primera etapa de calificación electoral fue la Comisión Federal Electoral (CFE), cuya función primordial en ese momento del proceso era la de extender las constancias de mayoría a los presuntos

---

(36) Cfr. Ibid, p. 93-94

diputados por ese principio y la asignación de las constancias de representación proporcional que hubieran obtenido los partidos (artículo 161 del Código Federal Electoral).

La CFE enfrentó la impugnación de los partidos ante el hecho de que sus decisiones como órgano colegiado estuvieron determinadas y definidas por la posición mayoritaria que guardaba el PRI en su interior. Particularmente hubo un rechazo absoluto a que el partido oficial pudiera resolver unilateralmente la validación de los triunfos electorales, y a la centralización de funciones en manos del presidente de la CFE.

En las reuniones de la Comisión la oposición enfrentó dos crudas realidades producto de los preceptos establecidos por el Código Federal Electoral: " Por un lado, la práctica institucional de la CFE evidenció el control político que ejerce la mayoría partidaria, al resolver mediante la votación simple, la expedición de constancias favorables al partido en el poder, no obstante los ilícitos que se exhibieron por parte de las oposiciones. Por el otro, los estrechos márgenes operativos que marca la legislación al funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), indujo a este último a dictaminar como no fundados la mayoría de los recursos de queja. Lo que sin duda, limitó aun más las posibilidades de defender ante la CFE y,

posteriormente, en el Colegio Electoral, los casos de los distritos en los que se presentaron irregularidades". (37)

Tal vez el caso más significativo del proceso de calificación fue cuando la CFE negó 13 constancias de mayoría a candidatos del PRI que habían sido considerados triunfadores en los computos distritales, pero que en virtud de las irregularidades denunciadas, se quedaron pendientes para resolverlas en el Colegio Electoral. Como ésto constituía la disminución del número total de diputados para el PRI, éste pretendió compensar sus pérdidas con diputados plurinominales.

Esto ocasionó un grave conflicto en el reparto de los curules proporcionales pues la legislación no tenía previsto como se modificarían los resultados totales por efecto de las nulidades recomendadas por el tricoel y sus consecuencias en el reparto de la representación proporcional.

Finalmente se dio una decisión calificada como el mayor atropello a los trabajos de la CFE: la mayoría priísta aprobó negar las 13 constancias de mayoría al PRI pero no restar la votación correspondiente al total de sus votos obtenidos, con el objetivo de lograr en compensación 13 diputados plurinominales. La oposición en su conjunto

---

(37) Sánchez Carrillo, Rosa Martha, op. cit. p. 41

rechazó la decisión del partido oficial.

Así pues, vemos como la composición de la CFE que garantizó al PRI una posición mayoritaria y las prácticas de imposición que éste utilizó marcaron la profundización de la escasa legitimidad de los saldos electorales y la mayor conflictividad en los pasos subsecuentes de la calificación.

6) El Colegio Electoral de Senadores - que se instaló el 15 de agosto - fue la instancia menos conflictiva en el proceso de calificación en virtud de que la oposición tuvo un acceso muy limitado, pues en las comisiones dictaminadoras sólo hubo presencia priísta, lo que garantizó que no se atendieran los recursos de queja presentados por los diversos partidos en 22 distritos y que no se desarrollara un debate sustantivo.

7) En el Colegio Electoral de Diputados - que se instaló del 15 al 31 de agosto - se afrontaron conflictos desde el momento de su instalación, en virtud de que, por primera vez, sólo quedó integrado por 487 presuntos diputados (y no por los 500 estipulados por el código) en razón de las 13 constancias de mayoría negadas al PRI en la CFE. (38)

(38) Cfr. Gómez Tagle, Silvia, op. cit. Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.104-112 Es preciso aclarar que algunos otros autores plantean que el Colegio Electoral se instaló con 474 presuntos diputados, ya que a las 13 constancias de mayoría negadas se le sumaron las 13 correspondientes de representación proporcional que quedaron pendientes a petición del propio PRI, Vid: Sánchez Carrillo, Rosa Martha, op. cit. p. 42-43

Algunos de los hechos significativos que ponen de relieve las insuficiencias y vacíos de la legislación electoral para regular situaciones inéditas como las vividas en 88 durante la instalación y clausura de trabajos del Colegio Electoral son los siguientes:

- "...El PRI llegó con sólo 233 constancias de mayoría otorgadas por la CFE: el PAN tenía 34 constancias y los partidos del FDN 20 ...En total el Colegio Electoral estuvo integrado por 487 presuntos diputados, los 287 de mayoría antes mencionados, y 200 de presentación proporcional; 63 del PAN, 26 del PRI y 111 de los partidos del FDN". (39)

- A lo largo de las dos semanas de sesiones, las tres fracciones parlamentarias estuvieron en permanente desacuerdo sobre el método de trabajo y los criterios de calificación: el PAN y el FDN sostenían la necesidad de analizar distrito por distrito, incluso proponían abrir los paquetes electorales; por el contrario, el PRI buscó la concertación entre las dirigencias de los partidos para encontrar la mejor fórmula para dirimir los casos problemáticos.

- La conflictividad que caracterizó el proceso de calificación fue de tal magnitud que después de una semana de iniciados los trabajos faltaban de calificar 229

---

(39) Ibid, p. 104



distritos, lo que ocasionó que el Colegio Electoral se declarará en sesión permanente.

La premura en esta etapa se debió a la necesidad de cumplir con lo marcado por la Constitución, en el sentido de que el 1º de septiembre se instalara la Cámara de Diputados para dar cabida al último informe del Presidente de la República. La ruptura de la norma constitucional hubiera ocasionado lo que algunos autores llamaron "crisis constitucional".

A partir de los cambios que se generaron por la distribución de las 13 constancias de mayoría inicialmente negadas por la CFE (de las 13 cuatro se asignaron al PAN, cuatro al FDN y cinco al PRI) la racionalidad aplicada por el PRI en la asignación de curules llegó al extremo de disociar diputados de votos, pues a pesar de haber perdido diputaciones de mayoría no permitió que le restaran los votos correspondientes, para así poder reponer por la vía plurinominal las mermas de mayoría relativa. Aquí el Código fue totalmente insuficiente pues si bien éste, estipula los preceptos para el reparto proporcional de las diputaciones, no contemplaba procedimientos para resolver los casos no previstos.

Además el Colegio Electoral evitó los pocos efectos que hubiera tenido lo dictado por el Tribunal de lo Contencioso Electoral porque finalmente no tomó en cuenta los dictámenes

de anulación de casillas que había declarado como precedentes.

- La nueva correlación de fuerza entre los partidos hizo que la composición de la Cámara de Diputados se transformara radicalmente con respecto a años anteriores: de los 500 diputados, el PRI obtuvo 260, el FDN 131 y el PAN 101.

Resta precisar que el problema que plantea un Colegio Electoral que se rige bajo la dinámica descrita es que en él privan las prácticas de negociación entre partidos sobre los procesos legales de calificación electoral. Por ello, el Colegio Electoral, como instancia última de calificación, se convirtió en el mayor espacio de desacreditación de la justa electoral de julio de 1988 y en el terreno de la intolerancia política.

8) La cumbre del proceso comicial de 1988, representada por la calificación de la elección presidencial, culminó con la aprobación de un dictamen elaborado - según las fuerzas de oposición- fuera del recinto legislativo, firmado sólo por los miembros del PRI y en el que se tomaron como válidos, con muy ligeras variaciones, los porcentajes finales difundidos por la Comisión Federal Electoral un mes antes: 50.74% al PRI: 31.6% al FDN y 16.81 al PAN. (40)

---

(40) Cfr., Reyes Heróles, Federico, op. cit. p. 136

Aunque la oposición representada por el PAN y el FDN presentaron su voto particular en contra, apuntando el carácter fraudulento de la elección y exigiendo ir a los paquetes electorales para "limpiar la elección" o incluso llegar a la anulación, el voto mayoritario del PRI se impuso el 9 de septiembre con la aprobación del dictamen que declaró a Carlos Salinas Gortari Presidente Constitucional de la República Mexicana, con 263 votos a favor y 85 en contra (el resto de la oposición había decidido abandonar el recinto antes de la votación).

Es importante destacar que el momento álgido de la calificación presidencial no tuvo lugar en Colegio Electoral en el que se dictaminó el triunfo del candidato presidencial priista sino en la instancia que calificó la conformación de la Cámara de Diputados. Fue la composición de este órgano legislativo lo que garantizó la definición sobre los cómputos finales de la elección del jefe del Ejecutivo.

### 3. Las lecciones políticas y electorales de las elecciones para el gobierno y el PRI

Las elecciones de 1988 han sido las más controvertidas y competidas del México posrevolucionario. Su importancia ha desatado múltiples interpretaciones. Sin embargo, en virtud de nuestro interés en el presente trabajo, lo que en principio es necesario desentrañar es qué representó el proceso electoral del 6 de julio en conjunto y qué expresó el voto masivo ciudadano y la movilización social que lo caracterizaron.

Algunos autores han sugerido que los comicios de 88 fueron la condensación de una serie de problemas que en la relación sociedad-Estado en México se fueron acumulando a lo largo de los últimos veinte años(41) y que en ese sentido desde 1968 se inicia una transición política de largo plazo que implica el agotamiento de una forma específica de organización política, de manera que julio de 88 es un punto de inflexión dentro de ese proceso de transición, caracterizado por la reivindicación democrática.(42)

Desde nuestra perspectiva, el 6 de julio es a la vez un punto de culminación y de arranque de dos procesos

---

(41) Peschard, Jacqueline, "Las elecciones de 1988 en México: balance y desafíos", Ciencia Política, democracia y elecciones, p. 9

(42) Anguiano, Arturo, "La ruptura del régimen de la revolución mexicana", Transición democrática, p. 55

distintos pero entrelazados en este gran periodo de transición política. Es el punto de llegada de una lucha constante y no masiva, (cuyo antecedente se ubica en la década de los 60), aunque sí cruzada por el paradigma electoral (la primera mitad de los 80 es muestra de ello). Por otro lado, es el inicio de una batalla con amplia participación social y significada por ser el principio de la transición de un régimen con una dosis relevante de autoritarismo a un sistema democrático -bajo el paradigma occidental- y de mayor competencia política. En este sentido, con las elecciones de julio se inició un transcurso histórico de cambio democrático cuyo desarrollo y conclusión es hoy una incógnita.

En torno a la expresión del voto ciudadano, creemos que la dirección del voto opositor (mayoritariamente expresado a favor de Cuauhtémoc Cárdenas), las características de la movilización social durante las campañas y las demandas generalizadas de partidos y ciudadanos durante la calificación comicial, nos permiten interpretar algunos de los significados de la participación electoral.

En este sentido, el voto de 88 (desfavorable al sistema) expresó el rechazo al PRI y a los gobernantes en turno, particularmente por las prácticas políticas autoritarias y las consecuencias de la crisis económica, así como la animadversión hacia la cultura

priista de la unanimidad y la continuidad del partido oficial.

En sentido positivo ( esta es una de las peculiaridades de 88) el 6 de julio planteó la reorganización de las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados y la necesidad de modificar las reglas de convivencia y competencia partidarias. La lucha por el sufragio efectivo y la emisión multitudinaria del voto estuvieron dirigidos a hacer realidad el eje central de la vida democrática: la alternancia en el poder. De todo ello emerge una demanda generalizada de democracia electoral en la que confluyen sectores muy diversos de la sociedad.

Adicionalmente, el proceso electoral de 88 constituyó el mayor golpe político electoral que haya recibido el régimen de partido casi único. Marcó el rechazo a la tradición centralizada, desarrollada por los órganos estatales y, al mismo tiempo, indicó la emergencia de nuevas formas de representación, así como el reconocimiento de las fuerzas de oposición como una opción electoral para los ciudadanos.

De esta manera, el PRI y el gobierno mexicano visualizaron en la ruptura cardenista -particularmente en el fenómeno electoral que desató- y en el manejo estatal de las elecciones de julio, un serio atentado contra su hegemonía y el proyecto de nación impulsado desde 1982 . Derivado de esta evaluación, el nuevo

gobierno de Salinas de Gortari selecciona como mejor salida al conflicto la elaboración de una estrategia político electoral para las elecciones de 1991 y 1994. Esta estrategia electoral, basada en la elaboración de una nueva legislación en la materia y particularmente en la introducción de las "cláusulas de exclusión", está dirigida a salvar las ineficiencias y vacíos de la anterior normatividad electoral (Código Federal Electoral), evitar las rupturas generadas en las elecciones de 88 y, al mismo tiempo, mantener el control gubernamental de las elecciones y garantizarle al partido oficial su representación mayoritaria en la Cámara de Diputados en 1991, con vistas a la elección presidencial de 1994. La importancia vital de este proceso se centra en la necesidad de garantizar la continuidad del proyecto de modernización capitalista establecido por la nueva clase política en el poder desde principios de la década de los 80.

Así pues, la lógica estratégica(43) del gobierno salinista y del PRI con respecto a los comicios de 1991 y 1994 está instalada en la aprehensión de las lecciones políticas y electorales de julio de 1988 para entonces construir la plataforma (constituida básicamente por una nueva ley electoral) que garantice

---

(43) La lógica estratégica es propiamente el estilo institucionalizado de gobierno, es decir, la dimensión donde es posible captar los intereses estratégicos que nos vuelven comprensibles las decisiones tomadas por el gobernante en turno.

su permanencia en el poder y la continuación de su proyecto.

De esta manera, lo que a continuación se presenta es la síntesis básica de las enseñanzas que las elecciones del 6 de julio le dejaron al PRI y al gobierno, principalmente en materia político electoral.

#### a. Terreno político

En el terreno político algunos de los procesos que marcan tanto la profundización de tendencias ya existentes en el sistema político electoral, como hechos novedosos que aparecieron en la justa electoral de 88 y de los cuales el PRI derivó ciertas lecciones, son los siguientes:

1) El 6 de julio puso de relieve la revaloración política y social de los procesos electorales.

Si bien la lucha de los partidos políticos por revertir la tradición de las elecciones como espacio formal de acceso al poder se remonta a 1977, no es sino hasta las elecciones de 1988 cuando éstos junto con la ciudadanía luchan por lograr que la legitimidad del poder emane de los procesos electorales y sean éstos el terreno en el cual se decida quién y por cuánto tiempo gobierna.

En julio de 88 los mexicanos decidieron ir a las urnas a votar. De tal forma que fueron los ciudadanos, más que los partidos o las organizaciones, los que



modificaron la correlación de fuerzas y con ello el escenario político electoral.

"Si algo mostró el 6 de julio de 1988, fue que la nueva composición social y política del país había generado un estilo de participación que veía en la competencia electoral el campo adecuado para manifestar apoyos o expresar disensos y expectativas diferenciadas de transformación. En este sentido, el reto que representaron estos comicios se dirigió básicamente hacia las élites políticas, que fueron convocadas a colocarse en sintonía con un electorado que cumplió con sus tareas de manera legal y pacífica". (44)

Finalmente, parece claro que a partir de este proceso y en virtud de la importancia concedida a las elecciones, es necesario dotarlas de canales institucionales más amplios de participación para que cumplan efectivamente su función de fuente de legitimación y no sean origen de conflictos.

2) Una tendencia que se profundizó fue el aumento sostenido de la competitividad de los procesos electorales, particularmente en las zonas urbanas del país.

El control que el gobierno y el partido oficial han mantenido sobre las elecciones explica en gran medida

---

(44) Gutiérrez, Roberto, " Cultura política y transición a la democracia. PRI y PRD en la coyuntura actual", Sociológica, No. 11, p.52

la lenta evolución del sistema electoral mexicano hacia la competitividad (presencia de oposiciones fuertes con respecto al partido mayoritario). Esta comenzó a elevarse más o menos significativamente a partir de 1977, pero los resultados electorales de 1979, 1982, 1985 y 1986 plasman todavía la virtual existencia del sistema de partido dominante. Es hasta los comicios de 1988 cuando la presencia de una oposición relevante - representada por el PAN y FDN- eleva de manera profunda y sin precedente la competitividad de las elecciones.

"...Desde hace varias décadas se ha establecido una fuerte y consistente relación entre la urbanización y la competitividad electoral del sistema. La elección de 1988 ratifica este patrón histórico: el PRI y el PAN se mantienen como estructuras políticas fuertemente relacionadas con el contexto urbano-rural, ya que el voto del PRI está fuertemente asociado de manera negativa a la urbanización, mientras que, a la inversa, el voto del PAN está fuertemente asociado pero de manera positiva con la urbanización. Sin embargo, existe una novedad: aunque la estructura del voto del FDN sí está asociada a la variable urbana, de manera positiva, la correlación positiva entre urbanización y voto del FDN es mucho menor que la del PAN. Esto significa que el FDN es la organización partidaria que

menos se ve afectada por el contexto urbano o rural."(45)

Incluso autores como Silvia Gómez Tagle(46) sostienen que lo más significativo de 88 fue la gran competitividad que alcanzaron las elecciones en todos los niveles. Muestra de ello es lo siguiente:

- El FDN obtuvo la mayoría de los votos oficiales en la elección presidencial en 5 de las 32 entidades federativas: el estado de México, Michoacán, DF, Morelos y Baja California. Esto marca un hecho inédito en la historia electoral del país.

- Con respecto a las diputaciones de mayoría resalta que antes de 88 casi la totalidad fueron ganadas por el PRI: en 1982 sólo perdió 2 distritos, en 1985 perdió 11; en contraste, en 1988 fue derrotado en 67 distritos de mayoría. Estos últimos se distribuyeron entre el PAN (38) y los partidos del FDN (29).

3) Las elecciones de julio de 1988 generaron un cambio en la geografía electoral de varias zonas clave del país, de hecho inauguraron una nueva distribución geográfica de la competitividad. Algunos de los datos más significativos a este respecto son los siguientes:

---

(45) Aziz Nassif, Alberto, y Molinar Horcasitas, Juan, "Los resultados electorales", Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p.152

(46) Gómez Tagle, Silvia, "La dificultad de perder", Revista Mexicana de Sociología, No. 4, p.255-256

= Por primera vez los partidos de oposición lograron obtener más de 50 distritos donde ganaron por mayoría absoluta. Su distribución da cuenta de zonas competitivas importantes: urbanos, Veracruz y México (para el FDN) y Guanajuato, Yucatán, San Luis Potosí, Chihuahua, Sinaloa y Jalisco (para el PAN); mixtos, Michoacán, Morelos y Durango (para el FDN) y Guanajuato (para el PAN); y distritos rurales, Michoacán, Guerrero e Hidalgo (para el FDN). (47)

= En términos regionales, en 1988 sube el nivel de competitividad en la región Centro-Oeste debido a la votación panista en Jalisco y a la cardenista en Michoacán; se mantiene con elevado nivel la región Norte y permanecen como poco competitivas la Sur, Sureste, Golfo y Centro-Norte. (48)

= En torno a la relación entre la votación del PRI y del FDN, Guadalupe Pacheco sostiene una interesante hipótesis al plantear que las cifras agregadas del PPS, PARM y PFCRN muestran que éstos cosecharon los votos perdidos por el PRI. La distribución geográfica de esta relación es a grandes rasgos la siguiente:

I Entidades de alto retroceso del PRI y alto voto del FDN: DF, Colima, Michoacán, Morelos, Guerrero y Nayarit.

(47) Aziz Nassif, Alberto, y Molinar Horcasitas, Juan, op. cit. p.155

(48) Ibidem.

II Estados de retroceso medio del PRI y voto medio del FDN: Tlaxcala, Veracruz, Tamaulipas, Oaxaca, Coahuila, Hidalgo, Baja California Sur, Jalisco, Tabasco y Zacatecas.

III Estados de retroceso bajo del PRI y voto bajo del FDN: Puebla, Sonora, Chihuahua, Chiapas, Nuevo León, Durango, Queretaro y Campeche.

IV Entidades donde el FDN subcapitalizó la pérdida de electores de parte del PRI y donde prevalece la población rural: Quintana Roo y Guanajuato con retroceso alto por el PRI y voto medio por el FDN; Aguascalientes, San Luis Potosi y Yucatán con retroceso medio del PRI y voto bajo por el FDN; por último Sinaloa con alto retroceso del PRI y bajo voto del FDN. (49)

Esta distribución ha marcado las "zonas peligrosas" para el partido oficial, por lo que en ellas se han intensificado las acciones gubernamentales de beneficio social como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y las labores de gestoría propias del partido, con el objetivo no sólo de recuperar el apoyo electoral y político en esas zonas sino también desvanecer la presencia de la oposición (principalmente la del FDN).

---

(49) Pacheco Méndez, Guadalupe, "¿Fractura del electorado del PRI o recomposición del voto de oposición?", Transición Democrática, p.38

4) Una de las novedades más significativas que se produjo a raíz del 6 de julio fue el fin del sistema de partido único (o casi único, si se considera la existencia de los partidos secundarios).

La perspectiva gubernamental ha centrado el significado de esta novedad en reconocer la existencia de fuerzas partidistas opositoras de gran importancia por su representatividad (medida por el nivel y número de los triunfos obtenidos en los puestos de representación popular) y su cobertura nacional y/o regional. De esta manera, el fin del partido único -desde la perspectiva gubernamental- sólo contempla el que el PRI deja de ostentar el monopolio de los puestos públicos y, por tanto, de pretender representar a la sociedad en su conjunto, sin apelar a la ruptura de prácticas identificadas con la imposición, el clientelismo, el uso partidista de recursos públicos, etc.

Adicionalmente cabe destacar que la aparición de oposiciones partidistas relevantes en el escenario electoral ha desplazado al partido oficial de su posición hegemónica y lo ha colocado como partido mayoritario lo cual supondría llevar acabo una política de consenso, tolerancia y búsqueda de unanimidad.

"El fin de la época de partido "prácticamente único" con todo lo que implica en términos de ruptura de monopolio de la dirección y la gestión social concierne además, en cuanto a su genealogía, a la erosión propia

de las rutinas políticas basadas en un trato clientelar-asistencial, insostenible tanto por los elementos de austeridad asociados a la crisis económica, como por razones de convicción ideológica inherentes al perfil de la pasada y la presente administración". (50)

A partir de lo anterior, cabe destacar que la fractura del régimen de partido único y la paulatina constitución de un sistema de partidos competitivo enfrenta al partido oficial ante dos fuerzas opositoras importantes, de manera que se ve impelido a construir una estrategia que le permita, por un lado, fortalecer a la oposición panista, más cercana al proyecto nacional presidencial y, a la vez, eliminar a la oposición cardenista, contraria a este proyecto y capaz de generar un movimiento nacionalista de gran conflictividad. Por otro lado, consolidar de manera más eficaz y eficiente los vínculos entre el PRI y el gobierno, de forma que las ventajas comparativas del partido oficial provengan en gran medida de los beneficios derivados de los apoyos gubernamentales (financieros, de beneficio social, etc).

5) Uno de los saldos electorales de mayor trascendencia fue el aumento notable de los triunfos de la oposición.

---

(50) Gutiérrez, Roberto, op. cit. p.47

Por primera vez en la historia un candidato de oposición en lucha por la presidencia logra el 30% de la votación nacional." El vigor del frente cardenista y de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas se evidenció en que obtuvo, según las cifras que proporcionó la Comisión Federal Electoral el 31.1% de los votos. En 1946, Ezequiel Padilla obtuvo el 19.33% de los votos; en 1952, Efraín González obtuvo el 15.88%; en 1982, Pablo Emilio Madero obtuvo el 15.68%. Lo normal es que los candidatos de oposición que luchan por la presidencia no obtengan más del 20% de la votación". (51)

De igual forma en la Cámara de Diputados la oposición en su conjunto (PAN y FDN) reunió la histórica suma de 240 curules (contra 260 del PRI). Esto contrasta con la representación que habían logrado obtener en años anteriores.

En 1979 los partidos de oposición alcanzaron en total 104 diputaciones (sólo 4 de mayoría relativa y los 100 de representación proporcional); en 1982 obtuvieron 101 curules; en 1985 sólo 111, es decir 11 de mayoría relativa. (52)

Así pues, la escasa diferencia entre el número total de diputaciones del PRI y las de la oposición en su

---

(51) Lerner de Sheinbaum, Bertha, "El Estado mexicano y el 6 de julio de 1988", Revista Mexicana de Sociología, No.4, p.200

(52) Gómez Tagle, Silvia, op. cit. Revista Mexicana de Sociología, p.257



conjunto ( 20 curules) puso en evidencia una situación peligrosa para el partido oficial: no sólo la posible pérdida de control sobre la Cámara de Diputados sino lo que ello representaría en torno a la calificación de la elección presidencial, es decir, perder la capacidad de examinar y modificar los porcentajes de votación. Al mismo tiempo, la realización de reformas constitucionales estaría sometida al establecimiento de alianzas.

Ante ello, la inigualable lección de 1988 fue la necesidad de instituir una "cláusula de gobernabilidad" muy favorable al partido mayoritario y adecuada a los tiempos de la competitividad. Esto significa garantizar que con un porcentaje relativamente bajo de la votación nacional quede asegurada la mayoría absoluta del partido con mayor votación.

6) La justa electoral de julio de 1988 hizo patente la profundización del desgaste de la hegemonía del PRI.

Si bien es cierto que el debilitamiento sufrido por el PRI, el cuestionamiento a sus prácticas autoritarias y a las formas de canalización de intereses y representación política anteceden a las elecciones de 88, éstas ponen de relieve dos hechos de vital importancia: por un lado, que el PRI ya no tiene la capacidad de institucionalizar los conflictos nacionales y que, hoy en día, éstos se debaten y

resuelven fuera del PRI. Y por otro lado, que su función como instrumento de control a través de la estructura corporativa se ha visto debilitada y colmada por una fuerte deslegitimación. Lo cierto es que la emergencia de nuevos valores y prácticas centradas en la participación ciudadana mina profundamente el modelo corporativo de organización política.

"El sistema de partido hegemónico se vio atenazado en 1988 por una pinza: desde abajo, el proceso de cambio social y la crisis económica prolongada minaron sus bases electorales; y desde arriba, la ruptura del consenso entre las élites, la parálisis de ciertos cuadros priistas, la escisión cardenista y la radicalización del liderazgo opositor debilitaron su sostén político".(53)

Así pues, la lasitud de la supremacía del PRI se tradujo en dos procesos de gran significación: una caída drástica de su apoyo electoral y la pérdida de control sobre los partidos secundarios o paraestatales. El desenso en la votación priista puede observarse al comparar los porcentajes obtenidos por este partido con respecto al total de votos en las elecciones de diputados de mayoría, de senadores y con mayor énfasis en las presidenciales en años pasados. En el caso de las diputaciones, en 1961 el PRI ganó el 90% de los votos, en contraste, en 1988 sólo obtuvo el 51.11%; en

---

(53) Aziz Nassif , Alberto y Molinar Horcasitas , Juan, op. cit. p.145-146

las elecciones de senadores, en 1964 el partido obtuvo 87.73%, mientras que en 1988 sólo alcanzó el 50.85%. (54)

En torno a las elecciones presidenciales, por primera vez el PRI llegó a la frontera del 50% de la votación nacional a favor de su candidato presidencial.

"La magnitud de la oposición política se hizo evidente en tanto que Carlos Salinas de Gortari obtuvo... un porcentaje bajo de votos en comparación con los otros presidentes electos...Desde la fundación del partido oficial (1929), su candidato siempre obtuvo más del 70% de la votación. Los presidentes de México que han obtenido la más baja votación son: Miguel de la Madrid, quien resultó electo con el 70.99% de la votación, y Adolfo Ruiz Cortines, quien obtuvo el 74.32%". (55)

Adicionalmente están las derrotas que el PRI sufrió en 67 distritos de mayoría y los márgenes estrechos de los triunfos en otros tantos.

En resumen, "...son básicamente cuatro funciones del partido tricolor las que se han deteriorado de manera más evidente desde 1982: 1) articular y expresar los intereses de los actores sociales fundamentales; 2) monopolizar los puestos públicos; 3) formar a la clase política y 4) apoyar y legitimar las políticas gubernamentales.

---

(54) Gómez Taglé, Silvia, op. cit. Revista Mexicana de Sociología, p.250-253

(55) Lerner de Sheinbaum, Bertha, op. cit. p.199

El desgaste de estas tareas...está vinculado a los procesos de modernización y a los propios cambios en el grupo gobernante, (y) pone en evidencia...que la fórmula del PRI como partido en el gobierno está atravesando por un relativo agotamiento."(56)

Ahora bien, ¿qué lecciones retoma el PRI del ahondamiento de su desgaste? Son esencialmente tres:

a) Los saldos electorales dan cuenta de que su estructura corporativa al estar endeble y deslegitimada ya no garantiza niveles de votación altos. Esto hace necesario sustituir paulatinamente la base de apoyo sectorial por la estructura territorial fundada en la participación individuo-ciudadano. Al mismo tiempo se hace menester fortalecer este esquema con programas gubernamentales, como el Programa Nacional de Solidaridad, que tiendan a aumentar el apoyo al gobierno y al partido oficial.

b) El proceso de fractura interna del partido - protagonizada por la Corriente Democrática- puso de manifiesto que los mayores desafíos para el PRI provienen de la disidencia interna. Ante ello, la mejor salida al conflicto está signficada por un proceso paralelo: al tiempo que se impulsa una restructuración del partido con matices democráticos (XIV Asamblea Nacional), se fortalece el centralismo en los procesos

---

(56) Palma, Esperanza, "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales", Sociológica, No. 11, p.76

decisionales y se acentua la disciplina interna, bajo la consigna de la exclusión del disenso.

c) El apoyo electoral que brindaron los partidos secundarios -PPS, PARM y PFCRN- a la candidatura única de Cárdenas puso de manifiesto la importancia estratégica que guarda el control sobre ellos en el escenario político electoral.

Así pues, el partido oficial entiende que si bien no es probable recuperar su subordinación tradicional, sí es posible fracturar la unidad partidista opositora del 88 y promover tendencias separatistas entre los partidos

7) Por primera vez en un proceso electoral federal se establece una convergencia entre izquierdas y derechas en favor del respeto al voto y, por tanto, en defensa del sufragio efectivo y la alternancia en el poder.

La oposición en su conjunto organizó una ferrea defensa del voto a través de la participación masiva de amplios sectores de la sociedad con lo cual se alzó un reclamo generalizado de democratización del país. Esto impulsó a su vez la reestructuración de los patrones de participación ciudadana, principalmente en las zonas urbanas, donde las mujeres y los jóvenes emergen como actores políticos fundamentales al interior de los partidos y las organizaciones de oposición.

Lo anterior refuerza la tesis de que ante una oposición fuerte y unificada es necesario fortalecer la relación

del partido oficial con el gobierno y su presencia en zonas urbanas.

8) Las elecciones del 6 de julio significaron el nacimiento del fenómeno cardenista y la ampliación del espectro de centro-izquierda.

La candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas por la Presidencia de la República -impulsada por 4 partidos con registro y múltiples organizaciones- generó una convergencia política que abrió el espacio para la formación de lo que se ha denominado el fenómeno cardenista o neocardenismo.

Algunos elementos que lo explican han sido abordados al inicio de este capítulo, sin embargo, baste poner el acento en que el neocardenismo es el proceso de conjunción entre múltiples voluntades individuales y colectivas marcadas por la rúptura histórica que significa la implantación del patrón de desarrollo neoliberal, y el surgimiento coyuntural del liderazgo carismático del portador hereditario del proyecto nacionalista, gestado con Lázaro Cárdenas. Todo ello en el contexto de una crisis económica aguda y de rupturas internas al interior del partido oficial.

En este sentido el neocardenismo es un movimiento social generado en una coyuntura político electoral y cruzado por una variable cultural de enorme significación : la memoria histórica del pueblo sobre

la Revolución Mexicana.

Ahora bien, cabe destacar que el fenómeno cardenista tuvo su expresión partidaria en el FDN que, como convergencia de partidos de oposición, obtuvo una votación que puede considerarse histórica. Algunos autores han reivindicado que el voto cardenista está identificado más con el carácter personal del candidato y menos con la base organizacional de los partidos que apoyaron la candidatura de Cárdenas.

Finalmente resta destacar que el neocardenismo dio cuenta del resquebrajamiento parcial del consenso pasivo que impregnó durante mucho tiempo a la cultura política de amplios sectores de la sociedad. En este sentido, es la expresión más nítida del fraccionamiento del pacto Estado-sociedad surgido en los años 40 y vigente -con sus grandes cambios- hasta la década de los 70.

Por ello el salinismo se propone, por un lado, presentar una nueva relación Estado-sociedad que condensa su lógica en la reforma del Estado y su proyecto de modernización económica, y, por otro, sostener el control gubernamental de las elecciones sobre el fundamento de que en México prevalece el voto axiológico (fundado en valores) y en menor medida el voto razonado.

## b. Terreno propiamente electoral

Con base en lo que hemos expuesto a lo largo de este capítulo podemos afirmar que en el terreno propiamente electoral los hechos novedosos y conflictivos más importantes del proceso de 88, que obligan al gobierno y al partido oficial a retomar las lecciones derivadas de éstos y a construir una nueva ley electoral son los siguientes:

1) La contienda electoral tuvo como uno de sus puntos más significativos la formación de un Frente Electoral de centro izquierda (el FDN) que aglutinó a cuatro partidos políticos nacionales con registro y a una decena de organizaciones (sin registro) en torno a una única candidatura para la presidencia ( la de Cuauhtémoc Cárdenas).

Este proceso unitario sin precedentes en la historia electoral del país abrió el espacio para la convergencia de las más disímbolas fuerzas políticas y sociales e impulsó la formación del bloque opositor con mayor fuerza que ha enfrentado el PRI en su vida partidista.

Algunos de los elementos jurídicos -contenidos en el Código Federal Electoral- que facilitaron la integración de esta alianza múltiple fueron la inexistencia del registro condicionado, las escasas limitantes para la formación de coaliciones y la posibilidad de impulsar candidaturas comunes, sin mayor requisito que el de la aceptación del



candidato(57).

Cabe resaltar que la eliminación del registro condicionado en el Código Federal Electoral favoreció la alineación de tres fuerzas políticas importantes y diferenciadas en el escenario político (PRI, PAN, FDN), pues evitó la proliferación de partidos pequeños y generalmente efímeros que aparecen en época de elecciones y que tienden a fraccionar el voto y limitar la formación de coaliciones.

La lección de julio de 1988 para el PRI es más que clara: se pone de manifiesto la necesidad de eliminar las candidaturas comunes, de restablecer el registro condicionado y de reglamentar excesivamente las coaliciones, de tal manera que sea desventajoso formar parte de ellas.

2) El mecanismo proporcional para la integración de los organismos electorales fue uno de los rasgos más controvertidos de la legislación electoral, por que puso en entredicho la imparcialidad de los mismos al garantizarle al PRI la mayoría absoluta, aún cuando los comisionados de las Cámaras y el presidente de la Comisión Federal Electoral votaran en contra.

La contundencia del voto priísta fue uno de los factores que mayor desgaste produjo a la credibilidad del proceso electoral de 1988. El hecho de que un solo partido tuviera la facultad de determinar las decisiones de los órganos electorales repercutió desfavorablemente. Además quedó

(57) Vid: apartado 2 de este capítulo para ampliar las referencias sobre estos elementos jurídicos.

evidenciado que en virtud de las mayorías preestablecidas, la responsabilidad final de las decisiones se asentaba en el Ejecutivo y el partido oficial, al tiempo que la participación de los partidos y los ciudadanos estaba muy restringida (la de estos últimos limitada a las casillas).

A raíz de la gran conflictividad que se originó por la composición de los órganos electorales, el PRI y el gobierno comprendieron la necesidad de redefinir la integración de los mismos y dar mayor cabida a la intervención de partidos y ciudadanos, con el fin de lograr un aumento sustantivo de la credibilidad en el proceso comicial, los saldos electorales y los candidatos vencedores.

3) En los trabajos preparatorios de las elecciones los partidos pusieron de manifiesto las irregularidades detectadas en la elaboración del padrón electoral. Posteriormente, ya durante el proceso de calificación, las impugnaciones al padrón se elevaron gracias a que los partidos de oposición mostraron pruebas de múltiples errores y alteraciones y afirmaron que a través de él se había instrumentado gran parte del fraude electoral.

Finalmente el gran número de anomalías detectadas por todos los partidos -incluso por las autoridades electorales- hizo patente la necesidad de elaborar un nuevo padrón electoral, partiendo de cero.

Con este nuevo listado de ciudadanos el PRI tendría la

oportunidad de detectar con mayor exactitud la nueva geografía electoral del país y, por tanto, los bastiones más fuertes de la oposición, con el fin de impulsar la redistribucionalización y la reseccionalización.

4) Las instancias electorales encargadas de la calificación de las elecciones se convirtieron en arenas de lucha por el poder. En ese sentido, la composición de la Cámara de Diputados -eregida en Colegio Electoral- se reveló como un elemento fundamental para asegurar tanto el control de ese órgano legislativo como los resultados de la calificación de la elección presidencial.

El conflictivo proceso de calificación de los 300 distritos de mayoría y de la asignación de diputados de representación proporcional y más aún de la instalación de la Cámara de Diputados, dejó de manifiesto que, bajo la nueva situación nacional, había que adecuar la ley electoral para garantizar la mayoría de la Cámara al partido mayoritario sin tener que recurrir a manejos viciados de la legislación en la materia(58). Esto significaría modificar la cláusula de gobernabilidad para adecuarla a su nueva condición de mayoría no hegemónica y a los recientes niveles de votación

---

(58) A este respecto cabe mencionar que durante la calificación de las elecciones de la Cámara de Diputados el PRI manejó invariablemente el porcentaje de 52% como el correspondiente a su votación total con el objeto de lograr a toda costa el límite de 260 diputados. Con tal de que ese porcentaje no descendiera, este partido se vio obligado a hacer un manejo no muy claro de la legislación para garantizar que aún concediendo a la oposición el triunfo en algunos distritos no se le restara la votación respectiva.

5) El proceso electoral de 1988 hizo aflorar importantes vacíos jurídicos tanto constitucionales como de la ley electoral. Estos ordenamientos no previeron, entre otras cosas, los casos en que con motivo de una discusión prolongada en los Colegios Electorales la integración de las Cámaras se pusiera en entredicho y con ello, haber provocado una crisis constitucional por la imposibilidad de efectuar tres actos formales, imprescindibles constitucionalmente, para dar continuidad institucional a la República: "...la sustitución obligatoria e integración del Legislativo Federal, la calificación de la elección presidencial y la presentación del informe de gobierno por parte del Titular del Ejecutivo Federal."(59)

Esto puso de relieve que los tiempos constitucionales asignados al Colegio Electoral no están en correspondencia con la complejidad que implica la integración de un cuerpo pluripartidista de 500 miembros, encargado de calificar su propia elección.

La principal lección de las dificultades y peligros enfrentados se centra en la necesidad tanto de adecuar los tiempos de la calificación como de crear instancias, autónomas e independientes, capaces de solucionar los conflictos electorales en aquellos casos en que los partidos políticos encuentren justificadas pruebas de irregularidades. Una de ellas y de vital importancia es el Tribunal Electoral.

---

(59) Reyes Heróles, Jesús, op. cit. p.125

6) En relación con el punto anterior, destaca la fuerte pugna provocada por el hecho de que la única autoridad de derecho calificadora contemplada por la ley en el proceso electoral era el propio Colegio Electoral con lo cual la función del Tribunal de lo Contencioso Electoral se vio totalmente disminuida.

De ello deriva la intención del gobierno de impulsar el establecimiento de un Tribunal Electoral con mayor autoridad para dictaminar sobre los casos de anulación de las elecciones.

7) Otro elemento significativo surgido en el proceso comicial de 1988 fue la activa presencia de la oposición en la defensa del voto en las casillas, así como el establecimiento de sistemas y procedimientos para captar con seguridad más del 52% de los datos electorales efectivos (sobre todo en las zonas urbanas), lo que permitió detectar las tendencias irregulares en los resultados finales.

"...es evidente que el manejo de información electoral por parte de la oposición ha colocado al gobierno en una situación incómoda. El privilegio informativo ha sido siempre la prerrogativa electoral más importante del PRI. Ese privilegio permitió la maquila arbitraria de datos en elecciones anteriores, mismos que chocan con los resultados actuales."(60)

---

(60) Pascoe Pierce, Ricardo, "Los resultados electorales", Transición Democrática, p.39

Ciertamente una lección para el PRI derivada de la mayor capacidad de la oposición para observar el proceso en las casillas y obtener más información fue la necesidad de adecuar sus ventajas comparativas del control de las elecciones a momentos anteriores al día de las elecciones, específicamente durante la elaboración del padrón electoral. Así mismo, vio la prioridad de crear un sistema de información confiable al cual tuvieran acceso permanente los partidos, con el fin de evitar que el manejo de los saldos electorales creara atmósferas de desconfianza.

Finalmente, la justa electoral de 1988 puso en evidencia la imposibilidad de resolver el problema político de los comicios si no hay un consenso social respecto a las normas que deben regular las elecciones. Todo indica que las reglas tradicionales entraron en crisis de legitimidad en el momento en que los ciudadanos decidieron expresar su voluntad a través del voto, y apoyarla por medio de su participación.

Por ello, bajo nuevas circunstancias políticas, el gobierno y el PRI retomaron las enseñanzas de las elecciones y decidieron impulsar la elaboración de una nueva ley electoral con la doble meta de recuperar la credibilidad social en los procesos electorales y mantener el control sobre los mismos, y, con ello, el de la integración de los máximos poderes del país.

## **C A P I T U L O   I I I**

### **EL COFIPE: UNA ESTRATEGIA POLITICA**

### Capítulo III El Cofipe: una estrategia política

#### 1. Los cambios en el sistema de partidos y la contextualización de la demanda de democracia electoral

La proclamación de Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de la República Mexicana (10 de septiembre de 1988) obligó a las diversas fuerzas políticas a modificar su plan de lucha. Tanto el PAN como el FDN centraron la discusión en dos planos, en el interno, sobre la recomposición partidista y la toma de posición respecto al nuevo Ejecutivo Federal, y, en el externo, sobre la necesidad de abrir espacios de discusión pública con las más altas autoridades del país sobre las vías alternativas de solución a los problemas nacionales.

Después de debates internos entre sus dos corrientes principales - neopanistas y tradicionalistas- el PAN decidió reconocer a Salinas de Gortari como Presidente Constitucional (sin dejar de impugnar las irregularidades del proceso comicial) y nuclear su estrategia partidista en la demanda de la democratización del país, particularmente en la elaboración de una nueva ley electoral.

Por su parte el FDN se enfrentó a un proceso interno de fraccionamiento profundo creado por la polémica sobre su futuro como coalición: la constitución formal de un frente partidista o la formación de un nuevo partido. Hacia afuera, los partidos del FDN no reconocieron a Salinas de Gortari



como Presidente y a quienes calificaron de ilegítimo, al igual que el PAN, alzaron la demanda de un nuevo régimen electoral.

Así, la exigencia generalizada de la democratización del país, la falta de credibilidad en los resultados electorales, la ilegitimidad imputada al ganador de los comicios presidenciales y el fuerte descalabro político electoral sufrido por el PRI, comprometieron al Presidente de la República a anunciar el 10 de diciembre durante su toma de posesión, su decisión de impulsar un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, cuyo eje central era perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores públicos, comenzando por el propio gobierno. (1) Pocos días después, el 19 del mismo mes, propuso convocar en enero a todas las fuerzas políticas y a la opinión pública a participar en una serie de consultas para revisar la legislación electoral.

A partir de este momento, el gobierno y el PRI se encontraron sumergidos en la contradicción histórica de las leyes electorales mexicanas: por un lado, garantizar el control de los procesos electorales con el fin de asegurar el mantenimiento de su hegemonía y, por otro, dar cabida a la pluralidad y a la participación amplia por la que venía pugnando la sociedad y sus organizaciones políticas.

(1) Mensaje de Toma de Posesión del C. Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, 10. de diciembre de 1988, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, enero 1989.

De esta forma, la elaboración de la nueva ley electoral debía ser el primer paso de la reconciliación y de los proyectos contrapuestos: la oposición pugnaba por un código que eliminara el control gubernamental de los comités y los dejara en manos de los partidos y la ciudadanía, y, al mismo tiempo, excluyera toda posibilidad de fraude electoral. El PRD y el gobierno se mostraban dispuestos a abrir el sistema electoral mientras se cumplían ciertas condiciones preliminares: la no habilidad al revisar los comités para garantizar la preservación de una mayoría estable en el poder legislativo (elección presidencial asegurada) b) Reducción del Colegio Electoral c) Equilibrio favorable al partido oficial en el máximo órgano electoral a través de la incorporación de la representación ciudadana d) Descentralización del padrón electoral y nueva distritalización

En el primer plano de las negociaciones se limitó a la limitación de coaliciones y alianzas

Ahora bien, en esta supuesta reconciliación de perspectivas, ¿qué proyecto se plasmó más nitidamente en las nuevas disposiciones electorales? La aprobación de las reformas constitucionales y posteriormente de su ley financiera. Con este último se inició un camino que la transformación que experimentó el contexto sistémico en el que el factor sorpresa y la especulatividad fueron claves, junto con el uso de la fuerza y la creación de un partido y la correlación de fuerzas a lo largo de un ambiente de expectación en la sociedad. Entre este tipo de primeros nueve meses de la gestión presidencial.

De esta forma, vale la pena destacar algunos de los hechos

que incidieron de manera profunda en el juego partidista después de 1988 y que explican la condición política en que llega cada una de las fuerzas al terreno de la definición de la reforma electoral.

Tomando en conjunto la gestión gubernamental de los primeros nueve meses de Salinas de Gortari podemos identificar más o menos claramente dos ámbitos de acción: el primero está constituido por los actos de índole político policiaco, orientados a elevar la credibilidad en el Ejecutivo y disminuir la ilegitimidad con la que llegó al poder. Por otro lado, las acciones de real impacto social instrumentadas en los campos económico, social y político y fundadas en los tres acuerdos nacionales propuestos el 10. de diciembre: Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad y Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. (2)

En el primer plano -el de las operaciones político policiacas- la gestión presidencial se significó por mostrar su propósito de cambio a través de golpes inesperados y acciones espectaculares contra ciertos actores individuales, tanto en el terreno administrativo, como en el sindical y financiero. Con ello, Salinas de Gortari inauguró un estilo en el que el factor sorpresa y la espectacularidad fueron claves, junto con el uso de la fuerza y la creación de un ambiente de expectación en la sociedad. Entre este tipo de

---

(2) Ibidem.

acciones destacan las siguientes:

-La detención el 10 de enero de 1989 de los líderes sindicales petroleros Joaquín Hernández Galicia, la Quina y Salvador Barragán Camacho.(3)

-Encarcelamiento el 13 de febrero de 1989 de Eduardo Legorreta Chauvet, presidente del Consejo de Administración de la Casa de Bolsa más importante del país, Operadora de Bolsa, y hermano de Agustín Legorreta, dirigente de los empresarios mexicanos.(4)

-Destitución el 23 de abril del mismo año de Carlos Jonguitud Barrios como presidente nacional de Vanguardia Revolucionaria y como asesor permanente del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).(5)

-La detención y encarcelamiento del narcotraficante Miguel Angel Félix Gallardo el 8 de abril de 1989, así como la aprehensión en junio del ex director de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez, acusado de ser el asesino intelectual del periodista Manuel Buendía.(6)

-En la esfera gubernamental (no exenta de la acción enérgica del Presidente) sobresale la destitución de Eduardo Pesqueira Olea como representante de México ante la FAO el 9 de octubre y su inhabilitación por diez años para ocupar puestos públicos. Además la detención del ex director de la

---

(3) Acosta, Carlos, "En la modernización, motor del sexenio, ha cabido hasta el ajuste de cuentas", Proceso, No.678, 30 de octubre de 1989, p.6-13

(4) Ibidem.

(5) Ibidem.

(6) Ibidem.

Compañía Minera Cananea, Emilio Ccampo Arenales el 30 de octubre. Ambos fueron acusados de fraude, uso indebido de bienes ajenos y declaración patrimonial incompleta (7) b) b) b)

Otra acción presidencial significativa fue la remoción de sus cargos a cinco gobernadores: dos de ellos para colaborar en su gabinete, Fernando Gutiérrez Barrios de Veracruz y la Enrique Alvarez del Castillo de Jalisco

En los otros tres casos la destitución tuvo como causa aparente la ineficiencia: Luis Martínez Villicaña de Michoacán (4 de diciembre de 1988) y Xicotencatl Leyva Mortera de Baja California (3 de enero de 1989) y Mario Ramón Beteta del Estado de México (7 de septiembre de 1989). (8)

(8) Ibidem

Cabe destacar que si bien estas acciones y estuvieron más destinadas a impactar a la opinión pública que a resolver problemas de fondo, con ellas se logró imponer una imagen presidencial fuerte y restituir parte importante de la credibilidad tradicional en la institución del Jefe del Ejecutivo como poder capaz de dar solución a todos los problemas nacionales. A este respecto es notable entender que la contundencia de esos logros se vio acrecentada por la percepción social de la voluntad gubernamental de cambio.

En el segundo plano, el de los hechos de real impacto

- (7) Robles, Manuel y Vera, Rodrigo, "En sigilo, la Contraloría vigila, investiga y castiga a funcionarios públicos" Proceso, No. 676, 16 de octubre de 1989, p. 6-11
- (8) Ibidem.

social, manteniéndose en las puestas en marcha del proyecto presidencial de modernización capitalista (bajo patrones liberales) y caracterizado por la continuidad del impulsador de 1982 a 1988. Entre estos hechos destacan los siguientes como más significativos y más importantes:

A) En el terreno económico tres acciones captaron la atención gubernamental: la renegociación de la deuda con la banca comercial internacional, acompañada por la amplia apertura a la inversión extranjera; la continuación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE, fundado en el control de los precios y el salario, así como la reducción del gasto gubernamental), y la privatización de empresas públicas.

B) En el terreno social (como en el económico) el equipo salinista mostró su indudable capacidad para crear medidas y decisiones efectivas. Una de ellas, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) tuvo un fuerte impacto en la apreciación social del ataque presidencial a la pobreza extrema. De hecho fue ubicado por Salinas de Gortari como el eje medular del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular, en virtud de estar enfocado a realizar acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos.

Cabe destacar que los partidos de oposición han criticado al Pronasol por considerarlo un plan político que pretende recuperar el voto priísta a través de la realización de

obras de beneficio social en las comunidades en que la oposición alcanzó un voto favorable en 1988.

Desde otra perspectiva el Pronasol pretende crear una base social de apoyo al Ejecutivo. "Es evidente que el Presidente ha estado trabajando muy activamente para construir una nueva base de apoyo político desde que accedió a la presidencia...La naturaleza de estas bases es radicalmente distinta a las tradicionales del PRI en un sentido fundamental: las bases priistas son resultado del control vertical en tanto que las bases de Solidaridad están concebidas para estructurarse como vehículos modernos de organización social...El planteamiento político detrás de Solidaridad parece ser el de crear núcleos organizacionales que se fundamenten no en la coerción y el control sino en la responsabilidad." (9)

C) En el plano político la gestión presidencial puso énfasis en la reestructuración del terreno electoral, mismo que requiere una mención especial.

Fue en el espacio electoral en el que de manera privilegiada se redefinieron continuamente las relaciones político-partidarias y, en virtud de ello, la correlación de fuerzas que fue definitiva en el momento de la negociación de la reforma electoral. Por ello es menester detenernos a analizar tres aspectos de esta problemática:

a. Recomposición del sistema partidista

(9) Rubio, Luis, "¿Es reformable el PRI?", Cuadernos de Nexos, No. 28, Octubre 1990, p.IX

=El primer hecho que impactó al sistema de partidos en México fue el rompimiento del FDN y el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Una vez que Salinas de Gortari fue declarado Presidente de la República, el ex candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, abrió la discusión sobre la necesidad de formar el partido del 6 de julio. En un discurso pronunciado el 14 de septiembre de 1988, en el Zocalo, habló de las debilidades de la coalición partidista que lo había postulado e instó a ciudadanos, organizaciones y partidos a actuar unidos y organizar, bajo las exigencias de la nueva etapa política que se extendía, el nuevo partido.(10)

La convocatoria para formar el PRD generó el enfrentamiento de los cuatro partidos con registro que habían conformado el FDN. Al final, el PPS, PFCRN y PARM decidieron mantenerse al margen de la nueva organización partidaria y sólo el PMS -junto con diversas organizaciones de izquierda y la Corriente Democrática- decidió impulsar su construcción, para lo cual cedió su registro con el expediente de cambio de nombre, documentos y dirección. Así, el 5 de mayo Cuauhtémoc Cárdenas anunciaría el nacimiento del PRD.

Este partido nació bajo el cobijo del apoyo electoral mostrado al FDN en 1988 que lo colocó en el segundo lugar de la votación nacional. De esta manera, su reto sería demostrar su capacidad para articular el movimiento

---

(10)Discurso pronunciado por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas el 14 de septiembre de 1988, Boletín de discusión del Movimiento Al Socialismo (M.A.S.), No.3, 30 de septiembre de 1988, p.6-15



El primer hecho relevante es la fractura del FDN fortaleció al partido oficial. Una vez desarticulada la unidad partidista de 1988, y el PRD comenzó a trabajar para recuperar el apoyo de los otros partidos secundarios, PPS, PARM y PFCRN. En cambio el PRI y el PAN para las elecciones de 1989, el PRI ya había recuperado el apoyo del Frente Cardenista y comenzaba un juego de alianzas con los otros dos partidos destinado más que nada a bloquear su apoyo al PRD. El PAN por su parte, y no sin rupturas internas, redefinió su política de confrontación e inauguró su práctica de colaboración con el gobierno en las medidas que fueran reconocidas sus triunfos electorales y sus propuestas en la definición de ciertas políticas públicas. El PRI estimuló una reforma orgánica y una recomposición de sus estructuras estatales y municipales donde había resentido una disminución drástica de votos en las elecciones de 1988. Su estrategia estuvo dirigida a tratar de dismantlar el FDN y después al PRD, para cautivar a los partidos secundarios y fortalecer el esquema bipartidista con el PAN. Así pues, para octubre de 1989, el espectro de partidos con registro quedó conformado por el PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN y PRD, (el PRT y PDM perdieron su registro en 1988 por no haber alcanzado el 1.5% de la votación, según lo establecía el Código Federal Electoral). A su vez, se marcó claramente que las tres principales fuerzas serían PAN, PRI

En el PRD, en ellos se centraría la competencia entre los grupos de  
Elecciones de 1989 con particular énfasis en el sexenio del  
De enero a octubre de 1989 se llevaron a cabo procesos  
electorales en 10 entidades federativas. (11) Sus resultados  
provocaron una reestructuración paulatina de la relación  
partidista y la definición de su situación política en el  
terreno de los convenios electorales. (12)

Los comicios más significativos son los que se realizaron el  
2 de julio en los estados de Baja California, Michoacán,  
Zacatecas, Campeche y Chihuahua, y el 15 de octubre en  
Sinaloa. Sin duda, las elecciones de mayor impacto político  
nacional se efectuaron en Baja California, donde, al  
renovar el Congreso Local, las presidencias municipales y la  
gubernatura, el PAN alcanzó el triunfo en esta última y  
conquistó la mayoría en la legislatura local, además de dos  
de las cuatro presidencias municipales (Tijuana y Ensenada).  
Por ello, Baja California representa un hito en la historia  
electoral del país pues, bajo el reconocimiento oficial, es  
la primera entidad gobernada por un partido de oposición.

Cabe destacar que, a nivel nacional, dos factores pesaban  
en el ambiente político e incidieron fuertemente en la  
solución local bajacaliforniana: de un lado la necesidad,  
sobre todo en el campo político electoral, de legitimación  
del proyecto salinista concretado en la modernización a  
nivel político, y del otro, el acercamiento y la posibilidad  
(11) Baja California, Zacatecas, Campeche, Chihuahua,  
Michoacán, Durango, Veracruz, Tlaxcala, Puebla y Sinaloa.

de acuerdo entre el salinismo y el PAN desde el principio del sexenio en particular con motivo de la reforma electoral....Así que el salinismo jugó su carta mayor en Baja California mostrando su voluntad de concertación y modernización, al otorgar el reconocimiento al hecho consumado: la pérdida de la gubernatura y la mayoría del Congreso".(12)

Además es importante señalar que la votación del 2 de julio de Baja California representa un salto cualitativo enorme con respecto a las alternativas percibidas por la ciudadanía en pasadas elecciones. Mientras en 1988 ganó Cuauhtémoc Cárdenas abrumadoramente sobre el PAN y ligeramente sobre el PRI (37.1% de la votación para Cárdenas, 36.6% para Salinas y 24.3% para Clouthier), en 1989, el PAN superó al PRI en 10 puntos porcentuales - el PAN logró 52.29% y el PRI 41.32%- y el PRD se quedó al margen de la competencia pues sólo conquistó el 2.10% de la votación, (Incluso sumando los porcentajes de los partidos del FDN sólo alcanzan en total 6%).(13)

- Otros comicios de vital importancia fueron los de Michoacán, pues pusieron de relieve el contraste entre el comportamiento gubernamental en Baja California, donde prevaleció el reconocimiento de las conquistas panistas, y el que privó en el bastión cardenista, donde predominó el

---

(12) ¿Baja California o la modernización obligada?, Carpeta de Análisis Político del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Vol.0, No. 0, 10. al 15 de julio de 1989, p.6

(13) Ibid, p.8-9

conflicto y la renuencia a admitir las victorias del PRD.

Las elecciones michoacanas estuvieron signadas por el hostigamiento al neocardenismo y el uso de viejas prácticas electorales que tendieron a restar credibilidad en el proceso. Además los resultados electorales dados a conocer por las diversas fuerzas y aún por la Comisión Estatal Electoral fueron discrepantes y presa de la negociación y las múltiples interpretaciones.

Así pues, el gobierno y el partido oficial privilegiaron la confrontación y la manipulación de las cifras. Sin embargo, desde su punto de vista, el saldo final fue una muestra de la recuperación del voto priísta en Michoacán con respecto a 1988. Ciertamente la comparación de las cifras de ese año con las de 89 muestran un nulo avance electoral del PRD - hasta se podría considerar un retroceso- y una elevada ventaja para el PRI(14):

Avance electoral-Michoacán

	1988	1989	DIF.	% Avance
PRI	143,213	195,699	52,484	36.65%
PAN	65,153	28,411	-36,742	-56.39%
PRD\CCS	382,090	158,318	-223,772	-58.57%
OTROS	14,377	28,377	14,000	97.38%
TOTAL	604,833	410,805	-194,028	-32.08%

(14)Santiago, Cesar Augusto, " Michoacán: Cuauhtémoc encontró su dimensión", Suplemento especial editado por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Julio de 1989, p. 11

Finalmente, se mencionan que los contrastes con Michoacán, donde la promesa de respetar el voto sólo fue parcialmente cumplida, en Baja California y representa la carencia de los proyectos gubernamentales. (15) En las elecciones de Campeche y Zacatecas el PRI obtuvo una abrumadora mayoría de votos y asumió el poder por los comicios para diputados locales en Zacatecas y signadas por una baja participación electoral de sólo 28.65% (16) que revela un abstencionismo del 71.35%. El PRI obtuvo 145,422 votos contra 14,251 del PAN y 15,802 del PRD. (16) En Campeche, en las elecciones de diputados locales el PRI obtuvo 61,383 votos contra el 97.9 del PAN y el 400 del PRD. El abstencionismo fue de casi 70% (17) como al efectuarse el 1988. Las elecciones en Chihuahua son importantes por la medida que también constituyeron una bandera de recuperación electoral del PRI y la disminución relativa del voto panista.

Lo cierto es que mientras en 1988 el PRI alcanzó el 48.8% de la votación y el PAN el 45.0% (obteniendo triunfos en los principales municipios y casi la mitad del Congreso local) en 1989, el PRI elevó su votación a más del 62% y el PAN la redujo a 32%. (18)

(15) Para ampliar la información sobre las anomalías en las elecciones michoacanas Vid: Beltrán del Río, Pascal, "El fraude en Michoacán tan evidente que en todo dejó sus huellas", Proceso, No. 663, 17 de julio de 1989, p.6-13

(16) Alzati, Fausto, "Más allá de la crisis: una reforma electoral para el México moderno", Suplemento especial editado por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, julio de 1989, p.5

(17) *Ibid*, p.7  
 (18) *Ibid*, p.9

Restan hacen mención de las elecciones en Sinaloa de 19 de octubre en las que se renovaron las 18 presidencias municipales y el Congreso local. En este sentido, estos comicios resultaron significativos por tres hechos; en primer término, porque en ellos se desató la violencia a partir de las denuncias panistas de fraude en contra de sus candidatos en Culiacán y Mazatlán; en segundo, porque se realizaron en la víspera de la aprobación de la reforma electoral y misma que sólo se haría posible con el voto panista a favor y por lo cual se esperaba una actitud gubernamental favorable; y en tercer lugar, porque en ellas fue claro el proceso de negociación entre el PAN panista y el Jefe del Ejecutivo (a través del Secretario de Gobernación) para lograr el reconocimiento de la alcaldía de Mazatlán y no la más impugnada que era la de la capital del estado. En otros aspectos, los resultados electorales, éstos a favor cayeron al PRI con 20 diputaciones de mayoría y el PAN obtuvo 3 en el sector urbano como el que se ha observado en los saldos electorales y correlación de fuerzas. En los saldos electorales y la gestión gubernamental de Salinas de Gortari de enero a octubre de 1989, se generaron un replanteamiento en el nivel de las fuerzas y del sistema partidista que se expresa más o menos nitidamente en los siguientes fenómenos:

1. Estrategia gubernamental

Las elecciones realizadas en 1989 pusieron de manifiesto la

convicción gubernamental de llevar a cabo una democracia selectiva, a través de la cual se hiciera una marcada diferencia entre la actitud tolerante del gobierno frente a la participación general del PAN (tanto en elecciones como en el debate legislativo y en sus tácticas de lucha) y la política de confrontación y hostigamiento hacia la oposición cardenista representada por el PRD.

La democracia selectiva confirmó que en el terreno de la apertura política sólo tenía cabida el PAN y que la tendencia oficial era, por tanto, favorecer el esquema bipartidista con el objetivo de preservar la estabilidad política con dominio priísta.

En el ámbito de las prácticas electorales no legales las declaraciones de los partidos de oposición pusieron de relieve el nuevo patrón en la realización del fraude: la parte medular del mismo se ejecuta antes del acto formal de la elección, es decir, durante la elaboración del padrón electoral y el proceso de reseccionalización y ubicación de casillas (a esto se le ha bautizado como el fraude discreto). Esto significa, por otro lado, que las rutinas tradicionales de robo de urnas, carrusel, expulsión de representantes, etc., sólo se llevan a cabo cuando la votación es muy desfavorable.

2. Por otro lado, en el ámbito de la correlación de fuerzas, los saldos electorales delimitaron más o menos la siguiente situación:

El PRD experimentó un retroceso electoral en ciertas

regiones, poniendo de manifiesto tanto su incapacidad para captar y agrupar el voto cardenista de 1988, como su debilidad orgánica. Esto le valió una disminución de su fuerza política como actor del sistema (su votación lo situó como tercera fuerza nacional). Peses a esto, es preciso reconocer que el surgimiento del PRD puso de relieve la existencia de una nueva alternativa política, con alcances nacionales y considerable apoyo popular.

A través de la recuperación relativa de su apoyo electoral, el PRI hizo patente la permanencia de su dominio casi total sobre el terreno político y no sólo sobre el electoral. Esto coadyuvó al desmoronamiento de la concepción derrumbista del PRI nacida a raíz de las elecciones de 1988 y, al mismo tiempo, al fortalecimiento de sus prácticas autoritarias. El costo de todo ello fue (y aún ahora sigue siendo) el acrecentamiento del escepticismo social.

Así pues, los saldos electorales y la gestión presidencial ya mencionada volvieron a colocar al PRI y al gobierno como los ejes centrales de la definición de la dirección del cambio. Esto garantizó que en la negociación de la nueva ley electoral el gobierno marcara los márgenes de avance y retroceso de la misma.

El PAN por su lado, tonificó su presencia en el espectro partidario al colocarse como segunda fuerza electoral nacional y como oposición no radical. Su estrategia de colaboración con el gobierno apuntó a exigir un mayor reconocimiento en el terreno electoral y político.



Así pues, los tres partidos políticos protagonistas del procesamiento de la demanda de democracia electoral llegaron al espacio de negociación de la nueva ley en la materia, bajo niveles de fuerza muy divergentes de los que se habían definido al finalizar la contienda de 1988: el PRI se configuró como el diseñador dominante de la legislación electoral. Seleccionó al PAN como el aliado político necesario para sacar adelante las reformas constitucionales y, a cambio de ello, incorporó en la propuesta final algunos de los planteamientos panistas. Para el PAN, su colaboración con el gobierno si bien lo colocó como la primera fuerza de oposición también le fraguó una fractura interna de fuertes dimensiones.

Por su parte el PRD arribó a las negociaciones bajo condiciones precarias : sin el apoyo de los partidos que antes formaban el FDN, con bajos niveles de votación respecto a 1988, con fuertes conflictos internos, acechado por el acoso gubernamental y sin una propuesta más o menos acabada de ley electoral.

Todo ello permitió que las propuestas de democratización electoral enarboladas por la oposición fueran mediatizadas por el partido oficial e incorporadas sólo en la medida en que no pusieran en peligro su estrategia político electoral.

2. La aprobación del fundamento jurídico del Cofipe: las reformas constitucionales de octubre de 1989

a. Las alianzas y los puntos centrales de confrontación

Para asegurar el cumplimiento de los compromisos pronunciados por el Presidente Salinas durante su toma de posesión, en torno al perfeccionamiento de los procesos electorales y la actualización de la ley en la materia y, particularmente, para dar cumplimiento a la consulta pública convocada por el mandatario federal el 19 de diciembre de 1988, el gobierno abrió dos espacios de discusión entre partidos, opinión pública y representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El 9 de enero de 1989 la Comisión Federal Electoral creó una Comisión Especial pluripartidista encargada de llamar a consultas sobre la reforma electoral, mismas que se realizaron del 10. de febrero al 26 de abril.

Por otro lado, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados acordó el 26 de enero celebrar sesiones de audiencia pública que se llevaron a cabo del 14 de febrero al 28 de abril. En ellas participaron diputados federales, senadores, representantes de partidos políticos y organizaciones sociales, de instituciones académicas y especialistas en derecho público y ciencia política. (19) Posteriormente, del 14 de mayo al 29

(19) Cfr., Dictamen con proyecto de decreto de modificaciones

de junio una subcomisión efectuó reuniones para deliberar sobre las exposiciones presentadas y las iniciativas de naturaleza político-electoral, con el fin de definir los puntos de consenso sobre la reforma.

Finalizado el proceso de consultas, las diversas fuerzas partidistas se concentraron en formular sus iniciativas de reforma constitucional (10. de septiembre al 15 de agosto de 1989) para impulsar su examen posterior durante el periodo extraordinario convocado por la Comisión Permanente a solicitud del Presidente de la República. (20)

Una vez instalado dicho periodo (cuya duración se estableció del 28 de agosto al 20 de octubre como límite) se inauguró una etapa de negociaciones y alianzas entre los actores políticos con el fin de determinar el contenido de la Reforma Constitucional en materia electoral, y en esa medida el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que se presentaría ante el pleno de la Cámara. En esta fase, el juego político se centró en tres espacios de negociación, Los Pinos, Bucareli y la Cámara de Diputados, y tres fuerzas políticas, gobierno y PRI, PAN y PRD ( su participación se gestó a través de las direcciones nacionales de los partidos y los grupos parlamentarios

---

constitucionales, Suplemento Especial "Reforma Electoral", El Nacional, Martes 17 de octubre de 1989, p.1-2  
(20) Una vez presentadas las propuestas partidistas, la subcomisión se encargó de analizar 30 iniciativas de los 6 partidos políticos con registro que proponían reformas, adiciones y supresiones a 72 artículos constitucionales. Cifra muy distante de los siete artículos que finalmente se reformaron. Hernández López, Rogelio, "281 días sin consenso", Excelsior, 16 de octubre de 1989, p.1

respectivos).(21)

En síntesis, los puntos centrales de negociación y confrontación fueron los siguientes(22):

#### 1. Organismos electorales

PAN: la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales corresponde por igual al gobierno, partidos y ciudadanos, por ello, el órgano rector de la elecciones debe contemplar la participación tripartita, evitando las mayorías prefiguradas.

PRI: la organización de las elecciones es una función estatal que corresponde ejercer a los poderes Ejecutivo y Legislativo. El órgano superior de dirección debe integrarse por consejeros y consejeros magistrados -designados por los poderes mencionados- y por representantes de los partidos políticos.

PRD: la organización de las elecciones recae en los partidos, por lo que el Consejo Electoral debe integrarse sólo con ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados.

#### 2. Calificación y Contencioso Electoral

PAN: que el Tribunal Federal de Elecciones controle la legalidad de todo el proceso y califique las elecciones de Diputados y Senadores. Su integración se definirá por insaculación de sus miembros, fijando limitaciones para el número de magistrados propuestos por un mismo partido.

---

(21)Cfr, Beltrán del Río, Pascal y Galarza, Gerardo, "Información incompleta y mal planteada de los negociadores del PAN: González Schmall", Proceso, No.680, 13 de noviembre de 1989, p.10

(22)Dictamen con proyecto de decreto de modificaciones constitucionales, op. cit. p.2-7

PRI: se mantiene el principio de autocalificación con modificación en el número de integrantes de los Colegios Electorales.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, sólo modificables por el voto de las dos terceras partes del Colegio Electoral. Sus integrantes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

PRD: corresponde al Consejo Federal Electoral la calificación de las elecciones y al Tribunal Federal el control de la legalidad de las mismas.

### 3. Derechos Políticos y Responsabilidades

PAN: garantizar como prerrogativa de los ciudadanos el asociarse voluntariamente para asuntos políticos y considerar como obligación de los mismos inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y recibir la Cédula de Identidad.

Implantar que el Presidente de la República será electo por mayoría absoluta y se celebrará una segunda vuelta en caso necesario.

PRI: establecer en la ley las funciones electorales y censales que tendrán carácter obligatorio y gratuito y las que serán remuneradas.

PRD: reducir la edad ciudadana de 18 a 16 años.

El Presidente de la República deberá cumplir con el requisito de haber sido electo y ejercido una función de elección popular.

#### 4. Integración y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

PAN: establecer como límite superior la obtención de 300 diputados por ambos principios para cualquier partido político.

No se asignarán diputados de representación proporcional al partido cuyo número de constancias de mayoría represente un porcentaje del total de la Cámara igual o superior a su porcentaje de votación efectiva. Además establecer como requisito el 2.5% de la votación nacional para tener derecho a participar en el reparto de diputados de representación proporcional.

PRI: mantener el 1.5% de la votación total para que un partido político tenga derecho a que le sean atribuidos diputados de representación proporcional.

Establecer como límite superior la obtención de 350 diputados por ambos principios para cualquier partido.

Mantener el principio de mayoría según el cual si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros por ambos principios, a aquel que haya obtenido mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación se le asignarán diputados de representación proporcional hasta que alcance la mayoría.

PRD: que la Cámara se integre por 250 diputados electos por mayoría relativa y 250 por representación proporcional. La distribución de las diputaciones se hará por el principio de igualdad entre votos y curules.

#### 5. Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores

PAN: la Cámara estará integrada por seis miembros por entidad, tres por mayoría relativa y tres por representación proporcional.

PRI: la composición de la Cámara será de 4 miembros por entidad, tres por el principio de mayoría y uno por representación proporcional.

PRD: que la Cámara se integre por cuatro senadores por entidad, electos cada seis años, todos según el principio de representación proporcional.

Así pues, la contraposición de proyectos entre las diversas fuerzas políticas nacionales, el acercamiento paulatino PAN-PRI y exclusión del PRD en las negociaciones, la imposibilidad del resto de la oposición para formar un frente único en torno a las reformas, el desenso de la movilización popular y el aceleramiento del ambiente de confrontación generado por la capacidad del gobierno y del PRI para mostrar una apertura democrática selectiva, con el reconocimiento del triunfo del PAN en Baja California y la intolerancia hacia el PRD en Michoacán, condicionaron a que fuera hasta el 15 de octubre cuando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales aprobara el dictamen sobre las reformas constitucionales por 21 votos a favor, 8 abstenciones (PAN y PARM) y 8 en contra (PRD, PPS y Fracción Parlamentaria Independiente). Con ello se dio entrada a la reforma y adición de los artículos 5, 35 fracción tercera, 36 fracción primera, 41, 54, 60 y 73 fracción sexta.

Resalta sin duda la posición asumida a última hora por el

PAN. Si bien la mañana del 15 de octubre el Coordinador Parlamentario panista había dado a conocer su beneplácito para aprobar el dictamen, hacia el mediodía el PAN declaró el derrumbe del acuerdo en principio en razón de que el proyecto que les presentaba el PRI se alejaba de lo pactado horas antes. Finalmente, en el momento de la votación (madrugada del 16 de octubre) la bancada blanquiazul decidió abstenerse, pero, al mismo tiempo, dejó abierta la posibilidad de sancionar la reforma junto con el partido oficial si éste redefinía los puntos de convergencia inicial.(23) Esta intención se cristalizó al día siguiente cuando se puso a consideración del pleno la aprobación del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Así pues, el 16 de octubre de 1989 la Cámara de Diputados aprobó por mayoría calificada y en lo general, el dictamen de reforma político electoral con los votos del PRI y el PAN, que conjuntaron sus fuerzas para alcanzar los dos tercios de los miembros de ese órgano que requieren los cambios constitucionales.

Por su parte, PPS, PRD PARM, Fracción Independiente y PFCRN se pronunciaron en contra del dictamen. La votación final fue de 346 votos a favor, 70 en contra y una abstención de un panista.(24)

Frente a la votación, el Coordinador Parlamentario del PAN explicó que la reforma abría cuando menos un resquicio y que éste serviría para seguir avanzando en la democratización

---

(23) *Excelsior*, 16 de octubre de 1989

(24) *Excelsior*, 17 de octubre de 1989



electoral. En contrapartida, el resto de la oposición afirmó que su posición contraria se debía a que la reforma garantizaba la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara de Diputados, su mayoría predeterminada en los órganos electorales, la continuidad del monopolio priísta en el Senado ( a última hora el PRI decidió no impulsar reformas en ese órgano), y la consumación del bipartidismo en México.(25)

La aceptación de la reforma electoral en lo particular (entre el martes 17 y el miércoles 18 de octubre de 1989) contó de nueva cuenta con los votos a favor del PRI y del PAN, aunque este último experimentó una fractura interna de dimensión considerable, pues cerca de 40 legisladores panistas rechazaron el dictamen y en ese sentido la alianza PRI-PAN. Por parte de la oposición abandonaron la sesión el PPS, PARM y Fracción Independiente; mientras que el PRD decidió quedarse a impugnar los cambios constitucionales.(26)

Casi para concluir el periodo extraordinario, el Senado de la República aprobó el 19 de octubre las modificaciones a la Carta Magna en materia electoral. Durante el debate, los representantes de la oposición (PRD) refutaron el contenido de los artículos sin lograr cambios en la minuta turnada por los diputados.

Ahora bien ¿que indica la votación y el comportamiento

---

(25) *El Universal*, 17 de octubre de 1989

(26) *Excelsior*, 18 y 19 de octubre de 1989

de las fuerzas partidistas durante la aprobación de las reformas? a este respecto es importante resaltar tres puntos:

a) Por primera vez en la historia del país no se debatió en torno a la propuesta formal del Ejecutivo, sino que las iniciativas de cambios constitucionales provinieron de los propios partidos.

Adicionalmente, como hecho novedoso en los anales de nuestro sistema parlamentario se registraron las condiciones que dieron origen a una mayoría calificada de coalición en la que convergieron proyectos partidistas distintos. Acontecimiento trascendente si consideramos que históricamente el Congreso ha legislado con parlamentos de una sola filiación política.

En este sentido la alianza PRI-PAN fue muestra de la nueva situación política a partir de 1988.

b) En cuanto a la actuación de las fuerzas partidistas sobresalen varios elementos:

Desde la opinión pública el PRD se centró en señalar la traición del PAN y la contrarreforma del PRI y puso menor atención en el debate del contenido mismo de la reforma. Además, al verse hostilizado y excluido por el partido oficial no tuvo la capacidad de impulsar un frente único de oposición con planteamientos alternativos. La convergencia de posiciones de los partidos que formaron el FDN se dio hasta el momento de las votaciones finales y no por impulso

del PRD.

Con todo ello este partido mostró su debilidad como eje de articulación de posturas diversas y su inhabilidad para revertir el hostigamiento gubernamental.

Por su parte, los partidos secundarios -PPS, PARM y PFCRN- fueron colocados en su justa dimensión como organizaciones marginales en los procesos relevantes de cambio como el de la transformación electoral. Su languidez no sólo se demostró en el número de sus votos sino sobretodo en su nulo proyecto alternativo de mutación político-electoral.

Desde nuestra perspectiva, los mayores costos políticos (negativos) de la aprobación de la reforma electoral fueron para el PAN. Esto se evidencia al considerar que dicho partido no sólo admitió un proyecto que no incluía sus propuestas centrales (como lo revela el dictamen final y las propuestas panistas anotadas en los puntos de negociación) y que por el contrario afianzaba la posición hegemónica del PRI sino que adicionalmente a ello, su alianza con el partido oficial le valió una ruptura interna aguda y una profundización de la confrontación entre las dos principales corrientes panistas.

Aunque es difícil explicar el voto del PAN a favor de la reforma (pues las ventajas comparativas son para el partido oficial) todo indica que la lógica estratégica que los llevó a apoyarla tiene dos vertientes: por un lado, considerar que el afianzamiento interno de la corriente neopanista y su posición de colaboración con el gobierno les traería

posteriores reconocimientos electorales y políticos por parte del gobierno salinista. Por otro, percibir la lucha de la democracia electoral como proceso de cambios graduales en el que las modificaciones constitucionales efectivamente constituían un avance. Esto hace referencia en gran medida al manejo interno de información y a su concepción general sobre la importancia del cambio en materia electoral, sin poner el acento en los mayores o menores niveles del mismo.

Por último, el PRI afianzó su posición dominante. No sólo se colocó como el eje decisonal del contenido de la reforma al plasmar en ella el proyecto político-electoral gubernamental sino que hizo patente su supremacía en el campo de los movimientos políticos al aislar al PRD, restar importancia estratégica a los partidos secundarios e impedir al PAN a una negociación poco ventajosa.

c) En el plano del contenido de la reforma, las críticas se centraron en señalar lo siguiente:

- la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara de Diputados a través de la cláusula de gobernabilidad
- la parcialidad del dictamen, pues sólo se consideraron en la reforma 3 de los 7 temas inicialmente planteados. Se excluyeron los asuntos del Senado, Estado de Anahuac , Derechos políticos y Partidos
- el presidencialismo excesivo al entregarle la designación de magistrados del Tribunal y consejeros magistrados del máximo órgano electoral

- la mayoría predeterminada del PRI en los órganos electorales gracias a la introducción de los consejeros magistrados propuestos por el Ejecutivo

- el mantenimiento del principio de autocalificación y con ello la posibilidad de que el partido oficial defina la composición de la Cámara de Diputados y la elección presidencial.

b. El fundamento de la estrategia político electoral: el contenido de las reformas constitucionales

Como se ha mencionado la reforma constitucional contempla modificaciones y adiciones a 7 artículos de la Carta Magna: arts. 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI. Su análisis se presenta de acuerdo al temario adoptado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. (27)

#### I Organismos electorales

Este tema comprende algunas adiciones al artículo 41 constitucional, reubicando en él el cuarto párrafo del artículo 60. Las innovaciones que éstas representan respecto a los organismos electorales son las siguientes:

a) Se introduce una modalidad más incluyente en lo que toca a los responsables de la organización de los procesos

---

(27) El texto íntegro de las reformas constitucionales de octubre de 1989 se presenta en el Anexo, colocado al final de la presente obra. El análisis de los artículos reformados se hizo tomando como referencia la redacción final de los mismos publicada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Col. Porrúa, 90a. ed., México, 1990. Así como las Constituciones Políticas vigentes en las elecciones de 1982, 1985 y 1988.

electorales. En la Constitución anterior a las reformas (la vigente en 1988) se establecía la centralidad del Gobierno Federal -y por tanto del Ejecutivo- en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones y sólo se mencionaba que la ley determinaría la corresponsabilidad de los partidos y ciudadanos.

Las reformas de 89 reivindican a la organización de las elecciones como una función estatal, pero aclaran que se ejerce por los poderes Ejecutivo y Legislativo junto con los partidos políticos y los ciudadanos.

b) Por primera vez se introduce en la Carta Magna el carácter y principios rectores del máximo órgano encargado de las elecciones. Las nuevas modificaciones establecen que éste estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y que sus principios rectores serán la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

c) Otra novedad está significada por la composición del órgano mencionado y la estipulación explícita que de ella se hace en la Constitución.

La nueva disposición dice que el órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos.

## II Calificación y Contencioso Electoral

Este rubro incluye la adición de tres párrafos al artículo 41 constitucional, así como la reforma al artículo 60 y al

73 fracción VI. Algunas originalidades de estos cambios son las siguientes:

a) Se legisla de manera más amplia y clara sobre el sistema de medios de impugnación y sobre el órgano jurisdiccional en materia electoral, el Tribunal Electoral.

A diferencia de lo estipulado por la norma constitucional vigente en 1988, en la que sólo se hacía referencia a que la ley reglamentaria establecería los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por las leyes, en la Carta Magna reformada (art.41) se hace énfasis en que el sistema de medios de impugnación dará definitividad y certeza a las distintas etapas de los procesos electorales.

Respecto al Tribunal Electoral destaca que su integración será definida por los poderes Legislativo y Ejecutivo y no sólo por la Cámara Baja como lo establecía el Código Federal Electoral. En este sentido, bajo la nueva legislación, los magistrados del Tribunal deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Esto último generó fuertes polémicas pues los representantes de los partidos de oposición aseguraron que al ser propuestos por el Presidente, los miembros del Tribunal no serían imparciales.

Por otro lado, como una medida tendiente a subsanar el

problema de la escasa autoridad otorgada en 1988 al Tribunal de la Contencioso Electoral, cuyas resoluciones eran modificables por los Colegios Electorales, se estableció en el nuevo artículo 60 que "Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho. Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables."(28)

b) Una cuestión no novedosa pero sí controvertida es el mantenimiento de la autocalificación de las elecciones del Poder Legislativo.

La singularidad de la reforma se centra en la nueva composición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, (el del Senado mantiene su composición vigente desde 1988). Sin duda esto se deriva de la complejidad que implica la autocalificación de un órgano de 500 miembros, experimentada en 1988.

En el artículo 60 vigente en 1988 se establecía que éste estaría integrado por todos los presuntos diputados que hubieran obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral. En la redacción actual se estipula que el Colegio Electoral se integrará "..por cien presuntos

---

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 49



diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate." (29)

Destaca que en la Constitución que fundamentó la LFOPE se establecía que el Colegio Electoral de los Diputados estaría integrado también por 100 presuntos diputados, 60 por el principio de mayoría relativa y 40 por el de representación proporcional.

Así pues, se retoma la experiencia de lo normado por la LFOPE, pero se deja abierto el porcentaje de representación entre los diputados de mayoría y los proporcionales al privilegiarse el criterio del porcentaje total de constancias obtenidas. Esto marca una diferencia importante pues, gracias a la existencia de la actual cláusula de gobernabilidad y la fórmula de primera proporcionalidad para la distribución de diputados de representación proporcional, el partido mayoritario podrá estar sobrerrepresentado tanto en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados como en el encargado de calificar la elección presidencial.

Por último, las nuevas reformas establecen que el Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del DF seguirá integrada por todos los presuntos representantes (art. 73 fracción VI).

### III Derechos Políticos y Responsabilidades

---

(29) Ibidem.

En esta materia están comprendidas las adiciones a los artículos 5, 35 fracción tercera y 36 fracción I.

En el primer caso (art. 5) la adición aclara que las funciones electorales y censales que se realicen profesionalmente serán retribuidas, a diferencia de aquellas que no se ejerzan profesionalmente y, por tanto, sean gratuitas.

En cuanto al artículo 35 (prerrogativas del ciudadano) resalta que el espíritu de la reforma apelaba a la eliminación del corporativismo y el establecimiento de la libertad e individualidad de la asociación de los ciudadanos en las organizaciones políticas. Finalmente el cambio consistió en agregar al texto original del artículo ("asociarse para tratar los asuntos políticos del país") los términos libre y pacíficamente, de tal manera que la prerrogativa reformada establece "asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".(30)

Vale la pena mencionar que durante la consulta para la reforma realizada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, los partidos de oposición demandaron no sólo estipular la libre asociación sino prohibir la afiliación colectiva, así como la integración de corporaciones a los partidos. Además exigían que la libre afiliación fuera considerada garantía individual y por tanto, incluida en el artículo 5

---

(30) Ibidem.

constitucional.(31)

En torno al artículo 36 (obligaciones del ciudadano de la República) los cambios constitucionales atendieron los reclamos partidistas (particularmente la propuesta del PAN) sobre el establecimiento del Registro Nacional Ciudadano y por tanto la obligación de inscribirse en él, en los términos que dicte la ley electoral.

Así mismo en el artículo 36 se estipula la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana. Esto hace referencia a la cédula de identidad, también planteada por el PAN como el mecanismo idóneo para impedir la falsificación del sufragio. De hecho, algunos miembros del PAN consideraron como uno de los avances indiscutibles de la reforma el que el artículo 36 hubiera recogido como obligación constitucional la inscripción al Registro Nacional Ciudadano.(32)

#### IV Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados

Este tema comprende la reforma constitucional al artículo 54 referente a la elección e instalación del Congreso.

Las innovaciones que se contemplan constituyen uno de los puntos estratégicos del proyecto de reforma gubernamental.

Entre ellas resaltan las siguientes:

a) La primera modificación de relieve es la que se refiere

---

(31) Cfr, Síntesis de las posiciones de los partidos en la Consulta para la Reforma Electoral, Centro de Informática de la Cámara de Senadores, noviembre de 1989, s/p.

(32) Beltrán del Río, Pascal y Galarza, Gerardo, op. cit.  
p.10

al incremento de los requisitos para que los partidos puedan obtener el registro de sus listas regionales.

En la norma vigente en 1988 se estipulaba que para obtener el registro de sus listas regionales los partidos tenían que acreditar que participaban con candidatos de mayoría en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. En contraste, los cambios de 1989 instrumentaron una modalidad excluyente al establecer como requisito el acreditar candidatos por mayoría en por lo menos doscientos distritos uninominales.

Con esto se pretende, en gran medida, limitar la participación de los partidos pequeños y de los llamados partidos regionales que, pese a su importancia en algunas entidades federativas, carecen de representación en el Congreso de la Unión, pues no tienen oportunidad de participar en las elecciones a nivel federal, reservadas para los partidos nacionales y aquellos con registro condicionado.

b) La segunda mutación que es necesario exaltar es la relativa a la inclusión del partido mayoritario en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en igualdad de condiciones que los demás partidos, es decir, que el único requisito que deben cumplir es el de haber obtenido por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Lo más importante, sin embargo, se observa en las reglas que

rigen el otorgamiento de las constancias de asignación (representación proporcional), por que a través de ellas se establece la "cláusula de gobernabilidad" (garantía del principio de mayoría para el partido con mayor votación). La fracción cuarta del artículo 54 reformado, inciso c) establece lo siguiente:

Art. 54...

Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de la votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

Ahora bien, para entender la significación de estos cambios y cómo ellos plasman la intención gubernamental de evitar una posible futura situación como la que se vivió a raíz de las elecciones de 1988 - la posición poco ventajosa en que se vio colocado el PRI en la Cámara- es menester referirnos a la "cláusula de gobernabilidad" establecida por la Carta Magna vigente en 1988. En ella resalta una lectura del sistema partidista y de las elecciones en términos poco competitivos, aunque ya incorpora la variable del deterioro paulatino de la votación priísta observada desde 1982. Esto explica que se establezca el porcentaje del 51% de la

votación nacional o mayor número de constancias de mayoría como el límite mínimo para acceder a la mayoría absoluta en la Cámara, y no un porcentaje menor por la inexistencia de un antecedente importante de competitividad.

Art. 54 constitucional (vigente en 1988), fracción IV:...

A) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Cabe mencionar que en dicha fracción se basó el partido oficial en 1988 para conseguir los 260 diputados que finalmente le fueron asignados.

Incluso vale la pena destacar que la ley vigente en 88 representa un salto drástico con respecto a lo que planteaba la LFOPPE y la Constitución que la fundamentaba. El artículo 54 entonces vigente (que rigió en las elecciones de 1979, 1982 y 1985) excluía del reparto de curules proporcionales a aquellos partidos que hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría.

Art. 54 (correspondiente a la LFOPPE), fracción II:

Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido sesenta o más

constancias de mayoría y B) ...

La comparación entre los ordenamientos legales vigentes en las elecciones parlamentarias desde 1979 y en las últimas tres presidenciales nos permite afirmar lo siguiente:

1. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional ha comenzado a jugar un doble papel: ser garantía para la representación de las minorías y, al mismo tiempo, aval para que el partido mayoritario asegure su mayoría absoluta - e incluso calificada- y, con ello, el control de la Cámara Baja. Esto último implica la posibilidad de hacer reformas constitucionales sin necesidad de realizar alianzas partidistas.

2. Este control adquiere un mayor valor estratégico para afianzar dos procesos: la calificación de la elección presidencial con criterios y porcentajes ventajosos para la primera fuerza partidista (gracias a la composición del Colegio Electoral mencionada en páginas anteriores) y, segundo, la posibilidad de consolidar jurídicamente los instrumentos legales que requiere el proyecto de modernización capitalista del gobierno actual.

Así pues, vemos como las elecciones cada vez más competitivas y con mayor participación y vigilancia de la oposición han obligado al partido oficial a incorporar con mayor profundidad ciertos elementos jurídicos en los regímenes electorales que , al tiempo que eleven la credibilidad en las elecciones, fijen ventajas comparativas que le permitan mantener su dominio en la Cámara de

Diputados. Muestra de ello son las "cláusulas de gobernabilidad" vigentes en 1988 y la recién aprobada en 1989.

V Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores  
No se aprobó ninguna reforma constitucional al respecto.

VI Partidos Políticos

No se aprobó ninguna reforma constitucional al respecto.

VII Distrito federal o Estado de Anahuac

Esta materia comprende las reformas al artículo 73 fracción VI, relativa a la organización política del gobierno del Distrito Federal. Los cambios que se introducen se dirigen a la Asamblea de Representantes (esta se incorporó a la Carta Magna como órgano de representación ciudadana en noviembre de 1986).

Las modificaciones aprobadas en 1989 si bien mantienen la composición original de ese organismo, 40 representantes por mayoría relativa y 26 por representación proporcional, incorporan cambios en lo referente a la asignación de estos últimos.

En primer término, como en la Cámara de Diputados, en el caso del DF las reformas estipulan la inclusión del partido mayoritario en el reparto de representantes proporcionales, pues señalan como único requisito para tener derecho a representantes por este principio, el haber obtenido por lo



menos el 1.5% del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal. En segundo lugar, el artículo 73 fracción sexta reformado introduce el candado de gobernabilidad al establecer el porcentaje de 30% como límite de la votación para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

A este respecto, la norma constitucional vigente en 1988 sólo establecía que la asignación de representantes proporcionales se haría conforme a lo estipulado en la ley respectiva. Esta a su vez estipulaba que obtendría mayoría absoluta el partido que alcanzara cincuenta más uno de la votación, no había pues, cláusula de gobernabilidad. En contraste, a través de las últimas reformas se plasma explícitamente en la Carta Magna las bases de la distribución proporcional. De entre ellas destaca la corespondiente a la cláusula de gobernabilidad que a la letra dice: (art.73, fracc.VI, inciso b)..

b) Al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

A partir de lo anterior destaca el paralelismo entre las mudanzas aprobadas para la asignación de diputaciones proporcionales y las relativas a los representantes proporcionales en la Asamblea del DF. Esto pone de manifiesto que a partir de las elecciones de 1988 el

partido oficial y el gobierno se ven en la necesidad de introducir ajustes jurídicos para contrarrestar la desventajosa correlación de fuerzas que han enfrentado en la capital de la República.

Relativo a ello resulta interesante recordar que el PRI obtuvo en 1988, en la votación presidencial en el DF, sólo el 27.2% de los votos, contra 49.2% para C.Cárdenas y 22% para M.J. Clouthier. (33)

---

(33)Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, "Los resultados Electorales", Segundo Informe sobre la Democracia: México el 6 de julio de 1988, p.140

### 3. La aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

La aprobación de las reformas constitucionales de octubre de 1989 marcó el inicio de la segunda etapa de trabajo legislativo en materia electoral, cuyo núcleo estuvo constituido por la elaboración de la nueva ley reglamentaria: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

#### a. La condición política y electoral de los actores políticos

La preparación del Cofipe requirió de más de seis meses de intensos trabajos y negociaciones entre las fuerzas partidistas. La condición política en la que éstas arribaron al terreno de la definición del proyecto normativo estuvo condicionada por tres procesos que es importante destacar:

##### a) El sistema partidista y las elecciones

En este campo resalta que a partir de la aprobación de los cambios constitucionales y las elecciones de 1989 se genera una tendencia a la recomposición interna de los partidos, con la cual se intenta fortalecer su proyecto y enfrentar los fraccionamientos intrapartidistas.

El PRI se sumergió en la preparación de su XIV Asamblea Nacional y en el procesamiento paulatino de los seis puntos de la reforma priísta explicitados por el Presidente Salinas, el 4 de marzo de 1990, con motivo del 61

aniversario de la fundación del PNR. (34)

Al mismo tiempo el partido oficial se dedicó a sortear los conflictos internos entre los sectores y los derivados del nombramiento de algunas autoridades partidistas, como el del presidente del Comité Directivo del PRI-DF.

Por otro lado, el PAN, a raíz de su alianza con el PRI y su beneplácito hacia la reforma constitucional, enfrentó el recrudecimiento de la confrontación entre la corriente neopanista y la tradicionalista. Incluso tuvo que encarar la articulación de ésta última en un grupo interno llamado Foro Doctrinario y Democrático, que nació en marzo de 1990, como respuesta a la derrota de su candidato en la contienda por la dirección nacional panista (febrero 1990). Muestra del agravamiento de los conflictos internos fue el desarrollo de la disputa por la presidencia del Comité Regional del DF, en julio de ese año.

El PRD, por último, se vio sumergido en buscar la vía alternativa para dar fin a los problemas poselectorales de Guerrero y Michoacán y a las dificultades internas que se derivaron de ellos.

A su vez, en el terreno parlamentario, el PRD afrontó la

---

(34) Los seis puntos son los siguientes: 1) que los candidatos del PRI a puestos de elección popular surjan a través de mecanismos democráticos; 2) que todas las corrientes internas del partido sean reconocidas y encuentren un espacio de expresión; 3) que exista claridad en el origen y ejercicio de los recursos; 4) que haya una separación entre el partido y el gobierno, 5) que se cree una nueva escuela de cuadros; 6) que la estructura nacional de dirección refleje la composición de las dirigencias nacionales y locales. (Cfr. Monroy, Mario B., "Presidencialismo y PRI vs Modernización", Revista Taller de Coyuntura Nacional, No. 19, p.39

división de sus diputados entre los que estaban dispuestos a negociar con el PRI y el PAN y aquellos que privilegiaban la confrontación de proyectos y pedían al PRI la modificación de su propuesta.(35)

A todo ello se auna el impacto de los saldos electorales de los procesos celebrados en 6 entidades entre diciembre de 1989 y junio de 1990 (Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Baja California Sur, Quintana Roo y Nayarit). De entre ellos, los más importantes sin duda fueron los de Guerrero y Michoacán el 3 de diciembre de 1989, cuyas secuelas continuaron hasta seis meses después. Vale la pena resaltar que en esas elecciones -marcadas por la competitividad- el gobierno y el PRI jugaron su estrategia de recuperación a costos muy altos, en términos de credibilidad y conflictividad: en el periodo poselectoral, en ambas entidades, privó la toma de presidencias municipales por parte de la oposición, la formación de ayuntamientos paralelos, el posterior establecimiento de ayuntamientos de composición y finalmente los desalojos efectuados por el ejercito.(36) En el resto de los estados los resultados de las contiendas favorecieron principalmente al partido oficial.

Así pues, el conjunto de los cambios en el sistema partidista confirmó la continuidad de las tendencias de meses anteriores en el plano político-electoral: el PRI mostró la recuperación paulatina de posiciones de

(35) *Excelsior*, 9 de julio de 1990

(36) Equipo información para el cambio. "Situación poselectoral en Michoacán", Revista Taller de Coyuntura Nacional, No.18, p.82-84

representación popular, incluso en aquellos estados reconocidos como bastiones cardenistas; el PAN mantuvo más o menos estable su clientela electoral, mientras que el PRD enfrentó los mayores costos de la contienda al ver disminuido no sólo su apoyo electoral respecto a 1988, sino también su capacidad como partido para conseguir la admisión de sus posibles triunfos y enfrentar al mismo tiempo la división en la dirección perredista de Guerrero y Michoacán.

#### b) La gestión presidencial

Los primeros meses del segundo año de gobierno del Presidente Salinas de Gortari estuvieron significados por el impulso de iniciativas tendientes a intensificar la puesta en marcha de su proyecto económico y a salvar la brecha entre las expectativas de mejoramiento en el bienestar social y los resultados obtenidos en el primer año.

Así pues, en el terreno económico se ahondó en la búsqueda de la estabilidad de precios a través de la extensión de la vigencia del Pacto (PECE) de diciembre de 1989 al 31 de julio de 1990, (una vez verificado el repunte en la inflación a finales de año). Por otro lado, de mayor trascendencia nacional e internacional, el Presidente anunció el 2 de mayo la reprivatización de la banca, misma que se consagró el 10 de julio de 1990, cuando la Cámara de Diputados aprobó las tres iniciativas presidenciales para regular la operación de la banca privatizada, las agrupaciones financieras y el mercado de valores, con los

votos a favor del PAN, PRI, PPS y PFCRN y el rechazo del PRD, PARM y Grupo Independiente.

Por último, en junio de 1990 el Ejecutivo Federal anunció su intención de impulsar la celebración de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la posible participación de Canadá, como la estrategia central para lograr la integración de México a la economía mundial y, en esa medida, la salida del estancamiento económico.

En el plano social, el eje del proyecto para el fortalecimiento presidencial y la mitigación de los efectos de la crisis siguió siendo el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). A este respecto destaca la realización de la Primera Semana de la Solidaridad del 2 al 8 de agosto durante la cual el mandatario federal realizó una gira por doce entidades federativas para supervisar la puesta en marcha de cerca de 25 mil obras y acciones. (37)

Finalmente resalta que la gestión de Salinas de Gortari, desde octubre de 1989 hasta la aceptación del Cofipe en julio de 1990, logró no sólo consolidar la imagen presidencial sino potenciar la autoridad del gobierno en la dirección de los cambios políticos y económicos del país y afianzar la posición dominante del PRI en el terreno de las mutaciones legislativo-electorales.

#### c) Las alianzas partidistas de octubre de 1989

---

(37) Beltrán del Río, Pascal, "Solidaridad, oxígeno para el PRI, en el rescate de votos", Proceso No.718, 6 de agosto de 1990, p.8-10

El estigma de la alianza PRI-PAN para aprobar la reforma constitucional en octubre de 1989 y los compromisos presidenciales pactados con este último partido para incluir en la ley reglamentaria los elementos para garantizar la efectividad del sufragio y la transparencia de los procesos electorales ("carta de intención") constituyeron los ejes sobre los cuales se edificó la aprobación del Cofipe.

Durante el asentimiento a los cambios en la Carta Magna, el PAN justificó su voto a favor planteando que si bien eran claras sus limitaciones, estos abrían la posibilidad de contar con una ley que asegurara comicios inobjectables. De esta manera, fincados en el acuerdo presidencial, muchas de las propuestas panistas fueron públicamente postergadas para el momento de la elaboración y sanción del Cofipe.(38)

Este complejo proceso de negociaciones y compromisos puso de manifiesto que el nuevo código electoral sería resultado del juego político entre un reducido número de actores con niveles de fuerza muy divergentes: el gobierno y el PRI, y el PAN.

Aquí es preciso resaltar que la posición del PAN fue clave durante la aprobación de los ejes constitucionales en materia electoral, pues de él dependía su aprobación final y el grado de legitimidad con que salieran a la luz pública. En esa excepcional ocasión, el PRI necesitaba los votos panistas para llevar adelante las enmiendas. Pero una vez sancionadas las líneas generales y cardinales de la

---

(38)Desplegado del CEN del PAN, Proceso, 9 de julio de 1990



transformación electoral, el potencial del PAN se vio disminuido y los compromisos obtenidos se volvieron a colocar en la mesa de discusión. Así, la admisión del Cofipe se hizo bajo la amenaza priísta de contar con los votos suficientes para aprobarlo solo (tenía 263 votos en ese momento y con 251 se podía aprobar el código) y su empeño por conjuntar voluntades partidistas para acoger la norma por consenso. En estos términos, el PAN arribó a las negociaciones del código bajo condiciones de debilidad con respecto a octubre de 89 y en relativa posición prominente en relación a los restantes partidos de oposición.

Por último, es necesario poner el acento en que los puntos anteriormente mencionados definen en términos generales la condición política en que llega cada una de las fuerzas al espacio de la concertación. Sin embargo, a diferencia de 89, su posición política no define el contenido de la ley reglamentaria, que fue fijado constitucionalmente en un momento anterior. La aprobación de la misma en julio de 1990 se da en un contexto fundamentalmente favorable al PRI y al proyecto gubernamental. La incidencia de la correlación de fuerzas está entonces restringida a marcarle al PRI los márgenes de negociación de su esquema electoral y, en ese sentido, la cantidad y nivel de propuestas panistas que debía aceptar una vez afianzado el apoyo de los partidos secundarios y excluido el PRD.

Así pues, bajo estas condiciones se llega a la aprobación

del Cofipe.

#### b. Las estrategias, alianzas y rupturas partidistas

De acuerdo al calendario parlamentario -fijado por los artículos 65 y 66 constitucionales(39)- la ley electoral debía ser discutida en el segundo periodo de sesiones ordinarias a celebrarse del 15 de abril al 15 de julio. Sin embargo, el complejo proceso vivido durante la gestación de las enmiendas constitucionales y la intención gubernamental de aprobar el código con el aval de la mayoría de los partidos, obligó a las diversas fracciones parlamentarias a iniciar los trabajos respectivos con anticipación a abril. En ese sentido, en diciembre de 1989 las fuerzas acordaron formar una comisión pluripartidista que iniciara sus trabajos el 22 de enero y estuviera encargada de redactar un proyecto de ley que fuera dado a conocer el 29 de marzo. Integran esa comisión 21 diputados, de los cuales 12 pertenecían al PRI y 9 a la oposición (3 al PAN, 2 al PRD y uno por cada uno de los partidos restantes PPS, PARM, PFCRN y Fracción Independiente). (40)

Este esfuerzo no fructificó y los plazos no se cumplieron, entre otras cosas, por que el PRI esperó hasta abril, a

---

(39)El artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión celebrará dos periodos ordinarios de sesiones: el primero comenzará el 10. de noviembre y el segundo el 15 de abril. A su vez el artículo 66 marca que el primer periodo no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

(40)Granados Chapa, Miguel Angel, Plaza Pública, *La Jornada*, 3 de enero de 1990.

última hora, para presentar su propio proyecto, en torno del cual debía girar el debate en comisiones, anterior al que se desarrollaría en el pleno. Muestra de la conflictividad que permeó los trabajos de dicha comisión es que para el 10. de febrero el PAN ya había denunciado a través de la prensa el desconocimiento público de parte del PRI de la "carta de intención" firmada entre el PAN y el Presidente de la República (por medio del Secretario de Gobernación) en octubre de 1989. (41)

Esto revela que de enero a abril el PRI prefirió centrar sus labores en la preparación de su proyecto de ley y postergar el debate con sus adversarios hasta el inicio del periodo de sesiones. (42)

La prensa publica que fue hasta el 18 de abril cuando el grupo parlamentario del PRI entregó a la oposición su proyecto de código electoral, cuyo contenido muestra que ya se integraban en él algunas de las propuestas panistas incluidas en la "carta de intención". A este respecto resultan interesantes algunos comentarios periodísticos en el sentido de que la falta de reconocimiento público del PRI

---

(41) *La Jornada*, 10. de febrero de 1990.

(42) Es importante mencionar que según la agenda de la Cámara de Diputados durante el segundo periodo de sesiones se discutirían los siguientes temas: reformas y adiciones al Código Penal del DF y Federal sobre la tipificación de delitos sexuales; el decreto relativo a las características de las nuevas monedas de 100, 200, 500, mil, dos mil, cinco mil y diez mil; las leyes sobre la privatización de la banca y sólo al final del periodo se tenía contemplado aprobar la ley reglamentaria electoral. (*Excelsior*, 18 de abril de 1990) Como se percibe, se destinó poco tiempo para el análisis y debate público de una cuestión tan importante como la norma electoral.

sobre los compromisos presidenciales obedecía básicamente a la disputa por el control político que se había producido entre la Secretaría de Gobernación y la dirigencia del PRI desde octubre pasado. Esto significaba que, en el fondo, la carta panista sería respetada, pero en la forma, el PRI elaboraría un proyecto de código que si bien contemplara las propuestas panistas sería presentada como producto del trabajo partidista. (43)

A partir de este momento el juego político que se desarrolló estuvo centrado en el manejo que hizo el PRI de su proyecto y el trabajo de negociación que abrió para procesar las propuestas de las fuerzas partidistas restantes. Así pues, bajo una posición dominante, el partido oficial inauguró tres espacios de batalla.

El primero consistió en la lucha del PRI por lograr conquistar el apoyo incondicional a su propuesta de parte de los llamados partidos paraestatales o secundarios -PPS, PARM y PFCRN- a cambio de algunas prerrogativas.

Sobre el particular, Arnaldo Córdova destaca que fueron dos las propuestas del PRI que cautivaron el apoyo de esos partidos: el mantenimiento de la fórmula de primera proporcionalidad para el reparto de diputaciones plurinominales, según la cual con un mínimo de votación (1.5%) se da a todos los partidos un cierto número de curules, independientemente de su votación total. Con esto,

---

(43) *La Jornada*, 10. de febrero de 1990.

los partidos más pequeños ganan una sobrerrepresentación que no corresponde con su fuerza real y efectiva y la obtención de curules se hace más difícil para los partidos intermedios." Si a la figura electoral de la <primera proporcionalidad> se agrega el hecho de que la iniciativa priísta propone que la asignación de recursos a los partidos (o prerrogativas) se haga; no por el número de votos que cada uno de ellos haya obtenido, sino por el número de curules que gane, se comprenderá cuáles fueron las poderosas razones que tuvieron los pequeños para anunciar, antes de cualquier discusión o debate, su apoyo irrestricto al PRI."(44)

Muestra del convencimiento que esto logró sobre el PPS, PARM y PFCRN es que los dos primeros definieron abiertamente su apoyo al PRI el 2 de julio y el tercero el 9 del mismo mes.

Por otro lado, el segundo espacio de batalla estuvo representado por el juego de contraposición-negociación que el PRI tendió con el PAN hasta el viernes 13 de julio, poco antes de aprobar el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. En este terreno se partió de una iniciativa de ley presentada por el PRI que ya contenía algunos de los planteamientos panistas(45), de manera que la

---

(44)Córdova, Arnaldo, "Los partidos y la Reforma Electoral", *Uno mas Uno*, 4 de Julio de 1990.

(45)El 10 de julio de 1990 el *Excelsior* publicó un documento de análisis sobre los planteamientos del PAN adoptados por el PRI en su iniciativa de ley electoral y posteriormente durante el proceso legislativo. Se habla de que en total fueron 70 las propuestas panistas adoptadas por el PRI.

negociación entre ambos partidos no fue de prerrogativas del primero hacia el segundo para conseguir su apoyo, sino de relación de fuerza y presión política para lograr, cada una de las partes, mayores ventajas: por el lado del PRI, el mantenimiento de las cláusulas de exclusión; por el lado del PAN, la introducción del mayor número posible de sus ofrecimientos. Todo en aras de cumplir el objetivo gubernamental de alcanzar una nueva ley electoral legítima, proceso cuyo primer eslabón estaba constituido por el hecho de que las reglas del juego fueran aceptadas por todos los contendientes.

Vale la pena hacer notar que el nivel de fuerza que potenciaba a los dos partidos era muy disímil. El PAN se encontraba ante una difícil disyuntiva: por un lado, si aceptaba el acuerdo con el partido oficial, tenía que enfrentar los costos políticos de la división interna manifestada desde octubre de 1989 y hecha pública respecto a la ley secundaria desde el 7 de julio.<sup>(46)</sup> Por otro lado, si la dirección panista rechazaba el acuerdo, pagaría los costos con sus críticos intestinos por haber confiado a ciegas en las promesas gubernamentales, con lo cual se hubiera puesto en juego la permanencia de la corriente neopanista en los altos mandos nacionales del partido.

De esta manera, la fortaleza del PAN se vio disminuida en el momento de las negociaciones por dos situaciones

---

(46) Ese día la fracción de panistas disidentes amenazaron con abandonar el partido si éste insistía en participar junto con el PRI en la aprobación de la ley. *Excelsior*, 8 de julio de 1990.

fundamentales: en primer término, por que debía concertar sus posiciones tanto entre sus propias filas como con el gobierno, y, en segundo plano, por que no consiguió el apoyo de otros partidos a su propuesta (particularmente del PRD).

El último plano de lucha estuvo representado por la pretensión priísta de que el PRD se sumara al proyecto PRI-PAN sin que éste introdujera necesariamente algunas de sus iniciativas. Ciertamente el PRD estaba colocado en una condición problemática. Además de su situación electoral desventajosa con respecto a 1988 y la división en sus filas parlamentarias, el partido estaba acorralado por un poder político que se mostró poco dispuesto a perdonar viejos agravios.

Adicionalmente, el Partido de la Revolución Democrática afrontó la escasa voluntad política por parte de la dirección nacional del PAN para impulsar una propuesta conjunta. Así, aunque efectivamente se llevaron a cabo pláticas a través de sus comisiones negociadoras y sus dirigencias nacionales, incluso declaraciones a la prensa sobre un paquete de propuestas único, finalmente el fraccionamiento interno en los dos partidos y la variedad de posturas que sus corrientes sostenían obligó a ambos a mantener su insularidad en los momentos álgidos de las negociaciones. Según declaraciones, sus diferencias en cuanto al contenido del código se reducían a la composición del Consejo General, los Consejos Locales y Distritales del

En contraposición, el PRI -no sin conflictos internos(48) - se presentó como actor unificado y dominante gracias a la conjunción de tres condiciones políticas: 1. contaba con los votos suficientes para modificar por sí solo la normatividad secundaria; 2. definió los tiempos y contenidos de la negociación política (lo cual significa llevar la iniciativa) al presentar tardíamente su iniciativa de ley, que ya incluía planteamientos panistas; 3. se colocó en una posición predominante frente al PAN al comenzar las negociaciones más importantes contando, desde el principio, con el apoyo de los tres partidos secundarios.

Así pues, en términos temporales, todo indica que del inicio del periodo de sesiones hasta los últimos días de junio, el juego partidista para definir la reforma tuvo como eje la propuesta priísta, alrededor de la cual giraron los planteamientos de los demás actores políticos. Posteriormente, desde los primeros días de julio hasta el jueves 12, las concertaciones se desarrollaron bajo la casi total certeza de un acuerdo PRI-PAN. El centro de la controversia estuvo representado por el número y nivel de los cambios a la propuesta del PRI logrados por la presión

---

(47) *Uno mas Uno*, 19 de junio de 1990

(48) Es relevante que un sector de la diputación del PRI -cerca de 30 diputados- se sumó a la demanda conjunta del PAN y PRD para que el nuevo código electoral no se aprobara de manera unilateral frente al gran reto del país de lograr elecciones creíbles, transparentes e indiscutibles. La Jornada, 11 de julio de 1990.



del PAN.

La incertidumbre en torno al momento de culminación de las negociaciones generó varias reestructuraciones al calendario parlamentario. Finalmente casi para concluir el periodo ordinario (por ley concluía el 15 de julio) el jueves 12 de julio las dirigencias del PRI, PAN, PPS y PFCRN expresaron su aceptación de la propuesta final de ley electoral.

Después del debate que se había iniciado en la media noche, en la madrugada del viernes 13 las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobaron por consenso y sin llegar a la votación el dictamen definitivo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). No fue necesario llegar a la votación pues todas las fracciones parlamentarias presentes -PRI, PAN, PPS y PFCRN- apoyaban el dictamen; mientras que PARM, PRD y Fracción Independiente, que rechazaban el dictamen, decidieron salirse del debate cuando recibieron el proyecto de Cofipe y propusieron sin éxito, que la discusión se comenzara el viernes por la mañana.

Cabe resaltar que en virtud de que no se llegó a la votación en esta etapa del proceso de aprobación, no se hizo pública la ruptura panista de por lo menos 30 legisladores que habían anunciado desde la tarde del jueves que rechazarían el dictamen. (49) De igual manera destaca que el PARM hubiera decidido salirse del debate excusando que no conocía el dictamen.

---

(49) *Excelsior*, 13 de julio de 1990.

Resta mencionar que, una vez iniciado el debate entre las fracciones parlamentarias presentes, se hizo un análisis comparativo de la versión original de la propuesta del PRI y la final, y la asamblea por unanimidad y consenso estuvo de acuerdo en las casi 200 modificaciones que según el PRI se le hicieron a su proyecto preliminar.

Posteriormente, el viernes por la tarde, el pleno de la Cámara de Diputados inició la discusión sobre el dictamen y en la madrugada del sábado, el Cofipe fue aprobado en lo general por las diputaciones del PRI, PARM, PPS, PFCRN y la mayor parte del PAN, por 369 votos a favor, 65 en contra y dos abstenciones (panistas). En contra votaron el PRD, la Fracción Independiente y 26 panistas. De la diputación panista 66 diputados lo hicieron a favor, 26 en contra y 2 se abstuvieron.

Antes de votar en lo general, el PAN hizo el último intento para no presentarse dividido y decidió retirarse tres horas de la sesión del viernes en la noche, bajo el argumento de que uno de sus diputados había descubierto un cambio en uno de los artículos pactados con el PRI. Sin embargo, a su regreso, el Coordinador de la diputación panista leyó un documento en el que se reconocía la fractura interna del PAN, y la existencia de dos posturas sobre el Cofipe.

Después de la votación en lo general se decretó un receso hasta la tarde del sábado, momento en que se inició la sesión para discutir los 184 artículos reservados para la discusión en lo particular. Poco después de iniciado el

debate, el Presidente de la Cámara anunció que se había llegado a un acuerdo entre las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PPS, PARM y PFCRN según el cual la discusión de los artículos impugnados se realizaría por libros y la votación también reagrupada de esa manera pero en un sólo acto.

Dicho acuerdo provocó que el PRD y el Grupo Independiente abandonaran la sesión definitivamente, argumentando que se había atropellado su derecho a impugnar ciertos artículos y presentar textos alternativos y notarios.

Ya sin esa parte de la oposición en la sesión, la aprobación en lo particular se redujo a un mero trámite y gran parte de la madrugada del domingo se ocupó en que cada uno de los legisladores diera su voto particular a favor de cada uno de los libros del Cofipe. En total 263 diputados votaron por dejar tal y como se habían presentado los artículos impugnados y 27 votaron en contra. Al final, no hubo ningún cambio. La sesión terminó la mañana del domingo cuando enviaron el dictamen al Senado y seguidamente se clausuró el segundo periodo de sesiones ordinarias.

Desde ese momento se proyectó abrir un periodo extraordinario para que el Senado sancionara el Cofipe y los diputados eligieran a los consejeros magistrados del Consejo General y a los miembros del Tribunal Electoral.

En los días siguientes a la sanción del Código, la prensa recogió declaraciones de los principales dirigentes del PRI, PRD y PAN en sentidos diversos y contrapuestos. Los

primeros señalaron al Cofipe como un avance en la democracia mexicana y reivindicaron la importancia de haber logrado el consenso de 5 partidos con rango constitucional. Los miembros del PRD calificaron a la nueva ley de contrarreforma; mientras que los panistas opinaron en sentidos opuestos. Los contrarios a la reforma expresaron que la ley aprobada no respondía a las expectativas de los ciudadanos y que constituía un retroceso en materia electoral. Otros panistas opinaron que el Cofipe era insuficiente pero representaba un avance. El CEN del PAN decidió avalar su postura con un desplegado en el que expusieron las principales ventajas del Cofipe en relación al Código Federal Electoral.

Ahora bien, como resultado de todo este proceso de negociación, debate y aprobación del Cofipe la correlación de fuerzas entre los partidos -y al interior de ellos- se modificó.

Sin duda alguna, el partido que salió más fortalecido fue el PRI. Independientemente de los conflictos internos -no ventilados a la luz pública- hacia afuera el PRI tuvo una sola voz, dirigió el curso de las negociaciones y logró el voto de cuatro partidos.

En el otro extremo, el partido que mayores costos políticos enfrentó fue el PAN. A la fuerte división en su interior se agrega el hecho de que si bien se incorporaron múltiples propuestas panistas al proyecto final (cerca de 100

modificaciones de fondo según reza el desplegado del CEN panista) se mantuvieron las cláusulas de exclusión, cuyas ventajas corresponden al partido mayoritario.

También en el terreno de los que salieron cargando los costos está el PRD. En primera instancia su fractura interna no le permitió actuar ágilmente. Mostró su escasa experiencia legislativa y su incapacidad para generar algún proyecto alternativo con el apoyo de los otrora partidos miembros del FDN.

Finalmente, sólo resta mencionar que la Cámara de Senadores aprobó el Cofipe el 14 de agosto de 1990, por lo que fue publicado en el Diario Oficial el 15 del mismo mes y año. Posteriormente, el 28 de septiembre, al inicio del periodo extraordinario, la Cámara de Diputados seleccionó a los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Federal Electoral.

#### 4. Las Cláusulas de exclusión

##### a. Consideraciones generales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) consta de 8 libros, 372 artículos y 16 transitorios. Su amplio contenido y complejidad exceden, desde cualquier punto de vista, los esfuerzos individuales por llevar a cabo un examen más o menos completo del mismo. Es por ello que, como hemos insistido desde el inicio del presente trabajo, nuestra pretensión es hacer el análisis político de aquello que hemos denominado "cláusulas de exclusión". Esto se explica en virtud de que, desde nuestro punto de vista, estas cláusulas constituyen el eje central de la estrategia político electoral del gobierno salinista para las elecciones de 1991 y 1994. (50)

Ahora bien, antes de pasar a la exposición de la materia de este apartado nos parece pertinente exponer algunas consideraciones:

1. Es de vital importancia tener presente que las leyes comiciales nunca resultan neutrales, por que son el resultado de extensos procesos de negociación y concertación, de intenciones diferentes en función de fines no siempre similares, y, en esa medida, plasman una cierta correlación de fuerzas.

Las mayorías diseñan las leyes pretendiendo establecer los

---

(50) Es conveniente aclarar que a través de la exposición de las cláusulas de exclusión es posible entender los puntos más relevantes del nuevo código electoral.

mecanismos que les permitan mantener su posición. Las minorías por el contrario, buscan introducir normas que les posibiliten abandonar su situación de marginalidad. A esto se añade que con cierta frecuencia las leyes electorales se hacen para responder a situaciones pasadas peligrosas.

Pese a todo, la última palabra es de la ciudadanía. Ninguna ley por sí misma ha servido para mantener en el poder o llevar a una fuerza al mismo cuando los ciudadanos se expresan en forma distinta. (51)

En este sentido el Cofipe no es una excepción. Entre otras cosas fue delineado para intentar reponer los daños causados al PRI y al gobierno por las elecciones de julio de 1988 y evitar una posible futura situación análoga. Al mismo tiempo este nuevo régimen electoral fue diseñado por el partido oficial buscando estatuir algunos instrumentos para conservar su status.

2. Dos fueron los retos generales bajo los cuales nació la reforma electoral de 1990: por un lado, aumentar su capacidad de generar credibilidad ante la población, sobre todo ahora que la legitimidad de los gobernantes depende cada vez más de la transparencia en los procesos de selección, y, por otro, preservar la posición dominante del gobierno en el manejo de las elecciones y garantizar la mayoría parlamentaria a la mayoría electoral.

---

(51) Cfr., Valdés, Leonardo, " Libro Primero", La Jornada, 24 de julio de 1990.

De esto se deriva que en el Cofipe corran paralelamente modalidades inclusivas, tendientes a abrir espacios a la mayor participación de los partidos en ciertos momentos de la toma de decisiones, y modalidades excluyentes, como las cláusulas de exclusión (candados) que buscan satisfacer el segundo reto mencionado.

Así pues, si bien el debate partidista desatado a raíz de la aprobación del Cofipe polarizó las posiciones de tal forma que fue calificado por sus adversarios como una contrarreforma y por sus impulsores como expresión de la democracia(52), un examen general del nuevo código nos revela que en él coexisten tanto avances como retrocesos. Los primeros están representados por aquellos cambios que implican una mayor apertura en la toma de decisiones y los segundos, sin duda, por los candados que se estudiarán a continuación.(53)

Para el propósito de esta investigación lo que interesa destacar es que los principales puntos de negociación y

---

(52)Vale la pena mencionar que las críticas adversas señalaban que el Cofipe constituía un laberinto jurídico que perpetuaba el sistema de autocalificación, el control del Ejecutivo sobre la instancia organizadora y la calificadora, la discrecionalidad de los gobernantes y la posibilidad de cometer fraudes.(Reyes Heróles, Federico, "Si..si..si", La Jornada, 10 de julio de 1990).En el extremo opuesto, los impulsores del Cofipe aseguraban que éste garantizaría comicios limpios y transparentes en la medida en que tanto la instancia calificadora como la encargada de organizar los comicios mantenían una composición que evitaba mayorías automáticas para cualquier partido y preservaba una independencia política y económica del gobierno. (Sodi de la Tijera, Demetrio, "Compromiso Democrático", La Jornada, 11 de julio de 1990).

(53)El estudio de esos avances y retrocesos del Cofipe implican un análisis comparativo que no es materia de la presente obra.



debate durante la aprobación del Cofipe coinciden en gran medida con las cláusulas de exclusión, en ellas, a fin de cuentas, se centró la confrontación de proyectos partidistas.

3. El análisis general de la nueva ley reglamentaria muestra algunos principios generales que revelan los contenidos esenciales de la concepción de modernidad del régimen actual. Entre ellos están los siguientes:

a. En primer término, se institucionaliza el espacio de intervención del Ejecutivo Federal en el control de los procesos electorales, mediante el nombramiento de los consejeros magistrados del máximo órgano electoral (Consejo General del Instituto Federal Electoral), de los magistrados del Tribunal Federal Electoral y de gran parte de los funcionarios electorales.

b. Se asegura la eficacia de la labor legislativa mediante el candado de gobernabilidad (primera cláusula de exclusión) que garantiza la formación de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

c. Se funda la imparcialidad de los organismos electorales en la presencia de representantes de la sociedad (consejeros magistrados, magistrados y consejeros ciudadanos).

d. Se consolida el control gubernamental -no del PRI- del desarrollo de las elecciones y sus resultados a través de la introducción de las cláusulas de exclusión y, al mismo tiempo, se inauguran fuentes de legitimidad electoral con la

participación de las fuerzas partidistas en diferentes instancias.

e. Se hace la diferenciación de funciones y competencias en el terreno de la organización de las elecciones en dos grandes vertientes: la primera está constituida por las decisiones políticas, en las que se establece la participación más o menos equilibrada de los sectores involucrados en la organización electoral: representantes del poder Ejecutivo, Legislativo, y de los partidos y ciudadanos; la segunda vertiente es la de las decisiones técnicas y operativas, en las que intervienen fundamentalmente los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, nombrados indirectamente por el titular del Gobierno Federal.

4. Como se ha expuesto, a partir de julio de 1988 el gobierno de Salinas de Gortari inició una estrategia político electoral centrada en la elaboración de una nueva legislación electoral que al tiempo que restituyera los marcos de legitimidad de los procesos comiciales, garantizara al gobierno el control efectivo de los mismos y asegurara la mayoría priista en el Congreso de la Unión.

Bajo esta perspectiva, son precisamente las cláusulas de exclusión los instrumentos que se introducen en el Cofipe para responder al cabal cumplimiento de los últimos objetivos marcados. Estas cláusulas no son otra cosa que los candados de seguridad del sistema que en conjunto forman el marco

mínimo que afianza la estabilidad institucional en los años de la modernización económica.

Las cláusulas de exclusión ( disposiciones normativas o artículos del nuevo código) son cerraduras por medio de las cuales se pretende el control de ciertas instancias electorales, de determinados resultados e incluso de los movimientos en el terreno partidista.

Su modalidad excluyente hace referencia, en primera instancia, a que descartan del disfrute de sus beneficios a los partidos minoritarios, al tiempo que pretenden regular la presencia de ciertas fuerzas en los órganos de representación política nacional. (54)

Ahora bien, las cláusulas de exclusión tienen una particularidad que es de vital importancia esclarecer: están centradas en lo que podríamos llamar la ingeniería electoral. Esto hace referencia -en términos generales- al conjunto de estudios y técnicas que permiten determinar las orientaciones más deseables, las condiciones de rentabilidad óptimas y los procedimientos más adecuados para aplicar las normas contenidas en el código. En otras palabras, es el trabajo propiamente técnico y operativo que se realiza para aplicar la reglamentación contenida en el Cofipe.

En virtud de que es un trabajo que no se dirime

---

(54) A este respecto Carlos Ramírez comenta que "...no son pocos los políticos que creen que la ley electoral podría ser un candado que busque eludir la presencia del perredismo y del cardenismo de instancias del debate del esquema de modernización económica neoliberal del salinismo". Ramírez, Carlos, "Las claves del Código Electoral", El financiero, 17 de julio de 1990.

públicamente, se mantiene al margen de la verificación y control de los diversos actores que intervienen en los procesos comiciales, y queda bajo la total reponsabilidad del cuerpo profesional de funcionarios.

Finalmente cabe mencionar que las cláusulas que a continuación se analizan son las que emergieron más o menos públicamente durante el debate y aprobación del nuevo código, de tal manera que representan los candados más relevantes aunque no necesariamente los únicos.

#### b. Cláusulas de exclusión

##### 1. Cláusula de gobernabilidad y escala móvil de diputados proporcionales

Este primer candado ha sido considerado como uno de los ejes estratégicos del proyecto electoral del régimen actual. En términos estrictos su contenido básico se encuentra plasmado en el artículo 13 del Cofipe, que reafirma la nueva redacción del 54 constitucional:

Es importante mencionar que la primera reforma al nuevo código fue aprobada en diciembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial en enero de 1991. Esta contempla modificaciones a cuatro artículos ( art.13 adición inciso c, 15 párrafo 1, 127 párrafo 1 y 366 adición inciso c), dos de ellos relativos a la materia de esta primera cláusula, el artículo 13 y el 15. Lo que a continuación se presenta es el texto ya reformado.

El tan debatido cándado de gobernabilidad es un mecanismo a través del cual se le asegura una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a la mayoría electoral. Este tipo de disposición no es reciente en nuestra legislación electoral. Su primer antecedente lo encontramos en la norma de 1963 que introdujo por primera vez espacio para la representación de las minorías. Después en la LFOPE y en el Código Federal Electoral la volvemos a encontrar bajo modalidades más excluyentes. (55)

Así pues, lo novedoso de la cláusula de gobernabilidad en el Cofipe no sólo está representado por la disminución drástica del porcentaje mínimo para alcanzar la mayoría electoral (de 51% de la votación nacional que estipulaba el código de 1987 a 35% en el Cofipe), sino principalmente por lo que algunos autores han llamado "escala móvil" de diputados proporcionales. (56) Este cambio tiene como antecedente directo la conflictiva situación experimentada por el PRI en 1988, cuando alcanzó con dificultades una votación de 50.74%. El cándado de gobernabilidad funciona de la siguiente manera.

El artículo 13 del Cofipe expone un abanico de situaciones en las que puede estar el partido mayoritario y la asignación de curules proporcionales que corresponde a cada una de ellas. Los dos supuestos en que se aplica la "escala

---

(55) Vid: apartado 2 de este mismo capítulo; la aprobación del fundamento jurídico del Cofipe: las reformas constitucionales de 1989, específicamente lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados.

(56) Cfr. Valdés, Leonardo, "Libro Primero", *La Jornada*, 24 de julio de 1990.

móvil" de diputados proporcionales se exponen a continuación. El inciso b) de este artículo indica que :

B) AL PARTIDO POLITICO QUE OBTENGA EL MAYOR NUMERO DE CONSTANCIAS DE MAYORIA Y CUYA VOTACION SEA EQUIVALENTE AL 35% DE LA VOTACION NACIONAL EMITIDA, LE SERAN ASIGNADOS DIPUTADOS DE LAS LISTAS REGIONALES EN NUMERO SUFICIENTE PARA ALCANZAR, POR AMBOS PRINCIPIOS, 251 CURULES; ADICIONALMENTE LE SERAN ASIGNADOS DOS DIPUTADOS MAS POR CADA PUNTO PORCENTUAL OBTENIDO POR ENCIMA DEL 35% DE LA VOTACION Y HASTA MENOS DEL 60%;

La innovación radica en la asignación de dos diputados por cada punto porcentual obtenido arriba del 35% de la votación, que no existía en ninguna legislación anterior. Esta amplia prerrogativa para el partido mayoritario implica una compensación en curules a una relativa baja votación. De ahí que algunos autores digan que el candado de gobernabilidad mexicano no significa que la mayoría del Congreso designa gobierno - como en otros sistemas- sino que, a la mayor de las minorías, se le asegura mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual implica una sobrerrepresentación del partido supuestamente mayoritario. (57)

Como se mencionó, el artículo trece sufrió su primera reforma en diciembre de 1990 (aprobada sólo por el PRI y con la oposición del PRD, PPS, PARM, PFCRN y la mayor parte del PAN). Esta consistió en la adición de un párrafo que en

---

(57) Ibidem.

términos rigurosos señala la distribución de diputados de representación proporcional correspondiente a la segunda situación para el partido mayoritario en que se aplica la "escala móvil". En realidad este supuesto no es novedoso pues ya estaba contenido en la iniciativa de código presentada por el PRI. Sin embargo, en la negociación con el PAN, en julio de 1989, fue retirado para garantizar su voto favorable. Una vez aprobado el Cofipe, el PRI decidió impulsar su inclusión en diciembre. El texto añadido es el siguiente:

C) AL PARTIDO POLITICO QUE HAYA OBTENIDO 251 O MAS CONSTANCIAS DE MAYORIA Y CUYA VOTACION SEA EQUIVALENTE O MAS DEL 35% Y HASTA MENOS DEL 60% DE LA VOTACION NACIONAL EMITIDA, LE SERAN ASIGNADOS DOS DIPUTADOS ADICIONALES DE LAS LISTAS REGIONALES POR CADA PUNTO PORCENTUAL DE VOTACION QUE HUBIERA ALCANZADO POR ENCIMA DEL 35%. EN ESTE SUPUESTO EL NUMERO TOTAL DE DIPUTADOS POR AMBOS PRINCIPIOS NO PODRA SER SUPERIOR A LA CANTIDAD QUE RESULTE DE SUMAR A 251, EL NUMERO DE DIPUTADOS ADICIONALES DE LAS LISTAS REGIONALES QUE SE LE ASIGNEN POR LOS PUNTOS PORCENTUALES DE VOTACION OBTENIDA POR ENCIMA DEL 35%.

Todo indica que la adición al artículo 13 buscó evitar que al partido que estuviese dentro de esa hipótesis se le aplicara una sanción indebida (por ejemplo no premiarlo con la "escala móvil" de diputados) o una ventaja desproporcionada (impulsar que los diputados adicionales se sumaran al número total de constancias de mayoría obtenidas,



en este supuesto, más de 251).

Ahora bien, es importante entender que los tres elementos principales de la cláusula de gobernabilidad del cofipe que son, la asignación inicial de diputados para alcanzar mayoría absoluta en la Cámara, el 35% de la votación como límite para obtener mayoría, y los diputados adicionales por punto porcentual arriba del 35%, hacen posible que el partido mayoritario pueda llegar a tener la representación del 60% de la Cámara (300 diputados) sin necesariamente obtener el triunfo en los 300 distritos.

Finalmente es preciso destacar que la cláusula de gobernabilidad -construida a la sazón de las elecciones de 1988- aplicable en los comicios de 1991 y 1994 sobrerrepresentará al partido mayoritario en la Cámara de Diputados y le garantizará una mayoría absoluta, incluso calificada si logra elevar su votación a porcentajes de entre el 60 y 66%. Esto le daría múltiples ventajas para el trabajo legislativo vinculado al proyecto de modernización del régimen salinista, pues abre la posibilidad de impulsar cambios constitucionales sin necesidad de impulsar alianzas con otras fuerzas partidistas.

A lo anterior se añade que el candado de mayoría (o de gobernabilidad) también está construido para garantizar la sobrerrepresentación del partido mayoritario en el Colegio Electoral encargado de calificar las elecciones presidenciales. Recordemos que el artículo 60 constitucional señala que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se



integrará por cien diputados en la proporción que les corresponda respecto del total de constancias otorgadas (momento en el que ya fue beneficiado el partido mayoritario por la cláusula de gobernabilidad)- y no de la votación nacional obtenida inicialmente.

## 2. La fórmula para la asignación de los diputados de representación proporcional

Así como el punto clave de la cláusula de gobernabilidad está contenido en la "escala móvil" de diputados proporcionales, la esencia de los resultados de la distribución de éstos se encuentra en la fórmula que se establece para asignarlos.

El artículo 15 (también reformado en diciembre en su párrafo primero) establece que para la distribución de curules de representación proporcional al partido mayoritario se procederá a aplicar la fórmula de proporcionalidad simple y que una vez realizada esta distribución, se procederá a asignar a los restantes partidos los diputados de representación proporcional que les correspondan, aplicando la fórmula de primera proporcionalidad.

Esto significa que para el partido mayoritario la fórmula que rige la asignación de sus diputados proporcionales es la de la proporcionalidad simple, es decir igualación entre porcentaje de votos y curules. Sin embargo, para el caso de los partidos minoritarios (medianos y pequeños) se aplica la fórmula de primera proporcionalidad (cuyos componentes se

estipulan en los artículos 16, 17 y 18). Esta tiende a favorecer la sobrerrepresentación de los partidos pequeños y la subrepresentación de los medianos en la medida en que - por decirlo de alguna manera- el costo en votos por curul se "abaratara" ( al multiplicar el número de curules por dos se "abaratara" el primer reparto de diputados). Esto significa que los partidos más chicos necesitan un menor número de votos que con la fórmula de proporcionalidad simple para alcanzar un determinado número de curules. Bajo esta última, el costo en votos por curul es mayor.(58)

Como se percibe, el modelo de primera proporcionalidad está dirigida a garantizar la presencia en la Cámara Baja de los partidos pequeños que obtengan al menos 1.5% de la votación y, con ello, evitar su marginalidad en el terreno político y particularmente su desaparición de los espacios de representación nacional, donde en los últimos tres años han jugado un papel estratégico al apoyar al partido oficial e impedir la unidad con el PRD.

### 3. Reincorporación del registro condicionado al resultado electoral

El registro condicionado es una figura jurídica a través de la cual las organizaciones o agrupaciones políticas sin registro definitivo (por tanto no consideradas

---

(58)La aplicación de las fórmulas de proporcionalidad simple y primera proporcionalidad implica un complicado proceso aritmético que no es objeto del presente trabajo. Baste decir que su procesamiento está comprendido en lo que hemos denominado ingeniería electoral.

como partidos políticos nacionales) pueden participar en las elecciones federales, condicionados por la ley a la obtención de su registro definitivo si logran el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en las que participen (artículo 22 y 35 del Cofipe).

La aparición de esta modalidad de registro en nuestra legislación se remonta a la LFOPE. Bajo el contexto partidista de finales de los 70, el registro condicionado sin duda sirvió para dinamizar el sistema de partidos al permitir la incorporación de 5 organizaciones partidistas al mismo (PCM, PST y PDM en 1979; PRT en 1982 y PMT en 1985).

La reforma electoral de 1987 proscribió el registro condicionado y sólo mantuvo vigente el registro definitivo, que implicaba el cumplimiento de difíciles requisitos. Esto alentó las tendencias unitarias de la izquierda al cerrar la posibilidad de que las organizaciones sin registro lo buscaran condicionado. En ese sentido podría considerarse que el FDN -que participó en las elecciones de 1988 con la candidatura de C. Cárdenas- fue un resultado no deseado por esa reforma.

Esto constituye en gran medida el eje causal explicativo de la reincorporación del registro condicionado en el Cofipe y aún más, de la disminución de los requisitos para obtenerlo. Si la consecuencia directa de su eliminación del marco electoral pasado fue el aliento a las tendencias unitarias, su aparición en 1990 abre la posibilidad a las pretensiones fraccionalistas en los partidos y la

quebrantación de la estructuración del voto (al haber numerosos partidos la votación se fragmenta).

En el contexto sistémico partidista actual la reintegración del registro condicionado es controvertible por varias razones:

a) Tiende a fomentar la pulverización del voto, particularmente de la izquierda, al permitir la aparición de múltiples opciones partidistas en las elecciones, gracias a que facilita, aún más que en el pasado, la obtención del registro condicionado al disminuir los requisitos.

A este respecto el artículo 33 párrafo 3 establece que los requisitos que deberán acreditar las organizaciones interesadas no serán menores a los siguientes: contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; representar una corriente de opinión con base social y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

En contraste, la ley de 1977 estipulaba que el partido que aspirara a obtener el registro condicionado debía acreditar, entre otras cosas, que representaba una corriente de opinión, sirviendo como documentos probatorios las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos y otros elementos de similar naturaleza. Además, demostrar haber realizado actividad política permanente cuatro años antes de la solicitud de registro.

El impulso a la fragmentación del voto también se funda en que el artículo 34 del Cofipe prohíbe a los partidos con

registro condicionado coaligarse o fusionarse entre si o con los partidos políticos nacionales.

Todo indica que esta restricción es una respuesta a lo acontecido en 1988, pues constituye una barrera que tiende a evitar las propuestas unitarias y las alianzas electorales en torno a candidatos.

b) En materia de procedimiento para obtener el registro condicionado, el Cofipe otorga facultades discrecionales al Instituto Federal Electoral (IFE), lo que posibilita el control por parte del Consejo General de ese instituto sobre la dinámica y crecimiento del sistema de partidos (artículos 33-35 del Cofipe).

En este plano, el artículo 33 establece que:

1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PODRA CONVOCAR, EN EL PRIMER TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR A LAS ELECCIONES FEDERALES ORDINARIAS, A LAS ORGANIZACIONES Y AGRUPACIONES POLITICAS QUE PRETENDEN PARTICIPAR EN LOS PROCESOS ELECTORALES, A FIN DE QUE PUEDAN OBTENER EL REGISTRO CONDICIONADO COMO PARTIDO POLITICO.

2. PARA LA EXPEDICION DE LA CONVOCATORIA, EL CONSEJO GENERAL TOMARA EN CUENTA LAS CONDICIONES ESPECIFICAS EN LAS QUE FUNCIONA EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS, ASI COMO SU COMPOSICION Y REPRESENTATIVIDAD SOCIOPOLITICA.

c) Se impide que las asociaciones políticas obtengan registro condicionado como tales (como asociaciones políticas) para participar en las elecciones. Si solicitan dicho registro deben antes constituirse en partidos

políticos, lo cual puede generar, en cierta medida, la ficción de un gran sistema multipartidista, aunque en realidad se trate de partidos muy pequeños y con escasa representatividad y arraigo.

#### 4. Coaliciones y candidaturas comunes

Como réplica directa a lo acontecido el 6 de julio de 1988, cuando cuatro partidos con registro definitivo impulsaron la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República, en el actual código electoral de 1990 las candidaturas comunes han quedado proscritas y las coaliciones se reglamentan excesivamente. Vale la pena recordar que durante muchos años la figura de las candidaturas comunes le fue altamente funcional al partido oficial pues en múltiples ocasiones los partidos secundarios -PPS, PARM y PST- postularon como su candidato a la Presidencia al abanderado del PRI.

En el Código Federal Electoral, el artículo 92 establecía que:

DOS O MAS PARTIDOS POLITICOS, SIN MEDIAR COALICION PUEDEN POSTULAR AL MISMO CANDIDATO, PERO PARA ELLO ES INDISPENSABLE EL CONSENTIMIENTO DE ESTE.

LOS VOTOS SE COMPUTARAN A FAVOR DE CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS QUE LOS HAYA OBTENIDO Y SE SUMARAN EN FAVOR DEL CANDIDATO.

En contraste, en el código actual, esta reglamentación simplemente desapareció.

Ahora bien, con respecto a los obstáculos para la formación de coaliciones el artículo 58 del Cofipe estipula que:

1. LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES PODRAN FORMAR COALICIONES PARA LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL, ASI COMO DE SENADORES Y DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA.

2. LOS PARTIDOS POLITICOS NO PODRAN POSTULAR CANDIDATOS PROPIOS DONDE YA HUBIERE CANDIDATOS DE LA COALICION DE LA QUE ELLOS FORMEN PARTE.

3. NINGUN PARTIDO POLITICO PODRA REGISTRAR COMO CANDIDATO PROPIO A QUIEN YA HAYA SIDO REGISTRADO COMO CANDIDATO POR ALGUNA COALICION.

4. NINGUNA COALICION PODRA POSTULAR COMO CANDIDATO DE LA COALICION A QUIEN YA HA SIDO REGISTRADO COMO CANDIDATO POR ALGUN PARTIDO POLITICO.

5. NINGUN PARTIDO POLITICO PODRA REGISTRAR A UN CANDIDATO DE OTRO PARTIDO POLITICO.

6. LOS PARTIDOS QUE SE COALIGEN, PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES, DEBERAN CELEBRAR Y REGISTRAR EL CONVENIO CORRESPONDIENTE ...

7. EL CONVENIO DE COALICION PODRA CELEBRARSE POR DOS O MAS PARTIDOS POLITICOS.

8. PARA EFECTO DE LA IDENTIDAD DE LOS PARTIDOS, CONCLUIDA LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES, TERMINARA AUTOMATICAMENTE LA COALICION.



9. LOS PARTIDOS POLITICOS QUE SE HUBIEREN COALIGADO PODRAN CONSERVAR SU REGISTRO AL TERMINO DE LA ELECCION, SI LA VOTACION DE LA COALICION ES EQUIVALENTE A LA SUMA DE LOS PORCENTAJES DEL 1.5% DE LA VOTACION EMITIDA, QUE REQUIERE CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS COALIGADOS.

De lo anterior saltan a la vista las modalidades excluyentes que se establecen a lo largo de todo el texto. Particularmente resalta que a diferencia de ordenamientos anteriores, el actual dispone que ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido, aún con su consentimiento, salvo en los casos de coalición.

Respecto al convenio estipulado en el párrafo 6, el artículo 63 del código de 1990 establece, entre otros, tres requisitos de vital importancia por la conflictividad que representan: en primer término, estipular la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición; en segundo lugar, indicar el orden de prelación (preferencia) para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de votación obtenida por la coalición no sea equivalente a 1.5% por cada uno de los partidos coaligados; por último, señalar el color o colores de uno de los partidos o el formado con los de los partidos coaligados. Las decisiones que estos requerimientos implican introducen amplios espacios para la confrontación directa entre las fuerzas coaligantes.

Por otro lado, una novedad sin duda significativa es



que por primera vez en la legislación electoral se establecen normas distintas para la formación de coaliciones, según éstas postulen candidatos a Presidente de la República, diputados por el principio de representación proporcional, senador o diputados por el principio de mayoría relativa. La lógica que cruza a todas ellas es la de generar obstáculos y pugnas entre los partidos interesados en formar una coalición, para así desalentar los propósitos unitarios.

En términos generales, las coaliciones mencionadas (normadas por los artículos 59, 60, 61 y 62) comparten las siguientes limitaciones en el proceso de su configuración:

a) La coalición acreditará ante los Consejos del Instituto Federal Electoral (IFE) tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos coaligados. Sin embargo, la ley señala que la coalición actuará como un solo partido y por tanto la representación de la misma sustituye a la de los otros partidos coaligados:

Lo mismo sucede ante las mesas directivas de casilla y con los representantes generales en el distrito, donde los partidos deberán acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido.

b) Los partidos coaligados disfrutan de las prerrogativas en radio y TV como si fueran un solo partido.

c) La ley obliga a los partidos a seleccionar el emblema de uno de los partidos coaligados o a formar uno entre todos.

d) La ley exige que la coalición acredite que fue aprobada

por la Asamblea Nacional de cada partido y compruebe que los órganos partidistas respectivos de cada partido sancionaron la plataforma electoral de la coalición y la candidatura respectiva.

Finalmente, sólo resta mencionar lo relativo a las fusiones: de las restricciones más sobresalientes que el Cofipe establece para la realización del convenio de fusión de los partidos es que éste debe ser comunicado a la Dirección General del IFE a más tardar un año antes al día de la elección. Esto contrasta con el plazo que establecía el Código Federal Electoral, en él se exigía que el convenio fuera presentado a las autoridades electorales una semana antes, por lo menos, del día de inicio del registro de candidatos.

##### 5. Integración del máximo órgano electoral

A lo largo de todo el proceso de reforma electoral, el asunto de la integración y facultades de los órganos electorales fue el tema que mayores polémicas desató, en el que se cifraron las expectativas de avanzar en la confiabilidad del sistema electoral, y el que mayor polarización generó entre los partidos.

El Cofipe dispone que el Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (artículo 68), ya no es, por tanto, una función pública que corresponda al gobierno

federal como rezaba el Código Federal Electoral. Además resalta la institucionalización de esta tarea pues pone énfasis en la permanencia y profesionalización de la misma. El Instituto contará con patrimonio propio, ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional por medio de 32 delegaciones (una en cada entidad) y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. También contará con un cuerpo de funcionarios integrados en el Servicio Profesional Electoral (artículo 69 y 70). Con esto se presume que la calificación del personal será salvaguarda de veracidad y objetividad en la organización de las contiendas federales.

Los órganos centrales del IFE son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General (art. 72). Esto parece responder a la pretensión de que el nuevo organismo federal electoral tenga una estructura que cuente, por un lado, con órganos de dirección con representación de los sectores involucrados, (Consejo General, Consejos Locales y Consejos Distritales); y por otro, con órganos ejecutivos y técnicos, (Junta General Ejecutiva y Juntas Locales y Distritales), a cargo de personal calificado permanente.

En cuanto a la integración del organismo superior de dirección es importante resaltar que el Consejo General, que sustituye a la Comisión Federal Electoral, se distingue por tener un sistema de pesos y contrapesos más sofisticado y equilibrado, que atempera la sobrerrepresentación priísta

que permitía el código anterior.

El Consejo, por disposición del artículo 74, estará integrado por un consejero designado por el Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; cuatro por el Poder Legislativo, dos diputados (uno designado por la mayoría y otro por la primera minoría) y dos senadores (uno designado por la mayoría y otro por la primera minoría); seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos nacionales en número que corresponda a la entidad de su votación.

En este órgano las resoluciones se tomarán por mayoría de votos y, en caso de empate, el presidente (representado por el Secretario de Gobernación), tendrá voto de calidad. En las sesiones, tanto el presidente como el secretario general del IFE ( que lo será también del Consejo) tendrán derecho a voz, pero no a voto. Además destaca que el Consejo General no podrá sesionar en ausencia de su presidente, es decir, del representante del Poder Ejecutivo.

Los consejeros magistrados, según el mismo artículo 74, serán electos de la siguiente manera: el Presidente de la República propondrá a la Cámara de Diputados una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir. La Cámara deberá seleccionar a los consejeros magistrados y a sus suplentes por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes; si en una primera votación los candidatos no obtuvieran esa mayoría, se procederá a insacular, de entre los candidatos propuestos, a

los consejeros y sus suplentes. Estos durarán en su cargo ocho años -plazo no sexenal que salta a la vista- y al término de ese periodo el Presidente de la República podrá proponer su ratificación o nuevos candidatos a elegir. En todo caso, lo importante es poner el acento en que el origen de su designación radicará siempre en la propuesta que de su candidatura haga el titular del Poder Ejecutivo.

La representación de los partidos políticos nacionales, de acuerdo al mismo artículo, se regirá por una forma de proporcionalidad que limita los excesos del código de 1987 y funciona como sigue: si un partido obtiene entre el 1.5 y el 10% de la votación general emitida en la elección inmediata anterior de diputados por mayoría relativa, tendrá un representante; entre el 10 y el 20% dos; entre el 20 y el 30%, tres y más del 30% cuatro representantes. Los partidos que hayan obtenido su registro (condicionado o definitivo) con posterioridad a la última elección tienen derecho a acreditar a un representante con derecho a voz pero sin voto.

La composición del máximo órgano electoral constata la idea de que la concepción gubernamental de modernidad aplicable en este ámbito se circunscribe a la incorporación de representantes ciudadanos en los organismos electorales. Sin embargo, pese a que la anexión de los consejeros magistrados fue defendida por los impulsores del Cofipe como la garantía de la imparcialidad y contrapeso a los partidos políticos, la oposición aseveró que la forma de su designación

aseguraba que serían fieles representantes del Ejecutivo Federal, cuyo voto se sumaría a los del partido oficial para así garantizarle de nueva cuenta una mayoría preestablecida y segura al gobierno en la organización de las elecciones.

A este respecto cabe mencionar que los requisitos que deben reunir los consejeros magistrados buscan de alguna manera avalar la ecuanimidad de los mismos en su desempeño. Así el artículo 76 dice que los consejeros tendrán que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no tener más de 65 años ni menos de 35 el día de la designación (como los ministros de la Suprema Corte de Justicia); poseer, por lo menos desde cinco años atrás, título de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito alguno; tener residencia en el país de por lo menos cinco años, salvo en caso de servicio a la República por menos de seis meses; no haber ocupado jamás la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político en los últimos cinco años; no haber ocupado cargo alguno de elección popular en los anteriores cinco años.

Por último, resta mencionar una disposición destinada a evitar que el número de representantes de los partidos pueda determinar por sí solo las decisiones del Consejo. El Cofipe, en su artículo 75, manda que para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en

la función electoral, si dicho número resulta mayor a diez, se integrará un consejero magistrado más por cada representante partidario adicional al mismo número. En este caso se dispone que los nuevos consejeros magistrados se integrarán al Consejo General con base en la lista adicional aprobada por la Cámara de Diputados en el orden en que ésta determine al elegirlos o insacularlos.

Esta disposición en particular representa un candado de seguridad del gobierno para mantener bajo su control la organización y desarrollo de las elecciones, pues garantiza que los partidos nunca puedan tener el control del Consejo General.

Así pues, desde nuestro punto de vista es importante resaltar que si bien a través de la incorporación de los consejeros magistrados se intenta abrir el espacio del juego político en la toma de decisiones -teóricamente ningún partido tiene de entrada mayoría preestablecida-, lo cierto es que el procedimiento para su designación establece un vínculo claro entre ellos y el Presidente de la República, de quien reciben el reconocimiento como supuestos ciudadanos distinguidos y sin militancia partidista.

#### 6. Organos ejecutivos y técnicos

Otra de las novedades del código de 1990 tiene que ver con la conformación de un área del IFE -la Junta General Ejecutiva- encargada de las funciones ejecutivas y técnicas, que se nutrirá básicamente del personal del Servicio Profesional Electoral. Hasta el anterior código, quienes se



encargaban de ejecutar las decisiones electorales eran empleados de la Secretaría de Gobernación, por primera vez serán miembros de un cuerpo administrativo especializado.

La Junta General Ejecutiva estará integrada por el Director General, el Secretario General (ambos nombrados por el Consejo General a propuesta del secretario de Gobernación) y los Directores Ejecutivos de 6 áreas (todos nombrados por el Director General): Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Administración

Lo anterior pone de manifiesto que los mandos superiores de este cuerpo ejecutivo serán nombrados indirectamente por el Presidente de la República, lo cual posibilita la parcialidad en sus importantes decisiones: de esta maquinaria depende el como, con que intensidad y hacia donde se implementen las decisiones tomadas por los órganos de dirección.

"La posibilidad de cumplir con el cometido de mantener el control eficaz sobre las instancias (ejecutivas) del Instituto reside en la existencia de una compleja red de conexiones entre ellas que deberá permitir la supervisión mutua de sus funciones.

De tal suerte, el Consejo General designa por mayoría calificada, a partir de la terna propuesta por su presidente, el Secretario de Gobernación, al Director General del Instituto Federal Electoral (art. 85 y 86). Este



es, a su vez, el coordinador de la Junta General Ejecutiva y nombra a los integrantes de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales que son paralelamente miembros de los Consejos respectivos (artículo 89).

Las Juntas Ejecutivas tienen además la facultad de proponer las listas de los candidatos a consejeros ciudadanos en la esfera inmediata inferior (la Junta General elaborará la lista para los consejeros ciudadanos distritales). Los Consejos los elegirán a partir de ahí, por votación mayoritaria (art. 82, 86 y 105)."(59)

En las Juntas Ejecutivas (General, Local y Distrital) se fijan programas y procedimientos del IFE y se realizan funciones técnicas de vital importancia como la estadística electoral, distribución y ubicación de casillas, insaculación de funcionarios de casilla, etc. En ellas se concentra lo que en páginas anteriores denominábamos ingeniería electoral. Pese a la importancia de las funciones que esta engloba ni los partidos políticos ni los ciudadanos ejercen un control que aumente la confiabilidad en el desarrollo de estas funciones.(60)

Como se mencionó, las Juntas Ejecutivas son el espacio

(59)Peschard, Jacqueline, "El nuevo Código Electoral", Cuadernos de Nexos, Número 26, Agosto 1990, p.V

(60)A este respecto Luis Javier Garrido, entre otros, critica el hecho de que la mayoría de los miembros del Consejo General serán decididos por el Ejecutivo Federal y señala que la enorme burocracia que se crea, a las órdenes de la Junta General Ejecutiva, y sin el control de los partidos, será un verdadero Poder Electoral, dependiente sólo de Los Pinos y, según todas las sospechas no encubrirá más que la profesionalización del fraude.(Garrido, Luis Javier, "El Cofipe: un nuevo handicap (El fondo), La Jornada, 24 de julio de 1990

privilegiado del Servicio Profesional Electoral (SPE). Esta innovación del código de 1990 se integra por dos cuerpos: el de funcionarios y el de técnicos. Los primeros realizarán funciones directivas, los segundos llevarán a cabo las actividades especializadas.

El SPE se organizará de acuerdo con el estatuto específico que expida el Presidente de la República. Ese documento será redactado por la Junta General Ejecutiva del IFE. El proyecto de estatuto deberá contar con la aprobación del Consejo General y posteriormente, una vez sancionado, se turnará al Presidente de la República para su promulgación. Como se percibe, tanto el SPE como su estatuto se encontrarán íntimamente vinculados a la estructura gubernamental, particularmente a la presidencia de la República.

Lo anterior pone de manifiesto que el área ejecutiva del IFE en su conjunto (Juntas Ejecutivas y SPE) -diferenciada del área directiva representada por los Consejos- además de no contemplar en sus órganos la presencia de los representantes partidistas, ni del Poder Legislativo, mantiene escasa independencia con respecto al Ejecutivo Federal, quien indirectamente nombra a los principales funcionarios de la misma.

#### 7. Registro Federal de Electores y nuevo padrón electoral

Según establece el artículo 135, el IFE prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente los servicios

inherentes al Registro Federal de Electores, éste es de carácter permanente y tiene por objeto cumplir lo relativo al padrón electoral.

Desde las elecciones locales de 1986 y con mayor énfasis en las federales de 1988 el padrón electoral se convirtió en fuente de numerosos conflictos, al ser señalado por los partidos de oposición como el documento a través del cual se realizaba la manipulación fraudulenta de las listas de electores. Las impugnaciones contra el rasuramiento del padrón de potenciales votantes de la oposición, la inclusión de electores inexistentes, la duplicación de registros, etc. fortalecieron la falta de credibilidad en la limpieza de los comicios. Esto hizo necesario la elaboración de un padrón a partir de cero, en la que tuvieran una participación activa los partidos políticos.

Así pues, el Cofipe contempla la conformación de un nuevo padrón electoral y la creación de un sistema de actualización de las listas de electores. Esto supone, según el artículo 136, la configuración de dos secciones: a) Catálogo General de Electores (elaborado a partir de la técnica censal total) que incluye la información básica sobre hombres y mujeres mayores de 18 años, es decir, en él figurarán todos los ciudadanos mexicanos; b) padrón electoral, en él constarán los nombres de quienes consignados en el Catálogo hayan presentado su solicitud individual de registro y hayan recogido su credencial de elector.

Las listas de electores -producto del padrón electoral- se elaborarán con los nombres de los ciudadanos inscritos en el Catálogo General de Electores, que soliciten su inscripción en el padrón y recojan en tiempo y forma su credencial para votar (las credenciales constarán de firma, huella digital y fotografía, aunque esto último no se aplicará para las elecciones de 1991 de acuerdo al artículo 13 transitorio del Cofipe).

Ahora bien, la elaboración del padrón se acompañará de un sistema de Comisiones de Vigilancia en las que los partidos políticos tendrán representación paritaria. La vigilancia será reforzada en virtud de que, según el art. 160, los partidos contarán con terminales de computadora que les permitirán el acceso permanente al padrón electoral.

Llegados a este punto, es menester señalar que si bien, en términos generales, la reglamentación relativa al Registro Federal de Electores y particularmente la decisión de impulsar la configuración de un nuevo padrón electoral y una credencial para votar más segura fueron considerados por los actores políticos como un avance del Cofipe respecto al pasado marco electoral, no se deja de considerar un candado favorable al gobierno actual el hecho de que el manejo medular de todo este proceso estará en manos de funcionarios vinculados directamente con el Poder Ejecutivo. Esto hace referencia a que, en efecto, el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores es nombrado por el Director General del IFE y éste es propuesto por el Secretario de

Gobernación en su calidad de presidente del Consejo General del IFE.

Sólo resta apuntar que lo relativo al padrón cobra cada vez mayor importancia, en virtud de que las nuevas formas del fraude denunciadas por los partidos de oposición a partir de la elecciones de 1990 -fraude discreto y abstencionismo selectivo- se realizan básicamente antes del día de las elecciones a través del padrón electoral y el proceso de reseccionamiento. Esto confirma, desde su punto de vista, la parcialidad con la ejercen sus funciones las autoridades del Registro Federal de Electores.

#### 8. Integración de las mesas directivas de casilla

La casilla electoral constituye una de las claves del proceso comicial pues es el espacio para la expresión del voto. En ese sentido, las mesas directivas de casilla cumplen un papel fundamental pues además de ser la única instancia de participación ciudadana sin intermediación partidaria, son las facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales (art. 118 del Cofipe). Por ello fueron uno de los ejes centrales de las demandas de los partidos políticos durante la aprobación del Cofipe.

Las mesas directivas de casilla están integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores (art.119). Entre los requisitos que estos deben cumplir para poder

formar parte de las mesas resaltan las innovaciones incorporadas por el código actual de 1990: tener credencial para votar, no tener más de 70 años, no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista a nivel nacional, estatal o municipal y haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente. Entre las atribuciones de los presidentes de las mesas directivas saltan a la vista dos que fueron demandas directas de la oposición: practicar con auxilio del secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes el escrutinio y computo, y fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del computo de cada una de las elecciones.

Lo más debatido, sin embargo, fue lo relativo al sistema para integrar las casillas (art. 193) que consiste en que a) las Juntas Distritales insaculen a un 20% de los ciudadanos del padrón de cada sección electoral (el mínimo de insaculados será de 50); b) hecha la insaculación, las propias Juntas harán una selección tomando en consideración capacidades físicas y mentales; c) los seleccionados serán capacitados mediante un curso, y, entre ellos, en base a una evaluación objetiva de capacidades se designará (segunda selección) a los miembros de cada mesa de casilla. Los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento.

A pesar de que se acepta que representa un avance el que se

haya eliminado la facultad que otorgaba el código de 1987 a los Comités Distritales para designar a los miembros de las mesas directivas de entre los propuestos por los partidos, se levantan tres críticas centrales a este sistema(61) que fundamentan su consideración como una cláusula de exclusión:

- 1) Se cuestiona la eficacia del proceso, pues éste implica, según la ley, ganar un sorteo, ser seleccionado como apto, asistir a un curso de capacitación y ser considerado idóneo;
- 2) La imprecisión de los criterios para la selección abre espacios para las decisiones discrecionales de las autoridades encargadas del proceso;
- 3) se impugna el que todo el procedimiento esté a cargo de la Junta Distrital Ejecutiva, que no es más que la reunión de funcionarios electorales permanente de cada distrito.

En materia de la instalación de casillas se reconocen los siguientes avances (art. 194 y 195):

- a) Se da preferencia a escuelas y oficinas públicas.
- b) Las urnas serán transparentes.
- c) Los partidos podrán nombrar 2 representantes en lugar de uno y se puede designar un representante general por cada 10 casillas urbanas o 5 rurales (art. 198).
- d) Los presidentes de las casillas recogerán las credenciales alteradas o que no pertenezcan a quienes las presentan.
- e) Se crean casillas especiales en las que votarán ciudadanos en tránsito.

---

(61) Cfr, Valdés, Leonardo, "De la casilla y de los resultados electorales, Libro Quinto", *La Jornada*, 28 de agosto de 1990.



f) Las boletas podrán ser firmadas o selladas por uno de los representantes partidistas (art. 107 y 212). Se aclara que la falta de firma no impedirá su distribución ni será motivo para anular los sufragios recibidos.

Finalmente lo importante es resaltar que la dirección del proceso de integración e instalación de las mesas directivas de casilla por parte de las Juntas Distritales Ejecutivas constituye un espacio vital de control del gobierno sobre uno de los puntos clave de las elecciones y, en esa medida, un candado de seguridad del régimen sobre la primera instancia donde se producen los resultados electorales.

#### 9. El cómputo distrital

En esta materia encontramos dos avances relativos frente a amplios retrocesos y candados. Los primeros están representados por: a) los tiempos de entrega de los paquetes electorales que, según el artículo 238, se reducen a los siguientes plazos, los presidentes de las casillas harán llegar a los Consejos Distritales los paquetes inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas fuera de la cabecera y hasta 24 horas en el caso de casillas rurales. Sin embargo, el mismo artículo contempla la posibilidad de que los paquetes de casilla sean entregados al Consejo Distrital fuera de esos plazos, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor. b) el presidente del Consejo Distrital (art. 243) está obligado a llevar a cabo



un cómputo provisional de las votaciones que entreguen las casillas y darlo a conocer en voz alta.

En el plano de los retrocesos -reconocidos así por representar candados o cláusulas de exclusión- el mayor problema está constituido por el cómputo que llevan a cabo los Consejos Distritales (art. 245-254). Las regresiones más graves al respecto son las siguientes: 1) se mantienen los tiempos de espera, pues la ley estipula, al igual que en el pasado, que será hasta el miércoles siguiente al día de las elecciones cuando comience el cómputo distrital; 2) a la hora del cómputo se le dan facultades al Consejo Distrital para que en caso de que los resultados de las actas no chequen (entre las cifras del acta que se le entrega al presidente del Consejo y las correspondientes al acta que se encuentra en el paquete) se abra el paquete para contar de nuevo las boletas. Esto abre, desde nuestra perspectiva, un candado de seguridad amplísimo pues permite que, en caso de votaciones desfavorables al partido oficial, se relicen prácticas fraudulentas para alterar los resultados; 3) el nuevo código establece que será el presidente del Consejo Distrital el que entregará la constancia de mayoría al candidato ganador en las elecciones de diputados uninominales, con lo cual se evita el debate en el máximo órgano electoral acerca de la validez de los resultados y se despolitiza la configuración legal de los mismos; 4) los presidentes distritales, por otra parte, enviarán las actas de los cómputos de las casillas y distrital a las instancias

de calificación correspondientes (las de diputados de mayoría y presidente a la Cámara de Diputados; las de senadores al Consejo local; las de diputados de representación proporcional a las cabeceras de circunscripción). Los paquetes electorales con las boletas permanecerán bajo su custodia hasta que termine la calificación de todas las elecciones y luego los destruirán. (art. 254, innovación del Cofipe ). Esto evidencia que el gobierno no está dispuesto a enfrentarse de nueva cuenta a la situación vivida en 1988, cuando la oposición pidió abrir los paquetes electorales que estaban en poder de la Cámara de Diputados para verificar el testimonio del voto ciudadano.

#### 10. La calificación de los resultados

Los resultados electorales son siempre la fuente mayor de conflictos y controversias entre los diversos actores involucrados. Tradicionalmente la legislación mexicana ha dividido las normas que rigen la calificación comicial(62) - encargada a las Cámaras que forman el Congreso de la Unión- y las del llamado contencioso electoral, ligadas antes a la Suprema Corte de Justicia y desde 1987 a un tribunal especial.

En este último ámbito el código de 1987 creó el Tribunal de

---

(62)El proceso de calificación comicial por el Poder Legislativo es lo que da origen al llamado sistema de autocalificación, según el cual, cada Cámara califica su propia elección, mientras que a la de Diputados toca la calificación de la elección presidencial. Para ampliar lo relativo a la autocalificación y la reforma constitucional de 1989 Vid: apartado 2 de este capítulo.

la Contencioso Electoral (tricoel), pero le otorgó facultades limitadas y legitimidad vulnerable pues su papel se redujo a recomendar la anulación de las elecciones. Esto posibilitó que el Colegio Electoral de los Diputados en 1988 pasara por alto las recomendaciones y decidiera anular otras casillas.

El fracaso del tricoel para legitimar los resultados electorales permitió suponer que la reforma constitucional de 1989 y el Cofipe introducirían cambios mayores. No fue así." Se mantuvo el principio de autocalificación y un pequeño avance apareció en la nueva redacción del artículo 60 constitucional, que en su parte conducente establece: <Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas...>" (63)

Así pues, el Cofipe establece en su artículo 264 que el Tribunal Federal Electoral (TFE) -que sustituye al Tricoel- es un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la resolución de los recursos de apelación e inconformidad interpuestos por los partidos. El TFE se integra por una sala central con sede en el DF, integrada por cinco magistrados, y cuatro salas regionales,

---

(63) Valdés, Leonardo, "De la calificación y de los conflictos electorales; libros VI y VII", *La Jornada*, 4 de septiembre de 1990.

con tres magistrados cada una, ubicadas en las cabeceras de las demás circunscripciones. A este respecto se ha reconocido como un avance los intentos de descentralización que esto representa.

El centro de la discusión en torno al TFE fue el procedimiento para nombrar a los magistrados miembros del mismo, pues los hace depender del Ejecutivo Federal, con lo cual se pone en tela de juicio la supuesta autonomía del tribunal y se abre un candado de seguridad al sistema al garantizar que cuando menos los magistrados guardan un vínculo directo con el Presidente de la República.

El artículo 268 establece que los magistrados serán designados por mayoría calificada en la Cámara de Diputados a propuesta presidencial, de idéntica manera como lo serán los consejeros magistrados del IFE. Resalta que en la legislación de 1987 los magistrados del Tricoel eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos y por mayoría simple. Esto confirma que la nueva forma de designación establecida por el Cofipe constituye una cláusula de exclusión, pues por primera vez se formaliza la intervención del Ejecutivo en el nombramiento de los integrantes del Tribunal.

#### 11. Las nulidades y el sistema de medios de impugnación

Pese a que la normatividad electoral actual referente a la anulación de elecciones y las causales que la justifican presenta avances con respecto a leyes anteriores, también

integra candados que ponen de manifiesto los límites que el gobierno salinista ha establecido en lo relativo a los cambios en lo contencioso comicial, particularmente en torno a las elecciones presidenciales.

El Código federal Electoral de 1987 reiteró lo expuesto por leyes anteriores en el sentido de distinguir la nulidad de una votación de la de una elección, señalando para cada una de ellas diferentes causas.- Además agregó que la votación es la que se emite en una casilla y la elección la que se realiza en un distrito electoral. Indicó que el Comité Distrital tenía la obligación de turnar el recurso interpuesto por el partido al Tricoel, para que éste, al resolverlo, confirmara, modificara o revocara el acto impugnado pero no para que declarara la nulidad de una votación o de una elección, facultad reservada constitucionalmente a los Colegios Electorales del Congreso de la Unión.(64)

En contraste, el Cofipe reitera la diferencia de la nulidad de la votación y la de la elección y establece las causas para una y otra, agrega que la nulidad de una elección es no sólo la que puede existir respecto de un distrito electoral, sino también de otras regiones electorales (esto representa, sin duda un avance). En ese sentido la ley señala claramente que el Tribunal Federal Electoral podrá declarar la nulidad de la votación recibida en una casilla, la de la

---

(64)Cfr, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Secretaria de Gobernación, marzo de 1991, p.483

elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, o la de senador en una entidad federativa, o la del cómputo de alguna circunscripción plurinominal (art.286). Las resoluciones que dicte al respecto serán obligatorias y no podrán ser modificadas más que por los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y Senadores, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros (art.292).(65)

Ahora bien, las modalidades excluyentes (cláusulas de exclusión) y los espacios de discrecionalidad (también considerados como candados favorables al sistema) que abre la ley en esta materia se encuentran en el hecho de que, de acuerdo a lo expuesto, se puede anular la elección de un diputado de mayoría, de un senador o de un diputado de representación proporcional, pero el código no contempla la posibilidad de que la elección presidencial se anule. Su calificación seguirá siendo materia de la Cámara de Diputados, convertida para efecto en Colegio Electoral.

A este respecto es imposible hacer a un lado la referencia a las elecciones presidenciales de julio de 1988 en las que, a raíz de las irregularidades denunciadas, el PAN solicitó ante la extinta Comisión Federal Electoral la anulación de la elección presidencial y la realización de comicios extraordinarios; mientras que el FDN también pidió la anulación de la elección y la instalación de un gobierno interino.

---

(65) Ibid, p.492

De cualquier manera, es importante destacar que al eliminar la posibilidad de la anulación de la elección presidencial se mantiene una calificación política más que jurisdiccional, "...para ganar la presidencia será necesario contar con la mayoría no de los votos ciudadanos, sino de los diputados. La propia ley está diseñada para otorgarle mayoría en esa Cámara al partido del presidente en función del llamado "candado de gobernabilidad".(66)

Por otro lado, los espacios de discrecionalidad los encontramos en algunos de los causales de la anulación de una votación y de una elección, en donde se hace referencia a ciertas situaciones que ocasionan anulación, pero donde al mismo tiempo se añade que la validez de esa causal dependerá de si es determinante o no para el resultado de la votación, sin indicar quién y bajo qué criterios tiene la facultad de decidir al respecto.

En este sentido el artículo 287 señala en sus incisos f,g,h,i que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten -entre otras cosas- las siguientes causales (estas fracciones también son válidas para el caso de la anulación de las elecciones mencionadas al inicio):

F)HABER MEDIADO DOLO O ERROR EN LA COMPUTACION DE LOS VOTOS QUE BENEFICIE A UNO DE LOS CANDIDATOS, FORMULA DE CANDIDATOS Y ESTO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACION;  
G)PERMITIR SUPRAGAR SIN CREDENCIAL PARA VOTAR O A AQUELLOS CUYO NOMBRE NO APAREZCA EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES

---

(66)Valdés, Leonardo, "De la calificación y ...", op. cit.



...Y SIEMPRE QUE ELLO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACION;

H) HABER IMPEDIDO EL ACCESO A LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS O HABERLOS EXPULSADO SIN CAUSA JUSTIFICADA Y SIEMPRE QUE ELLO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA ELECCION;

I) EJERCER VIOLENCIA FISICA O PRESION SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O SOBRE LOS ELECTORES Y SIEMPRE QUE ESOS HECHOS SEAN DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA VOTACION.

Por otro lado, en el terreno del complicado sistema de medios de impugnación, si bien, desde nuestro punto de vista, éste no constituye una cláusula de exclusión si creemos pertinente señalar que en este renglón el Cofipe no presenta avances muy significativos con respecto a la ley de 1987 y en cambio sí mantiene las limitaciones en los plazos para interponer recursos y pruebas. Además, abre espacios de discrecionalidad al establecer ciertos criterios totalmente ambiguos para la valoración de las pruebas documentales privadas (que aparecen por primera vez en la legislación, son pues una innovación del Cofipe).

En este sentido, el artículo 327 señala que las pruebas deberán ser documentales públicas; esto es, actas y documentos expedidos por funcionarios electorales o gubernamentales y los emitidos por notarios públicos. Más adelante indica que serán documentales privadas todas las demás actas o documentos que aporten las partes. Sin embargo



aclara que éstas podrán libremente ser valoradas por los órganos del IFE y por las salas del Tribunal Federal Electoral al resolver los recursos de su competencia, mediante la sana crítica. Incluso, más adelante añade que las documentales privadas y los escritos de los terceros interesados serán estimados como presunciones y sólo harán prueba plena cuando a juicio de la Sala, los demás elementos que obren en el expediente, los hechos afirmados, la verdad conocida y el sano raciocinio de la relación que guardan entre sí, no deje dudas.

12. La cláusula de gobernabilidad y la escala móvil de representantes proporcionales en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

La cláusula de gobernabilidad correspondiente al órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal -Asamblea de Representantes (ARDF)- tiene su fundamento constitucional en el artículo 73 fracción cuarta y su reglamentación particular en el artículo 366 del Cofipe.

El análisis de este candado no deja dudas respecto a que el proceso político sobre el cual se inspiraron para construirlo está referido a los resultados en el DF de la elección presidencial, la de senadores, diputados y asambleístas en julio de 1988. La presidencial la ganó el candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo 49.2% de la votación, contra 27.2% de Salinas de Gortari y 22.0%

de Manuel J. Clouthier(67).La de senadores también representó un triunfo para el FDN, mientras que la de diputados resultó dividida entre las tres fuerzas políticas principales, PRI, PAN y FDN.En la Asamblea de Representantes sólo las negociaciones políticas lograron que el PRI obtuviera la mayoría en ese órgano.

La votación obtenida por el PRI en el DF y la situación política que de ello se derivó constituyen el antecedente más fuerte que explica por que ni en la reforma constitucional de 1989 ni en la aprobación del Cofipe en julio de 1990 se impulsaron reformas tendientes a la democratización del gobierno del DF, a pesar de las demandas que en ese sentido enarbolaron los partidos de oposición. En contraste, sí se impusieron cambios dirigidos a implantar la cláusula de gobernabilidad con porcentajes adecuados para obtener la mayoría absoluta en la Asamblea de Representantes, de acuerdo a la nueva correlación de fuerzas políticas en el DF.

En la normatividad vigente en 1988, en sentido estricto no existía la cláusula de gobernabilidad para la ARDF, pues no había una prescripción a través de la cual se le asegurara la mayoría al partido con mayor votación. La ley sólo estipulaba que sería mayoría el partido que obtuviera cincuenta más uno de la votación . Así, parece claro que los resultados de la contienda de 1988 hicieron necesaria la

---

(67)Cfr, Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, "Los resultados electorales", Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, p. 140

inclusión del candado de gobernabilidad para el órgano de representación ciudadana en el DF.

Ahora bien, según el artículo 345 del Cofipe, la Asamblea de Representantes se integra por 66 miembros, cuarenta de ellos electos por el principio de votación mayoritaria relativa mediante distritos electorales uninominales (que son los mismos 40 distritos que rigen la elección de diputados federales) y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal (que está constituida por todo el territorio del DF).

Lo que resalta en la cláusula de gobernabilidad aplicable al DF es tanto el porcentaje del 30% requerido para obtener la mayoría absoluta en la Asamblea, como la "escala móvil" de asambleístas proporcionales. Ambos mecanismos garantizan la sobrerrepresentación de la mayor de las minorías, cuyo único límite está representado por lo estipulado en el artículo 74 constitucional fracción cuarta, donde se establece que ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios (representación proporcional y mayoría relativa).

El sistema de mayorías funciona como sigue. El artículo 366 establece que el otorgamiento de constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional se realiza bajo las siguientes normas:

A) SI NINGUN PARTIDO POLITICO TIENE POR LO MENOS EL 30% DE

LA VOTACION EN EL DISTRITO FEDERAL Y NINGUNO ALCANZA 34 O MAS CONSTANCIAS DE MAYORIA, A CADA PARTIDO POLITICO LE SERAN ATRIBUIDOS DE SU LISTA, EL NUMERO DE REPRESENTANTES QUE REQUIERA PARA QUE EL TOTAL DE MIEMBROS CON QUE CUENTE EN LA ASAMBLEA CORRESPONDA AL PORCENTAJE DE VOTOS QUE OBTUVO; Y

B) AL PARTIDO POLITICO QUE OBTENGA EL MAYOR NUMERO DE CONSTANCIAS DE MAYORIA Y CUYA VOTACION SEA EQUIVALENTE AL 30% O MAS DE LA VOTACION EN EL DISTRITO FEDERAL, LE SERAN ATRIBUIDOS REPRESENTANTES DE SU LISTA, EN NUMERO SUFICIENTE PARA ALCANZAR, POR AMBOS PRINCIPIOS, 34 REPRESENTANTES. ADICIONALMENTE LE SERA ATRIBUIDO UN REPRESENTANTE MAS POR CADA CUATRO PUNTOS PORCENTUALES QUE OBTENGA SOBRE EL 30% DE LA VOTACION.

C) AL PARTIDO QUE OBTENGA 34 O MAS CONSTANCIAS DE MAYORIA RELATIVA Y CUYA VOTACION SEA EQUIVALENTE AL 30% Y HASTA EL 66% DE LA VOTACION EN EL DISTRITO FEDERAL, LE SERA ASIGNADO DE SU LISTA UN REPRESENTANTE ADICIONAL POR CADA CUATRO PUNTOS PORCENTUALES DE VOTACION QUE HUBIERA ALCANZADO POR ENCIMA DEL 30%. EN ESTE SUPUESTO, EL NUMERO TOTAL DE REPRESENTANTES POR AMBOS PRINCIPIOS NO PODRA SER SUPERIOR A LA CANTIDAD QUE RESULTE DE SUMAR A 34, EL NUMERO DE ASAMBLEISTAS ADICIONALES DE SU LISTA QUE SE LE ASIGNEN POR CADA CUATRO PUNTOS PORCENTUALES OBTENIDOS POR ENCIMA DEL 30%.

Cabe recordar que el inciso c) constituye la hipótesis adicionada a partir de las reformas al Cofipe aprobadas en diciembre de 1990. La iniciativa de reformas y adiciones

señala que el espíritu de este cambio fue no dejar a una posible interpretación por los organismos y los Colegios Electorales, la regulación del supuesto que se daría en cuanto un partido obtuviera más de 34 constancias de mayoría y una votación equivalente al 30% o más hasta el 66%.

La sobrerrepresentación que garantiza la "escala móvil" está significada por el hecho de que por cada cuatro puntos porcentuales que la votación del partido mayoritario exceda el 30% recibirá un representante, adicionalmente a la mayoría absoluta asignada inicialmente.

Esto es significativo pues supone que el partido que logre ser beneficiado con la cláusula de gobernabilidad podrá controlar la Asamblea de Representantes al contar con la mayoría absoluta, incluso calificada si su votación es alrededor del 66%.

Además, cabe resaltar que este candado de seguridad del sistema irá cobrando mayor relevancia conforme se vayan ampliando las facultades de la Asamblea de Representantes y su importancia política como único espacio de representación ciudadana en el DF.

### 13. La fórmula para la asignación de los asambleístas de representación proporcional

Así como el eje de la cláusula de gobernabilidad es la "escala móvil" de representación proporcional, el nudo de ésta se significa por la fórmula que se aplica para el reparto de los 26 puestos proporcionales de la Asamblea de

Representantes.

A diferencia de la Cámara de Diputados en que, según se vio en páginas anteriores, se aplica la fórmula de primera proporcionalidad para la distribución de diputados por representación proporcional a los partidos minoritarios (mecanismo que beneficia a los partidos con menor votación), en el caso de la Asamblea de Representantes, la ley dispone que se aplique la fórmula de proporcionalidad simple (art. 368) para la asignación de los representantes proporcionales tanto para el partido mayoritario como para los minoritarios. Esta regla coloca en una situación de igualdad a los partidos medianos y pequeños en el momento de la distribución y beneficia al final a los primeros y perjudica a los segundos.

Esto se debe al hecho de que "...es tan pequeño el número de representantes electos bajo el sistema proporcional, que resulta inaplicable la fórmula de primera proporcionalidad. Sin embargo, el Cofipe contiene una prevención para el caso de partidos muy pequeños. Según el artículo 371, a los partidos que hubieren alcanzado el 1.5% de la votación en el DF, pero no alcancen representantes proporcionales al aplicarse la fórmula de proporcionalidad simple, se les atribuirá un representante antes de realizar la distribución entre el resto de los partidos."(68)

A este respecto vale la pena destacar que el código de 1987 estableció para la asignación de representantes

(68) Valdés, Leonardo, "De la Asamblea del DF: Libro octavo", *La Jornada*, 11 de septiembre de 1990.

proporcionales a la ARDF la fórmula de primera proporcionalidad. En este sentido el Cofipe marca una innovación al estipular que se utilizará la de proporcionalidad simple. La segunda novedad en esta materia está representada por la inclusión del mecanismo de compensación mencionado anteriormente, a través del cual se le asigna una representación mínima a los partidos con menor votación, que hayan obtenido el 1.5% pero que no hayan alcanzado representantes proporcionales.

Sin duda el candado de seguridad que estas novedades representan pone de manifiesto que, bajo la concepción gubernamental, mientras el DF se caracterice por ser una zona de alta competitividad y con fuerte presencia de la oposición (principalmente PAN y PRD), se implementarán tanto ventajas comparativas para el partido oficial (cláusula de gobernabilidad), como elementos para mantener la presencia de fuerzas menores pero estratégicas para el PRI en el juego político de los órganos del DF.

## CONCLUSIONES



1. Los sistemas políticos democráticos reconocen como dos de sus ejes fundamentales a las elecciones y a la representación política, constituida por órganos de gobierno cuyos miembros sean seleccionados por sufragio universal.

La realización de elecciones libres, competitivas, correctas y periódicas, y el cumplimiento de su función como mecanismo a través del cual sean elegidos los gobernantes por los gobernados, implica la constitución de dos componentes:

a) El sistema electoral, básicamente formado por la ley (o leyes) en la materia.

Las normas comiciales juegan un papel muy importante en el terreno electoral pues influyen directamente en la composición de los órganos de gobierno (al incidir en el reparto de sufragios y escaños), en el comportamiento y número de los partidos en competición, y en la representatividad de los elegidos.

En un gran número de regímenes democráticos, las leyes electorales intentan conjugar el principio mayoritario con el proporcional para garantizar, al mismo tiempo, ciertas ventajas comparativas para la mayoría electoral - en función de la estabilidad y permanencia del régimen político imperante- y mecanismos que aseguren la permanencia de minorías concurrentes que avalen la capacidad decisional de la mayoría, la competitividad de las elecciones y la posibilidad de alternancia en el poder.

b) El sistema de partidos, configurado por la interacción resultante de los partidos que participan en la competencia electoral.

En los regímenes democráticos los partidos políticos juegan el papel de mediadores entre la sociedad y las autoridades. Su participación posibilita la realización de elecciones competitivas y legítimas, y al ejercer presión sobre los órganos encargados del desarrollo de los comicios, intentan asegurar su periodicidad y transparencia.

Los partidos tiene un rol significativo en el terreno electoral pues definen en gran medida la revaloración social de las elecciones, el desarrollo y nivel de confrontación en las contiendas, la politización de la ciudadanía y la legitimidad y credibilidad social de los resultados.

En conjunto, elecciones, leyes electorales y partidos se conjugan para constituir un amplio canal de articulación socio-política entre gobernantes y gobernados y la fuente mayor de legitimidad para el ejercicio del poder.

2. Existen dos pilares institucionales del sistema político mexicano que explican, de manera general, la estructura de poder en el país: la presidencia de la República y el partido oficial.

La fortaleza de este último emana de su vinculación directa con el gobierno y de sus sectores corporativos, que al mismo tiempo son la base social de apoyo del Estado mexicano.

El enorme poder que caracteriza a la institución presidencial tiene tres fuentes básicas: la ley, su jefatura del partido oficial y la estructura de poder formada durante los primeros treinta años de vida posrevolucionaria.

Estos dos pilares han redimensionado el papel de las elecciones, las leyes electorales y el sistema de partidos.

3. Durante muchos años - por lo menos hasta la década de los 70- las elecciones no constituyeron el espacio donde se definía el acceso al poder, sino sólo el proceso formal de legitimación de la lucha que se desarrollaba al interior del partido oficial. Además, el control de los comicios estaba básicamente asegurado por la presencia mayoritaria de este partido en las instancias organizadoras y calificadoras de los mismos (sancionada por la ley electoral), y por la escasa competitividad del sistema de partidos. A esto se aúna que la facultad extralegal del Presidente de controlar los procesos electorales, principalmente la facultad de elegir a su sucesor, hacía del espacio político-electoral un campo poco fértil para la disputa del poder político.

La funcionalidad de las elecciones se centraba en que abrían espacios para la negociación interna en el partido oficial, así como concertaciones externas con las fuerzas opositoras. Su papel fundamental se concentraba en sustanciar el tiempo político de recomposición y cohesionamiento del grupo gobernante.

El conflicto económico y social de los 70 y la ley electoral de 1977 auspiciaron un proceso paulatino de redimensionalización de las elecciones. Estas fueron adquiriendo un mayor grado de competitividad, gracias al reconocimiento y participación de nuevas y viejas agrupaciones políticas.

En los últimos años las elecciones han empezado a ejercer una influencia importante sobre los procesos políticos en México, en virtud de que se han revalorado como fuente privilegiada de legitimidad de los gobernantes. Sin embargo, el presidencialismo mexicano, la permanencia del partido oficial, la exigua imparcialidad de las leyes electorales y la escasa fortaleza de los partidos de oposición hacen que el terreno comicial no constituya aún el espacio donde el cuerpo electoral decida quien gobierna.

4. La estructura de poder presidencialista y de partido hegemónico le ha otorgado a las leyes electorales el doble papel de garantizar el control político de los comicios y de los órganos de representación nacional, y de elevar sustancialmente la credibilidad en los mismos. Para lograr lo anterior, los gobiernos posrevolucionarios han utilizado a las leyes electorales para responder a los procesos de cambio político y al desbordamiento de los marcos institucionales, de tal manera que han combinado prescripciones inclusivas -que tienden a abrir espacios para la mayor participación de los actores políticos en las

instancias de organización de las elecciones- y regulaciones excluyentes que pretenden eliminar de los órganos preferentes de decisión y control de los comicios a las fuerzas de oposición.

Desde este punto de vista las leyes electorales y sus reformas han sido el instrumento de gobierno por excelencia de los grupos poderosos posrevolucionarios para evitar que las tendencias político-electorales desfavorables al partido oficial se expresen en la pérdida de poder y legitimidad.

5. El limitado papel que el sistema político le asignó a los procesos comiciales y la conformación de un partido ligado íntimamente al gobierno sentaron las bases para el desarrollo de un sistema de partidos débil, poco competitivo y con escasas posibilidades de alternancia partidista en el poder.

Sin embargo, el compromiso constitucional del sistema político mexicano con las formas democráticas de gobierno y la necesidad de legitimación de la real estructura de poder le exigieron la ampliación del espectro partidario para elevar la credibilidad del proceso electoral.

De ello se deriva la decisión gubernamental de impulsar -durante la década de los 50- la creación de partidos de oposición que se presentaran como opuestos al partido oficial pero sin buscar disputar ni ejercer realmente el poder. Al lado de estos partidos paraestatales o secundarios se fueron gestando algunas alternativas partidistas de

oposición real.

Fue hasta finales de la década de los 70, con la aprobación de la LFOPPE y la introducción del sistema proporcional para la representación de las minorías, que comienza a ampliarse el sistema partidario y con ello la competitividad de las elecciones.

Pese a ello, el sistema de partidos ha enfrentado el control gubernamental a través básicamente de la ley electoral. Es ésta la que ha permitido mantener el equilibrio entre el control sobre la presencia electoral de nuevos partidos y fuerzas políticas "peligrosas" y la apertura de espacios mínimos para que la oposición partidaria no desaparezca, con lo cual se pretende asegurar la legitimidad interna y externa del sistema político en su conjunto.

6. Las elecciones del 6 de julio de 1988 han sido las más competidas y controvertidas en la historia política posrevolucionaria de nuestro país. Estuvieron significadas por una amplia participación ciudadana, un rechazo al gobierno en turno de Miguel de la Madrid y al partido oficial y un apoyo popular extenso a los candidatos de oposición impulsados por el PAN y el Frente Democrático Nacional. Estas manifestaciones encuentran algunos de sus elementos explicativos en el marco general en el que se desarrollaron las elecciones.

El contexto de la justa de 88 se caracterizó por una profunda crisis económica, signada por sus altos costos

sociales y su identificación con la modernización capitalista. Al mismo tiempo, destaca el deterioro de la estructura corporativa, la conflictividad de los comicios de los primeros cuatro años del sexenio de De la Madrid y la paulatina gestación de una cultura de la resistencia social (sobre todo en zonas urbanas) protagonizada principalmente por los movimientos sociales.

La configuración del escenario partidista electoral constituido por tres grandes fuerzas bien diferenciadas -PRI, PAN y FDN- tuvo tres momentos álgidos.

a) El PAN nominó como candidato presidencial a un representante del neopanismo (Manuel J. Clouthier) identificado por su discurso confrontacionista hacia el gobierno y su importante labor de resistencia civil, desarrollada en los comicios de Chihuahua en 1986.

b) El proceso de selección interna del candidato del PRI a la primera magistratura desató la ruptura y salida de una parte del ala nacionalista del partido, constituida en corriente disidente (Corriente Democrática) y encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

La designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial del PRI (8 de noviembre de 1987) dio inicio a un reacomodo general en el sistema de partidos, alterando de manera sustancial la política de alianzas de los partidos de oposición.



c) Finalmente, el tercer momento cumbre está representado por la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial del PARM y el proceso de unificación que comienza a gestarse alrededor de ella. Este propósito culmina con la adhesión de tres partidos con registro y una variedad de organizaciones políticas, todos aglutinados en el Frente Democrático Nacional.

Los resultados electorales de 1988 introdujeron cambios significativos, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes.

En el terreno de los órganos de representación política, destaca la composición de la Cámara de Diputados, conforme a la cual el PRI logró obtener 260 curules contra 240 de la oposición en su conjunto. En el Senado, por primera vez en la historia nacional posrevolucionaria, la oposición alcanza cuatro representaciones correspondientes al estado de Michoacán y el D.F. En el ámbito presidencial, las cifras mostraron una disminución drástica del apoyo electoral al candidato priísta y una inusual votación a favor de los candidatos de oposición.

En el terreno del sistema de partidos, los saldos electorales marcaron el surgimiento de un espectro partidista con tres actores nacionales, PAN, PRI y FDN. Al mismo tiempo, la atención se centró en la potencialidad política de las coaliciones partidistas.



En el terreno social, se registró una vasta participación en las actividades proselitistas de los partidos y una asistencia masiva a las urnas. Pese a ello, las cifras oficiales indican un abstencionismo del 49.72%, la más alta registrada en una elección presidencial.

Por último, la ley electoral fue extensamente cuestionada, lo que dio origen a la demanda de un nuevo código electoral.

7. La aprobación del Código Federal Electoral -normatividad vigente en las elecciones de 88- estuvo significada por el rechazo de los partidos de oposición a la introducción de ciertas cláusulas favorables al partido oficial y al control gubernamental de las elecciones. Sin embargo, el mayor cuestionamiento a este ordenamiento normativo se originó a raíz de su puesta en práctica para la organización y calificación de las elecciones de julio de 1988.

El proceso comicial de ese año puso en claro las limitaciones, vacíos e insuficiencias del Código Federal Electoral.

Las carencias de esta ley originaron que la propia legislación avalara organismos y procedimientos que propiciaban transgresiones de sus mismas reglas, y que se utilizaran mecanismos institucionales que dificultaban o impedían la comprobación de los ilícitos electorales denunciados por los partidos. Los vacíos jurídicos abrieron el espacio para que prevaleciera el criterio de la negociación política por encima de la observancia de la ley

y permitieron dar validez a decisiones tomadas discrecionalmente por autoridades electorales y representantes de los partidos.

Así, la aplicación del Código Federal Electoral se convirtió en fuente de deslegitimación y fortalecimiento de la escasa credibilidad en la imparcialidad de los órganos encargados del desarrollo y calificación de los comicios.

Al final del proceso, las limitaciones, vacíos e insuficiencias del código se constituyeron en importantes lecciones electorales para el PRI y el gobierno, mismas que resultaron de gran utilidad para la elaboración del nuevo régimen electoral.

8. La amenaza que representaron las elecciones de julio de 1988 para la hegemonía priísta en los órganos de representación política nacional y el control gubernamental de los comicios, constituye la causa que explica porqué el partido oficial y el gobierno de Salinas de Gortari se vieron en la necesidad de aprehender las lecciones políticas y electorales de la justa de 88, para entonces diseñar la estrategia electoral para las contiendas de 1991 y 1994.

9. En el terreno político, los procesos que marcan tanto hechos novedosos como profundización de tendencias y sus correspondientes lecciones son los siguientes:

a) Ante la revaloración política y social de los comicios como espacio para la expresión de disensos y apoyos, se pone de manifiesto la necesidad de dotarlos de mayores canales institucionales que eleven su función de legitimación y no sean origen de conflictos.

b) Frente al aumento sustantivo en la competitividad de las elecciones (particularmente en las zonas urbanas) por la presencia de oposiciones relevantes, se ve la prioridad de fortalecer la presencia del partido oficial a través de su vinculación más estrecha con el gobierno, y los cambios ejercidos por éste, para así fabricar ventajas comparativas frente a los partidos de oposición.

c) El cambio en la geografía electoral de varias zonas claves del país marcó las regiones peligrosas para el partido oficial. De esta manera, se pone de relieve la necesidad de intensificar los programas gubernamentales de beneficio social (como el Pronasol) y las labores de gestoría propias del partido. Todo esto con el fin de recuperar el apoyo electoral y político, y desvanecer la presencia de la oposición, especialmente la representada por la opción cardenista.

d) La aparición de alternativas partidistas relevantes en el escenario electoral y la amplia votación obtenida por éstas en las elecciones de 88 generaron la ruptura del sistema de partido único y la gestación inicial de un régimen de partidos competitivo.

Esto enfrenta al partido oficial ante la necesidad de

afianzar a la oposición menos alejada de su proyecto (representada por el PAN) y minar el potencial de la oposición a la modernización (encarnada por el FDN y hoy por el PRD). Al mismo tiempo, tanto el gobierno como el PRI entienden la prioridad de consolidar sus vínculos, así como las ventajas comparativas otorgadas por la ley electoral en el manejo de las elecciones.

e) La enorme trascendencia del vasto aumento de los triunfos de la oposición puso en claro el peligro de perder no sólo el control de la Cámara de Diputados sino incluso el manejo de la instancia encargada de calificar la elección presidencial.

Ante ello, el PRI y el gobierno juzgan la importancia de introducir en la norma electoral ciertas prescripciones que garanticen que con porcentajes de votación relativamente bajos, se le otorgue al partido mayoritario la mayoría en la Cámara Baja. Al mismo tiempo, que sea de acuerdo a esa representación que quede conformado el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, órgano autorizado para dictaminar sobre las votaciones presidenciales. Esto con el fin de asegurar el control del principal órgano legislativo y los porcentajes finales de votación a favor del jefe del Ejecutivo.

f) Los comicios de 88 pusieron de relieve la profundización del desgaste de la hegemonía del PRI, a través de la caída drástica de su apoyo electoral (especialmente en las elecciones presidenciales, donde llegó a la frontera del 50%

de la votación nacional a favor de su candidato) y la pérdida de control sobre los movimientos del sistema de partidos (particularmente sobre los partidos secundarios)

De esto se derivan tres lecciones de vital importancia:

I Los saldos electorales muestran el desgaste de la estructura corporativa. Frente a ello, es preciso sustituir la base de apoyo sectorial por otra no partidista y fundada en la participación ciudadana en apoyo al gobierno federal.

II La ruptura de la Corriente Democrática puso de manifiesto que la oposición más fuerte para el PRI proviene de la disidencia interna. Ante ello, es necesario fortalecer el centralismo en las decisiones y acentuar la disciplina interna.

III La participación de los partidos paraestatales en la formación del FDN puso de relieve la importancia estratégica de su control. Por ello, destaca la importancia de recuperar su apoyo, o cuando menos, evitar su unificación con las oposiciones reales.

g) El fenómeno neocardenista, su expresión partidaria en el FDN y la alta votación por él obtenida dieron cuenta del resquebrajamiento parcial del pacto sociedad-Estado surgido en los años 40 y vigente (con sus grandes cambios) hasta la década de los 70.

Frente a ello, el gobierno de Salinas de Gortari concibe la necesidad de construir una nueva relación gobernantes-gobernados (proyecto que condensa su lógica en la reforma del Estado) y de sostener un mayor control gubernamental (no

partidista) de las elecciones.

10. En el terreno propiamente electoral, los hechos conflictivos y las lecciones derivadas de éstos para el PRI y el gobierno son los siguientes:

a) La formación del Frente Democrático Nacional como coalición electoral que aglutinó a 4 partidos con registro definitivo y una decena de organizaciones en torno a un sólo candidato presidencial tuvo su sustento jurídico en 3 elementos: la proscripción del registro condicionado, las facilidades para la formación de coaliciones y la posibilidad de impulsar candidaturas comunes.

Frente a ello, la lección más clara se dirige a restablecer el registro condicionado (para ampliar el espectro partidista y pulverizar el voto opositor), dificultar la conformación de coaliciones y eliminar las candidaturas comunes.

b) La introducción del mecanismo proporcional para la determinación de la representación partidista en los órganos electorales puso en entredicho la imparcialidad en el desempeño de las funciones de estos organismos, pues garantizó el control del partido oficial sobre los mismos. Ante ello, el gobierno y el PRI entendieron la obligación de redefinir la composición de las instancias electorales a fin de evitar mayorías preestablecidas y de otorgarle mayor legitimidad a sus decisiones.

c) La desacreditación del proceso electoral a través de las

denuncias de las fuerzas de oposición sobre la utilización fraudulenta del padrón electoral, obligaron al gobierno a considerar como prioritaria la elaboración de un nuevo listado de ciudadanos, a partir de cero.

d) Ante los vastos triunfos electorales de la oposición, la composición y control de la Cámara de Diputados se reveló como elemento fundamental para asegurar tanto los resultados de la calificación de la elección presidencial como la continuidad del proyecto de modernización económica.

Por ello, el gobierno percibe la necesidad de adecuar la ley electoral para garantizarle al partido oficial la mayoría absoluta en dicha Cámara, sin recurrir a manejos viciados de la legislación. Esto significaría adecuar la cláusula de gobernabilidad a los patrones de competitividad mostrados en 88 y permitir la compensación de pérdidas de distritos de mayoría por curules proporcionales.

e) Frente a los vacíos e insuficiencias del Código Federal Electoral en torno a la integración de la Cámara de Diputados en casos excepcionales como los vividos en 88, el gobierno interpreta la necesidad de modificar la composición del Colegio Electoral, con el fin de agilizar la autocalificación de la elección de diputados y evitar poner en peligro tanto la realización del Informe Presidencial como la integración del Colegio Electoral encargado de la evaluación de los comicios presidenciales.

f) Ante los cuestionamientos al Tribunal de lo Contencioso Electoral por su escasa autoridad para dictaminar la



anulación de elecciones en casillas y distritos y procesar las impugnaciones de los partidos, el gobierno entiende la importancia de crear una nueva instancia jurídica con mayor autoridad y autonomía.

g) Frente a la activa presencia de la oposición en la vigilancia de las casillas y la impugnación del precario sistema de información de los resultados electorales, el gobierno percibe la prioridad de adecuar las ventajas comparativas derivadas del control de ciertas instancias electorales a momentos anteriores al día de los comicios, básicamente a través del manejo en la elaboración del padrón electoral y la reseccionalización.

Al mismo tiempo en aras de elevar la credibilidad en los resultados de electorales, entiende la importancia de establecer un mecanismo de información amplia y accesible a los partidos.

11. Las lecciones políticas y electorales de las elecciones de julio de 1988 para el PRI y el gobierno ponen de manifiesto la imposibilidad de resolver el problema político de las elecciones sin normas electorales que gocen de consenso entre las fuerzas políticas y que tiendan a elevar la credibilidad en las mismas.

12. La sanción de las reformas constitucionales en materia electoral y posteriormente de su ley reglamentaria estuvieron condicionadas, en gran medida, por la transformación que experimentó el sistema político, el



régimen de partidos y la correlación de fuerzas a lo largo de los primeros nueve meses de gobierno de Salinas de Gortari.

Los hechos que incidieron en el juego partidista después de 88 y que en conjunto explican la condición política en que llegaron las fuerzas al terreno de la definición de la reforma electoral, son los siguientes:

a) El Presidente Salinas de Gortari inició su gestión implementando acciones de tipo político policiaco, tendientes a elevar la credibilidad y legitimidad en el Ejecutivo y a mostrar su propósito de cambio en diferentes ámbitos. Con ellas logró imponer una imagen presidencial fuerte y crear un ambiente de expectación en la sociedad.

A la par, el mandatario comenzó la puesta en marcha de su proyecto económico y en el plano social, hizo del Programa Nacional de Solidaridad el instrumento privilegiado del gobierno para reestructurar la relación Estado-sociedad, generar expectativas de mejoramiento y dar cuenta de la decisión presidencial del ataque a la pobreza.

En el plano político, el Ejecutivo centró su atención en la reestructuración del terreno electoral con el fin de redefinir las relaciones partidistas y la correlación de fuerzas (definitiva en el momento de la negociación de la reforma electoral).

b) La recomposición del sistema partidista se inició con la fractura del Frente Democrático Nacional y el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática.

El PAN redefinió su política de confrontación e inauguró su práctica de colaboración con el gobierno.

Por su lado, el PRI estimuló su reforma orgánica y dirigió su estrategia a tratar de dismantelar al FDN y después al PRD, recuperar el apoyo de los partidos secundarios y fortalecer el esquema bipartidista con el PAN.

Para octubre de 1989, el sistema de partidos estaba constituido por el PRI, PAN, PRD, PPS, PARM y PFCRN; los tres primeros conformaban las principales fuerzas partidistas del país.

c) Las elecciones realizadas de enero a octubre de 1989 -particularmente las celebradas en Baja California y Michoacán- pusieron de relieve la convicción gubernamental de impulsar una democracia selectiva y el esquema bipartidista, con el fin de preservar la estabilidad política con dominio priísta.

Además, los resultados de los comicios redefinieron el nivel de fuerzas y la situación de los partidos en el espacio de los convenios electorales.

d) Los tres partidos políticos protagonistas del procesamiento de la demanda electoral llegaron al espacio de negociación de la nueva ley en la materia bajo niveles de fuerza muy divergentes de los que se habían definido al finalizar la contienda de 88. El PRI logró una recuperación paulatina de su apoyo electoral e hizo patente su dominio casi total sobre el terreno político. Gracias a ello el PRI se configuró como el diseñador dominante de la legislación

en la materia.

El PAN fortaleció su presencia en el espacio partidista al colocarse como la 2a. fuerza electoral nacional, posición que se robusteció al ser seleccionado por el PRI como su aliado político para sacar adelante las reformas constitucionales.

El PRD experimentó un retroceso electoral en zonas de supuesta influencia cardenista, por lo que su votación lo situó como la tercera fuerza nacional. Arrivó a las negociaciones electorales sin el apoyo de los partidos que antes formaban el EDN, con conflictos internos, acechado por el acoso gubernamental y sin una propuesta más o menos acabada de ley electoral.

Así, los movimientos partidistas, los saldos electorales, y la gestión presidencial colocaron al PRI y al gobierno como los ejes centrales de la dirección del cambio político. Esto garantizó que en la negociación de la nueva ley electoral el gobierno marcara los márgenes de avance y retroceso de la misma y que las propuestas de la oposición fueran mediatizadas por el partido oficial e incorporadas sólo en la medida en que no pusieran en peligro su estrategia político electoral.

13. Del 15 al 18 de octubre de 1989 la Cámara de Diputados aprobó las reformas constitucionales en materia electoral, con los votos del PRI y el PAN, quienes conjuntaron sus fuerzas para alcanzar los dos tercios de los miembros de ese

órgano que requieren los cambios constitucionales.

Los saldos de este proceso dieron cuenta de la debilidad del PRD como eje articulador de posturas diversas, pues no pudo impulsar la formación de un frente único de oposición con planteamientos alternativos. Al PAN lo colocaron como el principal actor opositor en el campo de las negociaciones electorales. Su voto a favor de las reformas estuvo condicionado al acuerdo entre la dirigencia del PAN y el Presidente de la República, conforme al cual, la parte medular de las propuestas panistas sería postergada para el momento de la aprobación de la ley reglamentaria. Su alianza con el partido oficial le valió una ruptura interna aguda y una confrontación intensa entre las dos principales corrientes panistas.

Las modificaciones constitucionales dieron entrada a la reforma y adición de los artículos 5, 35 fracción tercera, 36 fracción primera, 41, 54, 60 y 73 fracción sexta. A través de éstos se introdujo el fundamento jurídico de algunas de las principales cláusulas de exclusión.

En este sentido, el artículo 41 estableció las bases constitucionales de las cláusulas relativas a la integración del máximo órgano electoral, la existencia de organismos ejecutivos y técnicos, la integración y autoridad del tribunal electoral y, finalmente, el candado referente a las nulidades y el sistema de medios de impugnación.

El artículo 54 implantó los fundamentos de la cláusula de gobernabilidad y la escala móvil de diputados

proporcionales.

El artículo 60 instituyó la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores a través de los Colegios Electorales respectivos, y la autoridad de las resoluciones del tribunal electoral frente a estos órganos.

Por último, el artículo 73 fracción sexta, funda los cimientos de la cláusula de gobernabilidad y la escala móvil de representantes proporcionales en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

14. El proceso de aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se edificó bajo dos ejes. Por un lado, el estigma de la alianza PRI-PAN que hizo posible la admisión de las modificaciones constitucionales, y el compromiso presidencial de incluir en la ley reglamentaria las propuestas panistas para garantizar la efectividad del sufragio y la transparencia de las elecciones.

Por otro lado, a diferencia del proceso de aprobación de los ejes constitucionales en el que el PRI necesitaba los votos panistas para sacar adelante las enmiendas, la sanción de la ley reglamentaria se realizó bajo la amenaza priísta de contar con los votos suficientes para aprobarla solo y su empeño por conjuntar voluntades partidistas para acoger la norma por consenso.

Así, la aprobación del Cofipe se realizó en un contexto fundamentalmente favorable al partido oficial y al proyecto

gubernamental. El PAN arribo a las negociaciones bajo condiciones de debilidad respecto a octubre de 1989 y en posición dominante en relación a los restantes partidos. Por último, el PRD fue virtualmente excluido de las negociaciones.

La estrategia de concertación del PRI estuvo centrada en tres momentos: lograr que su proyecto de código fuera el eje de las negociaciones con los restantes partidos; asegurar la introducción de las cláusulas de exclusión en el mismo y garantizar el apoyo del PAN, en primera instancia y la de los paraestatales en segundo término. A cambio de ello, el partido oficial incorporó numerosas propuestas panistas y algunas prerrogativas para los partidos secundarios.

15. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nació bajo dos retos generales: por un lado, elevar la credibilidad y legitimidad de los procesos electorales y su capacidad para generar los consensos necesarios para la gestión gubernativa, y , por otro lado, preservar el control del gobierno sobre las elecciones y la presencia mayoritaria del partido oficial en los máximos órganos de representación política nacional.

De esto se deriva que en el Cofipe corran paralelamente prescripciones inclusivas y excluyentes. Las primeras están representadas por aquellos cambios que implican una mayor apertura en la toma de decisiones y las segundas, sin duda, por las cláusulas de exclusión.

16. El Cofipe fue diseñado, entre otras cosas, para intentar reponer los daños causados al PRI y al gobierno por las elecciones de julio de 1988 y evitar una posible situación análoga en el futuro.

En este sentido, a partir de esos comicios, el gobierno de Salinas de Gortari inició la construcción de una estrategia político electoral centrada en la elaboración de una nueva legislación en la materia. Esta estuvo encaminada a salvar las ineficiencias de la normatividad vigente en 88, evitar los movimientos partidistas generados en ese año y garantizar el control gubernamental de los comicios y la posición dominante del partido oficial en la Cámara de Diputados en 1991, con la mira puesta en la elección presidencial de 1994.

El cabal cumplimiento de estos objetivos requirió de la elaboración e introducción de las cláusulas de exclusión del Cofipe. Estas constituyen los candados de seguridad del sistema a través de los cuales se intenta afianzar la estabilidad institucional del sistema político, necesaria para la aplicación del proyecto de modernización capitalista del gobierno actual.

Las cláusulas de exclusión permiten el control de las más importantes instancias electorales, abren espacios para la realización de ajustes en los resultados electorales poco ventajosos para el partido oficial, permiten controlar los movimientos del sistema de partidos y aseguran una

composición favorable de los espacios de representación para el mismo partido.

Lo anterior pone en claro que estos candados excluyen del disfrute de sus prerrogativas a los partidos de oposición y alejan de su control el trabajo técnico y operativo realizado por algunos de los órganos electorales.

17. Las cláusulas de exclusión del Cofipe fueron elaboradas por el PRI y el Gobierno a partir de las lecciones políticas y electorales de los comicios de 88, con el objetivo estratégico de establecer un fundamento jurídico electoral que asegurara su permanencia en el poder y la continuidad de su proyecto mediante las elecciones de 1991 y 1994.

18. El examen de las cláusulas de exclusión pone de relieve algunos de los ejes de la lógica estratégica bajo la cual fueron elaboradas. Entre ellos están los siguientes:

a. Se institucionaliza el espacio de intervención del Jefe del Ejecutivo Federal en el control de los comicios mediante el nombramiento de los principales funcionarios de los órganos electorales.

b. Se asegura la eficiencia de la labor legislativa a través de la formación de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la subrepresentación de las oposiciones.

c. Se funda la parcialidad de los órganos electorales en la presencia de los consejeros nombrados indirectamente por el Presidente de la República.



d. Se establecen instancias técnicas y operativas, diferenciadas de los organismos de decisión política, que permitan la construcción de ventajas comparativas para el partido oficial y el gobierno, en el terreno del control electoral.

e. Se instituyen prescripciones excluyentes que permitan censurar los movimientos y estrategias de los partidos en la arena electoral.

## ANEXO

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 Y 73 fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 5º

La ley.....

Nadie podrá.....

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado.....

Tampoco.....

El Contrato.....

La falta.....

Artículo 35

II.....

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

IV-V.....

Artículo 36

I Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que corresponde al

Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II-V.....

**Artículo 41**

Los partidos.....

Los partidos.....

Los partidos.....

En los procesos.....

Los partidos.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;

contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas

etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular, de los candidatos propuestos, el número que corresponda de

consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;



IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda, en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional y su

número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

*Artículo 60 .-* Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso de Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobados en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

#### Artículo 73

I-V .....	.....
1a. y 2a.....	.....
3a.....	.....
Los representantes.....	.....

La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de

listas en una sola circunscripción plurinominal se sujetarán a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes, a la Asamblea del Distrito Federal se sujetará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes.....  
(El resto del artículo queda igual).

*ARTICULO SEGUNDO.*- Se derogan los artículos transitorios decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### *TRANSITORIOS*

*PRIMERO.* Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*SEGUNDO.* En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

*TERCERO.* Los diputados electos a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1991.

*CUARTO.* Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones hasta el 31 de octubre de 1994.

*QUINTO.* La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

**SEXTO.** En tanto se expida por el Congreso de la Unión la nueva ley reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

Recinto oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, D.F., 15 de octubre de 1989.

**COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

**DIP. GUILLERMO JIMENEZ MORALES**

**Presidente**

**DIP. JOSE LUIS LAMADRID SAUZA**

**Secretario**

## BIBLIOGRAFIA

- Alonso, Jorge, (coord.)  
El Estado mexicano, 2a. edición,  
México, Ed. Nueva Imagen, 1984
- Anguiano, Arturo (coord.)  
La transición democrática,  
México, Ed. UAM Unidad Xochimilco,  
División de Ciencias Sociales y Humanidades,  
Depto. de Relaciones Sociales, 1988
- Carreras, Francesc de  
Las elecciones,  
España, Ed. Blume, 1977
- Código Federal Electoral, Ed. Comisión Federal Electoral,  
2a. edición, 1987
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Comentado, Ed. Secretaría de Gobernación, 1991
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Ed. Secretaría de Gobernación, 1990
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Col. Porrúa, 70a. edición, México, 1982
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Col. Porrúa, 70a. edición, México 1988
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Col. Porrúa, 90a. edición, México, 1990
- Córdova, Arnaldo, et. al.  
Ciencia Política, democracia y elecciones,  
México, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales, UNAM, 1989
- Cosío Villegas, Daniel  
El sistema político mexicano. Las posibilidades  
de cambio, 13a. edición, México, Ed. Joaquín Mortiz,  
1981
- Duverger, Maurice  
Instituciones políticas y derecho constitucional,  
6a. edición, Tr. Eliseo Aja, et. al., Barcelona,  
España, Ed. Ariel, 1986
- Duverger, Maurice  
Los partidos políticos, Tr. Julieta Campos y  
Enrique González Pedrero, México, FCE, 1984



- Easton, David  
Esquema para el análisis político, 3a. reimpresión,  
Tr. Anibal C. Leal, Buenos Aires, Argentina,  
Ed. Amorrortu Editores, 1979
- Felipe Leal, Juan, et. al. (editores)  
Las elecciones federales de 1988 en México,  
Col. Procesos electorales 4, México,  
Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM  
1988
- González Casanova, Pablo  
El Estado y los partidos políticos en México,  
México, Ed. Era, 1985
- González Casanova, Pablo  
La democracia en México, 2a. edición,  
México, Ed. Era, 1989
- González Casanova, Pablo (coord.)  
Las elecciones en México. Evolución y perspectivas,  
2a. edición, México, Ed. Siglo veintiuno editores,  
Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM,  
1989
- González Casanova, Pablo (coord.)  
Primer informe sobre la democracia: México 1988,  
México, Ed. Siglo veintiuno editores, Centro de  
Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades,  
UNAM, 1988
- González Casanova, Pablo (coord.)  
Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de  
julio de 1988, México, Ed. Siglo veintiuno editores,  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en  
Humanidades, UNAM, 1990
- Gramsci, Antonio  
Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el  
Estado Moderno, Tr. José M. Aricó,  
México, Ed. Juan Pablos Editor, 1975
- Guerrero M., Javier  
Las elecciones del 88,  
México, Ed. Ediciones Quinto Sol, 1989
- León, Samuel y Pérez, Germán  
De fuerzas políticas y partidos políticos,  
Col. Folios Universitarios, México, Ed. UNAM,  
Plaza y Valdés, 1988
- Ley Federal Electoral, Ed. Dirección de Acción Electoral,  
Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario  
Institucional, 1976

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos  
ElectORAles, Ed. Secretaría de Gobernación, 1979

Loaeza Tovar, María Soledad (comp.)

La vida política mexicana en la crisis  
México, Ed. Centro de Estudios Internacionales,  
Colegio de México, 1987

Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords.)

Los sistemas políticos en América Latina,  
México, Ed. Universidad de las Naciones Unidas,  
Siglo veintiuno editores, 1989

Pasquino, Gianfranco, et. al.

Manual de Ciencia Política, Tr. Pilar Chávarri,  
Ma. Morán y Miguel Angel A. Ruíz de Azúa,  
España, Ed. Alianza Editorial Textos, 1988

Pérez, Germán y León, Samuel (coords.)

Angulos de un sexenio,  
México, Ed. Plaza y Valdés, 1987

Rodríguez Araujo, Octavio

La reforma política y los partidos en México,  
10a. edición, México, Ed. Siglo veintiuno editores,  
1989

Touraine, Alain

Actores sociales y sistemas políticos en América  
Latina, Chile, Ed. PREALC, Organización Internacional  
del Trabajo, 1987

Touraine, Alain

América Latina, política y sociedad,  
Col. Espasa Mañana, Tr. Mauro Armijo,  
Madrid, España, Ed. Espasa Calpe, 1989

## Documentos

Apuntes del Diplomado Universitario en Análisis Político, Universidad Iberoamericana, México, febrero-diciembre 1990

Apuntes del Diplomado en Análisis Politológico, UNAM, México, febrero-agosto 1991

Dictamen con proyecto de decreto de modificaciones constitucionales, suplemento especial "Reforma Electoral", El Nacional, 17 de octubre de 1989

"Las elecciones del 2 de julio", suplemento especial editado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, julio 1989

Mensaje de Toma de Posesión del C. Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, 10. de diciembre de 1988. Editado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, enero 1989

Síntesis de las posiciones de los partidos en la Consulta para la Reforma Electoral, Centro de Informática de la Cámara de Senadores, noviembre 1989

## HEMEROGRAFIA

1. Boletín de Discusión del Movimiento Al Socialismo (M.A.S.), Núm. 3, 30 de septiembre de 1988

2. Carpeta de Análisis Político, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Quincenal, Vol.0, Núm.0, 10. al 15 de julio de 1989

3. Cuaderno de Nexos  
Dir. Héctor Aguilar Camín, Mensual, México, D.F.,  
Núm. 26, agosto 1990  
Núm. 28, octubre 1990

4. Convocatoria para el Movimiento Al Socialismo (M.A.S.)  
México, 7 de marzo de 1988

5. Ensayos

Dir. Elsa Gracida, et. al., Semestral, México, D.F.,  
Facultad de Economía, UNAM, Vol. II, Núm. 7, 1985

6. El Financiero

Dir. Rogelio Cárdenas Sarmiento, Diario, México, D.F., 17 de  
julio de 1990

7. El Universal

Dir. Juan Francisco Ealy Ortiz, Diario, México, D.F., 17 de  
octubre de 1989

8. Excelsior

Dir. Regino Díaz Redondo, Diario, México, D.F.

16 de octubre de 1989

17 de octubre de 1989

18 de octubre de 1989

18 de abril de 1990

8 de julio de 1990

9 de julio de 1990

10 de julio de 1990

13 de julio de 1990

9. La Jornada

Dir. Carlos Payán Vélver, Diario, México, D.F.

5 de marzo de 1987

29 de mayo de 1987

3 de enero de 1990

10 de febrero de 1990

10 de julio de 1990

11 de julio de 1990

24 de julio de 1990

28 de agosto de 1990

4 de septiembre de 1990

11 de septiembre de 1990

10. Nexos

Dir. Héctor Aguilar Camín, Mensual, México, D.F., Núm. 101,  
agosto de 1986

11. Proceso

Dir. Julio Scherer, Quincenal, México, D.F.,

Núm. 663, 17 de julio de 1989

Núm. 676, 3 de octubre de 1989

Núm. 678, 16 de octubre de 1989

Núm. 680, 13 de noviembre de 1989

Núm. 716, 9 de julio de 1990

Núm. 718, 6 de agosto de 1990

12. Revista Mexicana de Sociología,

Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

Dir. Carlos Martínez Assad, Trimestral, México, D.F.,

Núm. 4, octubre-diciembre 1989

13. Sociológica

Revista del Depto. de Sociología. División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Azcapotzalco  
Dir. Adrián de Garay, Cuatrimestral, México, D.F., Núm. 11, septiembre-diciembre 1989

14. Taller de Coyuntura Nacional

Dir. Alberto Arroyo y Mario B. Monroy, Cuatrimestral, México, D.F.

Núm. 19, agosto de 1990

Núm. 18, abril de 1990

15. Uno más Uno

Dir. Luis Gutiérrez R., Diario, México, D.F.

19 de junio de 1990

4 de julio de 1990