

# LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ\*

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

**P**or fin se produjo la reforma. Después de poco más de año y medio de haberse puesto a discusión la cuestión de una nueva reforma electoral, a la que ahora se añadió el adjetivo de “definitiva”, los cuatro partidos con representación parlamentaria aprobaron un conjunto de modificaciones a la Constitución, al COFIPE, a la Ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, a la Ley orgánica del Poder Judicial y al Código penal, así como una nueva ley de medios de impugnación en materia electoral. No se trata de cambios menores. Por el contrario, puede afirmarse que son sustanciales. Y, sin embargo, aún no hay consenso en cuanto a que con esta nueva reforma se resolvieran algunos de los problemas tradicionales del sistema electoral y de partidos mexicano. Mucho menos hay consenso en que con ella concluya la interminable transición mexicana a la democracia.

El escepticismo que priva en muchos analistas en torno a la actual reforma no es casual. Después de todo, llevamos ya varios sexenios en que las reformas electorales se suceden una tras otra y, sin embargo, después de cada proceso electoral siempre se genera una buena dosis de decepción. Pareciera que la historia del reformismo electoral mexicano es interminable. Durante el sexenio del presidente Salinas tuvieron lugar tres reformas, en cada una de las cuales la visión oficial (es decir, la visión del gobierno y el PRI) aseguró que se trataba de auténticos parteaguas en la historia electoral del país, pero... después de los comicios de 1991 y de 1994 de nuevo se tuvo la sensación de que aun faltaba mucho por reformar.

De hecho, el sexenio del presidente Zedillo se inició con la solemne promesa presidencial de impulsar los consensos necesarios entre los principales partidos políticos para arribar a la reforma electoral que, ahora

sí, sería definitiva. En su discurso de toma de posesión el presidente Zedillo dijo algo que difícilmente alguno de sus predecesores habría dicho: “Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social”,<sup>1</sup> con lo cual aceptaba tácitamente que la democracia aún no abarcaba el ámbito del sistema electoral y de partidos.

Entre el 1º de diciembre de 1994 y el 1º de agosto de 1996 (20 meses) se dio el proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma “definitiva”. Aceramientos, rupturas, retiro de algunos partidos de la mesa de negociación, caracterizaron esos veinte meses, al final de los cuales se produjo finalmente el consenso en torno a la reforma constitucional. Tres meses y medio más debieron transcurrir para que los cambios constitucionales pudieran traducirse en reformas de detalle a cinco ordenamientos legales. Sin embargo, la virtud principal de la reforma constitucional, que se produjo por medio del consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria, se perdió a la hora de discutir y aprobar la reforma a la legislación secundaria, de tal manera que debido a los desacuerdos en torno a la propuesta del PRI sobre financiamiento a los partidos, se rompieron los consensos y el partido gobernante aprobó en solitario la reforma en las dos cámaras. Sin lugar a dudas, este hecho empañó la reforma electoral de 1996 a pesar de los evidentes avances logrados.

Lo cierto es que la reforma aún en curso forma parte del proceso de reformas iniciado durante el sexenio pasado en respuesta al impacto electoral de 1988. El hecho de que haya debido producirse esta nueva reforma evidencia hasta qué punto las tres anteriores (1989-90, 1993 y 1994) dejaron aspectos sin resolver o agudizaron problemas que teóricamente debían

solucionar. No deja de ser interesante que los dirigentes de los partidos y el propio presidente Zedillo, cada uno a su manera, hayan ubicado la propuesta de reforma en el contexto de la transición a un sistema electoral y de partidos que realmente podría calificarse como democrático. Por supuesto, de la modificación de las reglas escritas del juego electoral no se puede derivar una conclusión acerca de si efectivamente estamos arribando a la normalidad democrática, es decir, si la transición se está resolviendo de manera favorable a la democracia, porque aún falta ver si el gobierno y los organismos electorales reformados se alejan definitivamente de las viejas reglas no escritas, cuya máxima fundamental era lograr el triunfo del PRI a como diera lugar.

### Cambios en los organismos electorales

Se concluyó finalmente el retiro de la representación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, aspecto solicitado de manera insistente por los partidos opositores, de tal manera que el secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, ahora ya no participa en él. Además, los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto, pero están representados todos los partidos que cuentan con legisladores en alguna de las dos cámaras.

Con la nueva normatividad el Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos consejeros durarán en su cargo siete años y no pueden tener otro empleo remunerado, a diferencia de la situación de los consejeros ciudadanos de la reforma de 1994. De esta manera, la toma de todas las decisiones en el Consejo corresponde ahora a estos nueve consejeros.

Después de arduas negociaciones entre los cuatro partidos con representación parlamentaria, finalmente el nombramiento de consejero presidente recayó en uno de los anteriores consejeros ciudadanos, José Woldeberg, y los ocho consejeros electorales en su mayoría fueron seleccionados del medio académico y periodístico: Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa, José Cárdenas Gracia, José Barragán y Jesús Cantú. Además de los consejeros presidente y electorales, asisten a las sesiones del Consejo General, con voz pero sin voto, consejeros del Poder

Legislativo (un consejero por cada partido con grupo parlamentario), representantes de los partidos políticos (uno por cada partido) y un secretario ejecutivo (nominado por las dos terceras partes del Consejo a propuesta del consejero presidente). Este último concentra las atribuciones que el COFIPÉ anterior reservaba al director general y al secretario general.<sup>2</sup>

Se mantiene la separación entre las dos áreas que desde 1990 han caracterizado al IFE: a) el área de dirección política, representada por los consejos, desde el general (para el cual ya se ha reseñado el cambio aprobado) hasta los distritales (300), pasando por los locales (32); y b) el área de ejecución operativa de las tareas cotidianas del IFE, representada por las direcciones ejecutivas a nivel nacional y las vocalías locales y distritales. El cambio fundamental de la actual reforma se ha producido en el área de dirección política y efectivamente no es menor. Como una forma de atenuar la distancia entre las dos áreas, se estableció la posibilidad de que los consejeros ciudadanos formen comisiones para supervisar el trabajo de las direcciones ejecutivas. Por supuesto, otra forma de lograr este resultado hubiera sido colocar a cada consejero electoral al frente de cada una de las áreas operativas, pero finalmente el diseño de la reforma preservó esta lógica que complica extraordinariamente la organización electoral.

El nombramiento de los nuevos directores ejecutivos constituyó una grata sorpresa pues, al igual que en el caso de los consejeros electorales, se recurrió a académicos de alto nivel, sin vinculaciones (al menos no evidentes) con los partidos políticos o el gobierno: Leonardo Valdés, al frente de la dirección de organización electoral; Arturo Sánchez, en prerrogativas y partidos; Alberto Begné, en educación y capacitación; y Clara Jusidman, en el registro de electores. En dos áreas, sin embargo, no hubo cambios: en servicio profesional y en administración.

El aspecto más polémico de la reforma ha sido la virtual profesionalización de los consejeros electorales del Consejo General. Algunos analistas han planteado que se producirá la “desciudadanización del IFE” que conducirá a la transformación de los consejeros electorales en burócratas de estado, dispuestos a hacer cualquier cosa con tal de conservar su puesto, debido a que ahora serán servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades y su ingreso dependerá exclusivamente de la nómina del IFE.<sup>3</sup> El supuesto de esta crítica es que los consejeros tendrían independencia solamente si conservaran sus empleos anteriores y su

desempeño no estuviera sujeto a ninguna fiscalización. De hecho, constituye la defensa del modelo introducido por la reforma de 1994.

Como se recordará, la reforma de 1994 tenía en un principio esta lógica, pero se adecuó a solicitud expresa de los candidatos a consejeros ciudadanos para permitir que desempeñaran sus actividades remuneradas regulares, debido a la necesidad de obtener un mínimo de legitimidad en el proceso electoral de aquel año. La innovación introducida en 1994 consistió en que los seis consejeros ciudadanos se constituyan en el componente decisivo del Consejo General, pues de once votos, ellos representaban la mitad más uno. Sin embargo, la otra área del IFE, la de la gestión cotidiana del proceso electoral (las direcciones ejecutivas y las vocalías), cambió muy poco: en su abrumadora mayoría seguía estando constituida por miembros del PRI.<sup>4</sup> En este contexto, se concebía a los consejeros ciudadanos como una suerte de vigilantes externos de un aparato organizativo en cuyas tareas cotidianas no se les involucraba, razón por la cual no se les exigía dedicación exclusiva a pesar de disponer de una remuneración. Este modelo se aplicó puntualmente en los niveles local y distrital, en los que virtualmente los consejeros ciudadanos solamente participaban en las sesiones de consejo y su trabajo se reducía a aprobar lo que realizaban los vocales en sus áreas respectivas.

La nueva disposición profesionalizará efectivamente a los consejeros electorales del Consejo General, en la lógica de que así dediquen todos sus esfuerzos a las tareas de organización de las elecciones, pero la reforma mantuvo la estructura dual de la que ya hemos hablado, con lo cual cuando mucho los consejeros se constituyen en vigilantes de los directores ejecutivos y del conjunto del área operativa. Sin lugar a dudas, esto constituye una burocracia de alto nivel que duplica esfuerzos y que resulta muy costosa para el erario público. El problema central en este aspecto no es si los consejeros tienen otras actividades remuneradas o si se dedican de tiempo completo al IFE. Aceptando que es mucho mejor esta segunda opción, el problema es cómo lograr que el Consejo General deje de ser solamente el supervisor de lo que hacen otros, los directores y los vocales, y tome realmente en sus manos la organización del proceso electoral, y que, debajo de él, hagan lo propio los consejos locales y distritales, en los cuales los consejeros electorales siguen siendo meros observadores de lo que hacen los vocales respectivos. Evidentemente esto implicaría un cambio sustancial en el modelo organizativo del actual IFE en el sentido de

abandonar la lógica de las dos áreas de dirección, concentrando la coordinación de sus tareas sustantivas en una sola área de dirección cuyos miembros tendrían una integración plural garantizada por su proceso de elección. Además, una opción como la sugerida disminuiría la actual magnitud del IFE, realmente excesiva para un país como el nuestro.

Otro aspecto polémico de la reforma fue la prohibición de que los anteriores consejeros ciudadanos se pudieran reelegir, lo cual no fue un consenso entre los cuatro partidos sino un auténtica imposición de la secretaría de Gobernación y el PRI. Por lo que se supo el mismo día de la presentación de la iniciativa de reforma constitucional, el secretario de Gobernación se comprometió a que haría lo posible para eliminar este veto, pero finalmente se aprobó de manera unánime toda la iniciativa. Evidentemente los partidos opositores calcularon que no valía la pena poner en peligro los avances logrados en otros aspectos por insistir en la eliminación de este voto. Sin embargo, la existencia misma del voto indica cuál era la lógica de la negociación de los partidos opositores con el PRI y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la existencia de este voto no impidió que José Woldenberg, anterior consejero ciudadano, fuera designado consejero presidente del actual Consejo General, porque la limitación se refería exclusivamente a la posibilidad de ser reelectos como consejeros electorales.

## **Regulación de los partidos políticos**

Un avance es la inclusión en el texto constitucional del derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Sin embargo, se trata solamente de una declaración sin posibilidad real de convertirse en un precepto obligatorio, debido a que no se prevén sanciones a los partidos que incurran en prácticas de afiliación corporativa o masiva.

Desaparece el registro condicionado de los partidos políticos, con lo cual se cierra una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, abierta por primera vez con la reforma de 1977, clausurada temporalmente en 1987 y reabierta con el COFIPE de 1990. Queda solamente la vía del registro definitivo, cuyo diseño cambió: en lugar de exigir una afiliación de 3,000 miembros en cada una de cuando menos la mitad de las entidades (16), ahora se debe acreditar en 10 entidades, o bien 300 miembros que ya no se deben demostrar en la mitad de los distritos sino solamente en una

tercera parte (100). El criterio numérico total, que antes se establecía en 65,000 afiliados en todo el país, ahora se fija en el 0.13% del padrón de la elección inmediatamente anterior al de la elección para la cual se solicita el registro. De acuerdo con el total del padrón de 1994, dicho porcentaje arroja la cantidad de 61,724 afiliados,<sup>5</sup> el cual es ligeramente inferior al que planteaba el criterio anterior (65,000). Seguramente en este punto se impuso la lógica de los cuatro partidos que consensaron la reforma en el sentido de conservar su monopolio de la representación partidaria y dificultar la entrada de posibles nuevos competidores.

Se elevó a 2% el porcentaje requerido para que un partido pueda conservar su registro y sus prerrogativas.

En materia de financiamiento de los partidos se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos acabarán dependiendo en lo fundamental del erario público. Resulta interesante constatar que tanto el PRI como el PRD coincidían en esta visión general que privilegia el financiamiento público sobre el privado, en tanto que el PAN sostenía una posición que permitía un mayor peso del segundo. El PRI planteaba que era necesario garantizar una plataforma de financiamiento público lo suficientemente grande como para sostener su ritmo habitual de gastos. Además, el PRI introdujo en el debate la idea de que era necesario impedir que los partidos se sintieran tentados de recurrir a fuentes de financiamiento como el narcotráfico. El PRD abogaba por el financiamiento público, en una magnitud más reducida, con el argumento de que era necesario evitar que los centros del poder económico privado influyeran de manera decisiva en la vida de los partidos por la vía del dinero. El PAN sostenía que era necesario establecer una lógica de financiamiento mixto para obligar a los partidos a realizar esfuerzos de captación de recursos entre particulares como parte de sus trabajos de proselitismo. Finalmente, se impuso la lógica de priorizar el financiamiento público y de establecer magnitudes que a la oposición le parecieron muy elevadas. Precisamente fue en este punto que se produjo la ruptura de los consensos en los primeros días de noviembre de 1996, debido a que el PRI defendía el décimo transitorio que obligaba al Consejo General del IFE a tomar como base de los cálculos de asignación los costos mínimos de campaña aprobados en 1995. El PAN y el PRD solicitaron infructuosamente a la Suprema Corte de Justicia la declaración de inconstitucionalidad de este aspecto de la reforma.

Por lo que hace a la estructura del financiamiento público, se establecen dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, un 30% del financiamiento público total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de acuerdo con su porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior. Esto constituye un avance en la ruta de la disminución de la inequidad característica del sistema electoral mexicano. Debido a este criterio, en sentido estricto no sólo el PRI resultó beneficiado por las nuevas reglas del financiamiento, sino sobre todo los partidos más pequeños. Así, por ejemplo, para 1997 el PRI contará con el 42.24% del financiamiento total, habiendo tenido el 50% de los votos en 1994; el PAN y el PRD dispondrán de cantidades muy cercanas a las de sus votos de 1997 (25.19% y 18.79% respectivamente); pero el PT, que tuvo el 2.7% de los sufragios, dispondrá del 9% de los recursos.<sup>6</sup>

La regulación de las coaliciones mantuvo la misma lógica restrictiva que se ha mantenido desde el COFIPE original de 1990. Como parte de la ruptura de los consensos, el PRI modificó algunos aspectos relativos a las coaliciones, de los cuales el más importante fue la supresión del artículo décimo séptimo transitorio del COFIPE que regulaba la realización de coaliciones para la elección de jefe de gobierno y de diputados de la asamblea del D.F.,<sup>7</sup> de tal manera que se tornó imposible la postulación conjunta de candidatos en esa entidad, una de las más competidas del país. Más adelante se tratará con detalle este aspecto.

## Contencioso Electoral y Suprema Corte de Justicia

La principal novedad en este ámbito es la integración del Tribunal Federal Electoral en el Poder Judicial de la Federación y su constitución en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, aun para la elección presidencial. Debe recordarse que la reforma de 1993 ya había eliminado el principio de autocalificación de las cámaras de diputados y senadores, pero mantuvo la calificación de la presidencial en manos de la Cámara de Diputados. Ahora la última palabra en esta materia corresponde de manera plena al Tribunal. Éste se integrará con una sala superior y salas regionales.

Los magistrados electorales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia y elegidos por la mayoría

calificada de la Cámara de Senadores, lo que constituye un avance con respecto al mecanismo anterior que depositaba en el presidente de la República la facultad de proponer a los candidatos a magistrados. Sin embargo, no está de más recordar la tradicional subordinación de la Suprema Corte de Justicia al presidente de la República para matizar el alcance de esta modificación. Seguramente hubiera podido introducirse la facultad de los grupos parlamentarios del Senado para proponer candidatos, con la finalidad de introducir una mayor pluralidad en el Tribunal que ahora tendrá la última palabra en todas las elecciones. De hecho, existe un antecedente al respecto. Los magistrados que integraron el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1988 surgieron de propuestas de los partidos.<sup>8</sup> Por supuesto, en aquella época las atribuciones de aquel Tribunal eran bastante más reducidas debido a que la última palabra la seguían teniendo los colegios electorales.

Una novedad relevante consiste en que el Tribunal podrá resolver las impugnaciones contra resoluciones de las autoridades electorales de las entidades, siempre y cuando sea antes de la fecha de instalación o de toma de posesión de los órganos o los funcionarios elegidos. Esta facultad implica, entonces, la posibilidad de que el Tribunal Federal resuelva conflictos electorales propios de procesos locales.

La reforma detalla dos atribuciones específicas en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera consiste en que puede decidir acerca de la inconstitucionalidad de algún acto o sobre la interpretación de algún precepto constitucional sobre el cual se haya pronunciado alguna de las salas del Tribunal. La segunda es que puede resolver controversias iniciadas por los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales, con la finalidad de declarar su inconstitucionalidad, si procede. Esta segunda atribución constituye un cambio de gran trascendencia porque dará al máximo tribunal del país la posibilidad de incidir en la elaboración de las reglas electorales de los estados. Debe recordarse que también se ha dotado al Tribunal Federal Electoral de la facultad de resolver acerca de las controversias en torno a resultados electorales locales. Solamente el ejercicio práctico de estas dos atribuciones nos permitirá evaluar la magnitud real de este aspecto de la reforma.

Ya desde el Acuerdo Político Nacional del 17 de enero de 1995 se anotaba la necesidad de establecer en la Constitución General un mínimo de características a las cuales debían apegarse las leyes locales, con la finalidad de garantizar el “aterrizaje” de la reforma electoral en

los estados. El artículo 116 constitucional reformado establece nueve condiciones mínimas que deben satisfacer en esta materia las constituciones y leyes locales:<sup>9</sup>

1. Que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
2. Que los principios rectores de las autoridades electorales sean la legalidad, la objetividad, la certeza y la independencia.
3. Que las autoridades y los tribunales tengan autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
4. Que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todo el proceso se sujete al principio de legalidad.
5. Que se fijen los plazos para las impugnaciones tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas.
6. Que los partidos reciban financiamiento público en forma equitativa, tanto para su sostenimiento como para sus actividades en pos del voto.
7. Que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación.
8. Que se fijen los criterios para determinar los límites a los gastos de los partidos, las cantidades máximas de las aportaciones de sus simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia de sus recursos y las sanciones en esta materia.
9. Que se tipifiquen los delitos y las sanciones en materia electoral.

Como puede apreciarse, estas condiciones establecen un mínimo realmente míímo. Resulta difícil encontrar una ley local que no consagre el sufragio universal, libre, secreto y directo, por ejemplo. La redacción de estas condiciones es tan laxa que puede dar lugar a una gran variedad de diseños institucionales, razón por la cual es difícil que se produzcan cambios sustanciales en el ámbito local. El problema es que es aquí precisamente donde se localiza una de las mayores resistencias a la democratización del sistema electoral y de partidos: los poderes regionales priístas que se resisten al cambio y mantienen reglas electorales que garantizan un gran control sobre los comicios de gobernadores, ayuntamientos y legislativos locales.<sup>10</sup>

La regulación de los medios de impugnación pasó del COFIPE a una nueva ley específica de la

materia, cuyo análisis detallado desbordaría las posibilidades de este espacio.<sup>11</sup>

### Cambios en el sistema de representación

En la esfera de las reglas que transforman los votos en representación en el Poder Legislativo, se introdujeron cambios en las dos cámaras, siguiendo la tendencia desarrollada durante el pasado reciente.

En la Cámara de Diputados se mantiene la estructura de 300 diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales (el 60% de la Cámara), y 200 diputados de representación proporcional, electos en circunscripciones plurinominales (el 40% restante), pero se eleva el umbral mínimo para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de estos últimos, de 1.5% a 2%.

Se mantiene el mecanismo, introducido en 1993 en sustitución de la “cláusula de gobernabilidad”, de que los diputados de representación proporcional se asignan en función del porcentaje de votación de cada partido, tomando en cuenta dos limitaciones. La primera es que ahora ningún partido podrá tener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (es decir, el 60% de la cámara), en lugar del tope de 315 introducido por la reforma de 1993 (el 63%), que a su vez había sustituido al límite máximo de 350 diputados (el 70%) del COFIPE de 1990. Esto significa que el partido mayoritario aceptó reducir el límite de su mayoría a un nivel que le tornará más difícil hacer modificaciones a la Constitución por sí solo de lo que le resultaba con la regla de 1993. Para lograr esto, ahora necesitará forzosamente confluir con un grupo parlamentario de al menos el 6.7% de la Cámara en torno a sus posiciones, suponiendo, evidentemente, que logre tener el máximo de 300 diputados.

La segunda limitación hace más difícil lo anterior, pues consiste en que ningún partido podrá tener un porcentaje de diputados que exceda en más del 8% su porcentaje de votación nacional emitida (la suma de votos de los que se restan los votos nulos y los correspondientes a partidos situados por debajo del 2%), a excepción del caso en que dicha diferencia se deba a sus triunfos de mayoría relativa. Este mecanismo limita los márgenes de sobrerrepresentación que toleraba la regla de 1993, que produjo en 1994 un margen del 10% para el PRI, partido que obtuvo el 50% de los votos pero logró el 60% de la Cámara. La nueva regla significa que para que el partido mayoritario tenga el

60% de la cámara deberá lograr el 52% de la votación, pero si su caudal electoral cae por debajo de este nivel, lo cual es previsible para el PRI en 1997, igualmente se alejará de ese máximo de la Cámara. De la misma manera, para contar con la mayoría absoluta de la Cámara (50%+1) debería tener al menos el 42.2% de los votos y un mínimo de 165 triunfos de mayoría relativa (como lo ha ilustrado José Antonio Crespo<sup>12</sup>). Por encima de estos números se tendría garantizada la mayoría absoluta hasta llegar al límite de 60%, pero por debajo de ellos el partido mayoritario se convertiría en la minoría más grande de la cámara de diputados.

En los hechos, entonces, este nuevo mecanismo constituye una nueva cláusula de gobernabilidad, menos abusiva que la que estaba contenida en el COFIPE original de 1990 y en el reformado de 1993. Como se recordará, el de 1990 establecía un límite del 35% de la votación para considerar a un partido como mayoritario y premiarlo con la mayoría absoluta, y a partir de ese nivel lo premiaba adicionalmente con dos diputados de representación proporcional por cada punto porcentual de su votación por arriba del 35% y hasta el 60%. La reforma de 1993 tuvo la supuesta virtud de suprimir la cláusula y sustituirla con un mecanismo que producía una fuerte sobre representación, pues disociaba el porcentaje de votación del porcentaje de la cámara a lo largo de un tramo considerable. Así, era posible lograr el 60% de los diputados con porcentajes de votación que iban desde aproximadamente el 40% de los votos hasta el mismo 60%, dependiendo del número de triunfos de mayoría relativa.<sup>13</sup>

El siguiente cuadro presenta la evolución de la representación en la cámara de diputados durante el periodo 1988-1994.

**CUADRO 1**  
**VOTOS\* Y CURULES EN LA CÁMARA DE**  
**DIPUTADOS: 1988-1994**

Año	PRI	PAN	PMS- PARM	PPS	PFCRN	PT PRD
1988 votos	51.27	18.27	4.54	6.21	9.36	10.35
1988 dips.	52.00	30.20	3.40	5.8	6.00	7.00
1991 votos	64.20	18.51	8.61	2.24	1.87	4.56
1991 dips.	64.20	18.00	8.00	2.80	2.40	4.60
1994 votos	52.57	26.94	17.47	—	—	3.02
1994 dips.	60.00	23.80	14.20	—	—	2.00

\* Se trata de porcentajes sobre la votación nacional emitida, es decir, la votación total menos los votos nulos y los votos de los partidos que estuvieron por debajo del 1.5%. Por lo tanto, son ligeramente superiores a los que resultarían de calcularlos sobre votos válidos.

Fuente: Para 1988, Comisión Federal Electoral. Para 1991 y 1994, Instituto Federal Electoral.

El cuadro 1 muestra con claridad que durante la vigencia del código de 1987 y del COFIPE original (1988 y 1991), ordenamientos con sendas cláusulas de gobernabilidad, virtualmente no hubo sobrerepresentación del partido mayoritario. Para 1994, a pesar de la supuesta desaparición de la cláusula, el PRI logró un sesgo positivo cercano al 8%, la misma proporción que ahora se estableció como límite máximo de desviación.

La nueva cláusula de gobernabilidad tiene al menos la virtud de establecer *a priori* el margen máximo de sobrerepresentación, pero tiene precisamente el defecto de hacer esto. Reduce el abuso, pero no lo elimina. Por supuesto, existían otras opciones que pudieran asociar de manera más estrecha el porcentaje de votación y el porcentaje de curules, sin establecer *a priori* márgenes de sobrerepresentación.<sup>14</sup> De hecho, las propuestas del PAN y del PRD avanzaban por esa ruta, bajo la inspiración del modelo alemán, el cual combina los dos principios de representación para producir un efecto más proporcional que mayoritario.

Por supuesto, se podrá argumentar en contra de este planteamiento que en la actualidad hay países con sistemas electorales mayoritarios que producen márgenes de sobrerepresentación mayores al que la nueva regla mexicana producirá, como Estados Unidos e Inglaterra, países con típicos sistemas bipartidistas. O que inclusive hay sistemas proporcionales que sobrerepresentan, como el español que establece un número elevado de circunscripciones plurinominales (cada provincia es una) con números variables de puestos en disputa (un mínimo de 3 y un máximo de 33), y que por lo tanto produce sesgos de sobre y subrepresentación como resultado del funcionamiento global del sistema, pero no como una previsión *a priori*. Por supuesto, también existe un sistema como el alemán, que combinando los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, al igual que el mexicano (de hecho, el sistema alemán constituyó el modelo para el diseño de la reforma mexicana de 1977), producen resultados más proporcionales que mayoritarios. En Alemania, la cámara de diputados se integra en la actualidad con 656 miembros, la mitad de los cuales es elegida mediante el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, en tanto que la otra mitad lo es por el principio de representación proporcional y circunscripciones que corresponden a cada uno de los estados. De esta manera, a cada estado le corresponde un número de diputados de proporcionalidad igual al de los de mayoría, lo que produce el resultado más proporcional que mayoritario. Este

diseño no establece *a priori* un margen de sobrerepresentación.<sup>15</sup>

En la Cámara de Senadores se combinan ahora tres mecanismos de asignación. Cada entidad tendrá garantizados tres senadores, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con lo cual se tendrían 96 senadores (el 75% de la cámara). De hecho, este principio data de la reforma de 1993, cuando se preveían tres de mayoría y uno para la primera minoría. La novedad ahora consiste en que los restantes 32 senadores (el 25% de la cámara) serán elegidos por representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, de tal manera que no corresponderán en sentido estricto a algún estado en particular.

Buena parte de la discusión se ha concentrado en este aspecto. Si estos 32 senadores no representan a algún estado, o si debido a su origen ciertos estados tendrán más senadores que otros, algunos analistas plantean que en los hechos se romperá la representación paritaria de los estados en la cámara alta y se lesionará el pacto federal.<sup>16</sup>

En este tema están implícitas varias discusiones. En primer lugar, la que ataña a la formalidad federalista del Estado mexicano, misma que contrasta fuertemente con su realidad centralista. Es difícil aceptar que hasta hoy realmente el Senado haya representado un pacto federal que sólo ha existido en el papel. En segundo lugar, la suposición de que la forma federal implica necesariamente la representación paritaria de los estados en el Senado. La tradición de Estados Unidos, tomada como modelo por nuestros constitucionalistas del siglo pasado, ha sido así, pero existe al menos un caso de república federal en que los estados no están representados de manera paritaria: Alemania. En este país la cámara alta (*Bundesrat*) integra una representación desigual de los estados (*lander*), de la siguiente manera: a) cada estado tiene al menos tres votos, b) los que tienen entre dos millones y seis millones cuentan con cuatro, c) entre seis y siete millones, cinco y, por último, d) más de siete millones, seis votos. Además, la elección de los senadores no se produce de manera directa por los votos de los ciudadanos, si no por las legislaturas de los estados, que los pueden sustituir cuando lo consideren conveniente.<sup>17</sup> La tradición alemana, entonces, considera perfectamente compatible la organización federal del Estado con la desigualdad de la representación de las entidades en el Senado.

En el caso de México, el problema central no es si la nueva fórmula rompe una lógica federal que nunca ha

tenido vigencia real. La aprobación de este barroco mecanismo de asignación de senadores (64 para la mayoría, 32 para la primera minoría y 32 de representación proporcional), disminuirá el margen de sobrerepresentación del partido mayoritario que permitía el mecanismo de 1993, pero aun así le garantizará una cómoda mayoría. En 1994, con poco menos del 50% de los votos, el PRI tenía el 74% del Senado. Con el nuevo mecanismo, con una votación análoga podrá mantener entre 62 y 63%. Según ha calculado José Antonio Crespo,<sup>18</sup> la nueva fórmula permitirá márgenes de sobrerepresentación superiores al 23% para el partido mayoritario.

**CUADRO 2**  
**VOTOS\* Y ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE**  
**SENADORES: 1988-1994**

Año	PRI	PAN	FDN-PRD
1988 votos	50.85	18.09	29.30
1988 senadores	93.75	0.00	6.25
1991 votos	58.99	16.98	8.26
1991 senadores	95.31	1.56	3.13
1994 votos	48.71	24.94	16.32
1994 senadores	74.22	19.53	6.25

\* Porcentajes sobre votos válidos.

Fuente: Para 1988, Comisión Federal Electoral. Para 1991 y 1994, Instituto Federal Electoral.

Puede observarse con claridad cómo en 1988, exclusivamente con el sistema de mayoría relativa, una elección muy competida encontraba un pálido reflejo en la Cámara alta. El PRI controlaba el 93.75% de los escaños con poco menos del 51% de la votación válida, en tanto que la oposición en su conjunto, con el 49% de los sufragios, solamente logró el 6.25% de los legisladores. Algo parecido ocurría en 1991: un PRI recuperado, con el 58.99% de los votos, controlaba el 95.31% de la Cámara. En 1994 se advierte ya el cambio introducido por la reforma de 1993, de manera que ahora el partido mayoritario, con el 48.71% de los votos, tenía el 74% de los senadores. En el supuesto de que el partido mayoritario ganara la mayoría en las 32 entidades (lo que ocurrió en 1994), las posibilidades para la oposición llegaban cuando mucho al 25% del Senado.

La fórmula introducida por la reforma de 1996 reducirá necesariamente el grado de control del partido mayoritario sobre la Cámara alta e inyectará una dosis

de incertidumbre bastante saludable en la traducción de los votos en escaños en esta zona del poder legislativo, debido al ascenso de los niveles de competencia que se observan en las distintas entidades, que en los últimos años ha conducido a un fenómeno que hace algunos años era impensable: la obtención de triunfos en elecciones de gobernador en algunos estados por parte de la oposición. Además, la nueva fórmula tiene una virtud: presenta la factibilidad de implementar un mecanismo de representación proporcional en la cámara de senadores, cosa que durante mucho tiempo fue negada por el gobierno y el PRI.

Por último, hay que anotar que en los comicios de 1997 se elegirán únicamente los 32 senadores de representación proporcional, que durarán en su encargo tres años. Para el año 2000 se implementará de manera plena el mecanismo desarrollado, a menos, por supuesto, que antes se produzca una nueva reforma. Entonces, sea cual sea el resultado del proceso electoral de 1997, resulta evidente que en este año no está en disputa la mayoría en el Senado porque el PRI ganó los 64 senadores de mayoría que se eligieron en 1994, quienes representan el 50% de la Cámara, los cuales permanecerán hasta el año 2000. Aun suponiendo un escenario desfavorable para el PRI, por ejemplo que su votación caiga por debajo del 40%, logrará mantener, por lo menos hasta la siguiente elección, una cómoda mayoría. La nueva dosis de incertidumbre que inyecta esta forma de integrar la Cámara alta tendrá que esperar hasta el año 2000.

### El Distrito Federal

En su segundo informe de gobierno, el presidente Zedillo afirmó: "Un rezago político particularmente grave y pertinaz ha sido la *falta de democracia* para elegir el gobierno del Distrito Federal".<sup>19</sup> Atrás quedaron los tiempos en que los gobernantes negaban la falta de democracia en la capital de la república y sosténían que la ausencia del derecho de elegir a sus gobernantes era la única democracia posible para los ciudadanos del Distrito Federal.

A partir de 1997 el jefe de gobierno del Distrito Federal será elegido por el voto de los ciudadanos. Para el año 2000 también se elegirá a los actuales delegados, llamados ahora "titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales". Se trata de dos indudables avances, aunque el segundo esté dosificado.

Sin embargo, no todo es avance en este terreno. La reforma constitucional estableció la facultad de la Cámara de Senadores, o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, para remover al jefe de gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”.<sup>20</sup> En este caso, el presidente de la República propondrá un sustituto al Senado, que finalmente hará el nombramiento. Esta previsión constituye una evidente limitación al poder del jefe de gobierno local. Tal vez no sea un exceso de suspicacia pensar que su inclusión se deba a la posibilidad de que en un futuro cercano algún partido opositor gane la mayoría en la entidad.

Se amplían las facultades de la Asamblea Legislativa, incluyendo, entre otras la relativa al nombramiento del sustituto del jefe de gobierno en caso de falta absoluta y la de elaborar el marco normativo que regirá las elecciones locales después de 1997. Los integrantes de la Asamblea se denominan ahora diputados, 40 de los cuales se eligen por mayoría relativa y 26 por representación proporcional. Sin embargo, la facultad de elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sigue correspondiendo al Congreso de la Unión.

La reforma mantuvo el diseño de la cláusula de gobernabilidad para la Asamblea Legislativa, que ya se encontraba presente en el COFIPE original de 1990. De esta manera, aun en las elecciones de 1997 el partido que obtenga por sí solo el mayor número de triunfos de mayoría relativa y por lo menos el 30% de la votación, tendrá derecho a que le sean asignados los diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea (es decir, 34). Adicionalmente le será asignado un diputado más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga por encima del 30%. Además, vale la pena señalar la desaparición de un párrafo del artículo 122 constitucional que establecía el límite superior de 63% de la Asamblea para el partido mayoritario.<sup>21</sup>

En espera de la concreción de este aspecto en la ley electoral local que sustituirá al libro octavo del COFIPE, la cual podrá elaborarse hasta 1998, puede concluirse que la permanencia de este mecanismo posibilitará márgenes de sobrerepresentación para el partido mayoritario superiores al 20%. Sin lugar a dudas, se trata de una previsión para la eventualidad de que el partido mayoritario vea caer su votación hasta un nivel cercano al 30%, cosa que no es imposible en el Distrito Federal.

El siguiente cuadro muestra la evolución reciente de los rangos de la votación priista en la capital.

**CUADRO 3**  
**TENDENCIAS ELECTORALES**  
**EN EL DISTRITO FEDERAL: 1979-1994**  
**PORCENTAJES SOBRE VOTACIÓN TOTAL**

Partidos	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PAN	16.83	27.31	21.92	24.35	19.01	26.58
PRI	46.70	48.35	42.66	27.61	44.24	39.52
PPS	4.08	2.73	2.54	15.90	2.93	0.76
PARM	1.86	1.28	1.72	7.42	1.99	0.59
PDM	3.37	3.09	3.18	1.13	1.27	0.43
PRD*	11.52	9.80	7.03	8.78	11.41	20.81
PFCRN <sup>+</sup>	4.00	2.74	3.40	13.86	8.21	1.20
PRT	—	4.20	3.22	0.95	1.15	—
PSD	—	0.49	—	—	—	—
PMT	—	—	4.62	—	—	—
PVEM	—	—	—	—	4.14	3.45
PT	—	—	—	—	1.18	3.85
No reg.	0.24	0.00	0.07	0.00	0.06	0.18
Anulados	11.41	0.00	9.64	0.00	4.42	2.63
<b>Total**</b>	<b>57.53</b>	<b>70.71</b>	<b>55.11</b>	<b>54.77</b>	<b>76.18</b>	<b>68.85</b>

\* En 1979, PCM. En 1982 y 1985, PSUM. En 1988, PMS. En 1991 y 1994, PRD.

+ En 1979-1985, PST. A partir de 1988, PFCRN.

\*\* Se trata de la votación total como porcentaje del padrón electoral = tasa de participación.

Fuentes: Para 1979-198, Silvia Gómez Tagle. 1991. *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México, El Colegio de México.

Para 1991 y 1994, Instituto Federal Electoral.

Desde la década de los años setenta el Distrito Federal se ha caracterizado por tener los más elevados niveles de competitividad de todo el país. Ya desde 1973 la votación del PRI cayó por debajo del 50% (43.74%), y durante todo el periodo 1979-1994 se mantuvo en un rango entre un mínimo de 27.61%, logrado en 1988, y un máximo de 48.35%, alcanzado en 1982. En 1994 la votación del partido mayoritario representó el 39.52% del total de sufragios, nivel situado por encima del 27% de 1988, pero que ya prefiguraba la posibilidad de que un partido opositor o una convergencia opositora lograra el triunfo en la capital del país. El partido en segundo lugar, el PAN, estaba situado a 13 puntos porcentuales del primer lugar, y ese partido y el PRD sumados superaban claramente al PRI.

**CUADRO 4**  
**ESCAÑOS EN LA ASAMBLEA DEL D.F. 1988-1994**

Partidos	1988 asambleístas	1988 %	1991 asambleístas	1991% asambleístas	1994 asambleístas	1994% asambleístas
PRI	34	51.51	40	60.61	38	57.58
MR.	24	36.36	40	60.61	38	57.58
RP.	10	15.15	0	0.00	0	0.00
PAN	18	27.27	11	16.67	14	21.21
MR.	13	19.70	0	0.00	2	3.03
RP.	5	7.57	11	16.67	12	18.18
PRD*	3	4.54	7	10.61	10	15.15
MR.	0	0.00	0	0.00	0	0.00
RP.	3	4.54	7	10.61	10	15.15
PPS	6	9.09	2	3.03	—	—
MR.	**3	4.54	0	0.00	—	—
RP.	3	4.55	2	3.03	—	—
PFCRN	3	4.54	5	7.58	—	—
MR.	**	**	0	0.00	—	—
RP.	3	4.54	5	7.58	—	—
PARM	2	3.03	1	1.52	—	—
MR.	0	0.00	0	0.00	—	—
RP.	2	3.03	1	1.52	—	—
PT	—	—	—	—	2	3.03
MR.	—	—	—	—	0	0.00
RP.	—	—	—	—	2	3.03
PVEM	—	—	—	—	2	3.03
MR.	—	—	—	—	0	0.00
RP.	—	—	—	—	2	3.03

\* En 1988 se trata del PMS.

\*\* Candidatos comunes PPS-PFCRN.

Fuentes: Para 1988, Diario de los Debates de la ARDF.

Para 1991 y 1994, Instituto Federal Electoral.

Puede observarse que la drástica caída del PRI en 1988 lo hizo perder 16 distritos, 13 de los cuales los ganó el PAN y sólo 3 el FDN, ante lo cual se aplicó la cláusula de gobernabilidad prevista en el Código de 1987, asignándose al PRI 10 asambleístas de representación proporcional. En 1991 la gran recuperación del PRI le permitió ganar los 40 asambleístas de mayoría relativa, por lo cual no se tuvo que aplicar la cláusula introducida en el COFIPE de 1990. En 1994, con el bajo porcentaje de votación que obtuvo (poco menos del 40%), el PRI logró 38 triunfos de mayoría relativa, los cuales representaban el 57.6% de la Asamblea, por lo que no fue preciso recurrir a la cláusula de gobernabilidad. Sin embargo, a partir de la tendencia mostrada en el cuadro 3, no resulta difícil imaginar un escenario, cada vez más posible, en el cual el partido mayoritario, con un porcentaje de votación apenas superior al 30%, pierda un número mayor de distritos y, por lo tanto, sea necesario

recurrir al mecanismo legal que produciría una mayoría absoluta artificial.

En función de esta información se puede entender también el retiro por parte de la diputación del PRI del artículo décimo séptimo transitorio de la iniciativa de reforma al COFIPE, el cual establecía la posibilidad de que se produjeran coaliciones en la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal y de diputados de la Asamblea Legislativa.<sup>22</sup> Evidentemente, una coalición entre el PAN y el PRD podría haber resultado mortal para el PRI en 1997, suponiendo que las direcciones de ambos partidos hubieran tenido la disposición para ello.

### Conclusiones

La reforma electoral de 1996 produjo avances sustanciales, pero está lejos de poder ser considerada como la reforma “definitiva” que anunció el presidente Zedillo al inicio de su administración. Por supuesto, diría Perogrullo, no puede haber una reforma legal que ponga punto final a las modificaciones en esta materia o en cualquier otra. Dado que la ley es una expresión de las condiciones de la vida social y política, resulta evidente que su transformación nunca llegará a su fin. Sin embargo, al concluir el proceso electoral de 1994 resultaba claro que debía producirse una nueva reforma que construyera las condiciones básicas para terminar definitivamente con la “feria de las desconfianzas”, según la conocida expresión de Jorge Carpizo, es decir, que terminara definitivamente con los pequeños y grandes candados presentes tanto en el marco normativo como en las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales. La reforma de 1996 dio pasos muy importantes en esta dirección, pero al mismo tiempo mantuvo inercias o rezagos importantes, como resultado de la necesidad de mantener los consensos entre el otrora partido hegemónico y los partidos opositores con representación parlamentaria, que finalmente se rompió a la hora de discutir los problemas del financiamiento. Por supuesto que en la nueva integración del Consejo General del IFE y en el nombramiento de los directores ejecutivos hay un avance sustancial, lo mismo que en la actual estructura del Tribunal, pero es igualmente cierto que aun falta trasladar los avances al conjunto de la estructura electoral, en los niveles local y distrital, y aún está pendiente la tarea de dotar plenamente de autonomía al poder judicial, del cual depende el actual tribunal. La lógica del financiamiento

a los partidos aún deja mucho que desear, pues los convierte en dependientes de los dineros públicos, lo mismo que la desaparición del registro condicionado, que convierte a los actuales partidos en un virtual monopolio de la participación electoral. En el diseño de la integración de las dos cámaras aún se partió de la lógica impuesta por la necesidad de garantizar cláusulas de gobernabilidad para el actual partido mayoritario, pero hoy ya resulta evidente que si se garantiza una elección limpia nadie puede garantizar que el PRI siga siendo mayoritario en el futuro próximo. En el Distrito Federal se produjo un avance inmediato, la elección del jefe de gobierno, otro diferido, la elección de los actuales delegados, y continuó la inercia del sistema de partido hegemónico, la permanencia de una cláusula de gobernabilidad que puede propiciar una soberre-presentación abusiva del partido que en 1997 sea mayoritario, pero por primera vez resulta cada vez más posible que sea un partido opositor el beneficiado por ella.

En fin, todavía vivimos una reforma electoral en el claroscuro de la transición mexicana a la democracia. Por supuesto, existen bases firmes para ser optimistas de cara al proceso electoral de 1997. La más sólida es el crecimiento de la competitividad del sistema de partidos que ha tenido lugar en los últimos años, lo cual se ha expresado con particular fuerza en las elecciones locales de los años 1995-1996. El balance final se podrá realizar una vez concluido el proceso electoral de 1997.

## Notas

- \* Agradezco a la licenciada Edith B. Rivera M. su labor como ayudante en esta investigación.
- <sup>1</sup> Ernesto Zedillo. "Discurso de toma de posesión". *La Jornada*, Suplemento, 1º de diciembre de 1996.
- <sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, pp. 2-13; *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.
- <sup>3</sup> Entre otros, Jaime González Graf. "La desciudadanización del IFE". *Periódico Reforma*, 4 de agosto de 1996, p. 8A.
- <sup>4</sup> Juan Molinar Horcasitas. "Imparcialidad de la autoridad electoral. Instituto Federal Electoral". *Memoria del Foro para discutir la agenda de la reforma político-electoral. Tomo V. Ponencias expuestas*. Distrito Federal, 27 y 28 de julio de 1995. pp. 11-13
- <sup>5</sup> Artículo 24 del COFIPE reformado.
- <sup>6</sup> Revista *Voz y Voto*, núm. 46, diciembre de 1996, p. 20.
- <sup>7</sup> Presidencia de la República. *Iniciativa de reformas al COFIPE*, p. 125.

- <sup>8</sup> Artículo 353 del Código Federal Electoral de 1987.
- <sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Artículo 116 reformado. 22 de agosto de 1996, p. 8.
- <sup>10</sup> Los análisis más completos y actualizados de las legislaciones locales son: Ricardo Becerra, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg. 1996. *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*. México, Instituto de Estudios para la transición democrática; José Antonio Crespo. 1996. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- <sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*: Ley General del sistema de medios de impugnación. 22 de noviembre de 1996.
- <sup>12</sup> José Antonio Crespo. "Nueva integración del Congreso". *Periódico Reforma*, Suplemento *Enfoque*, núm. 136, 11 de agosto de 1996, pp. 13-14.
- <sup>13</sup> Pablo Javier Becerra Chávez. 1995. "La reforma del COFIPE", en Leonardo Valdés (coord.). *Elecciones y partidos políticos en México*, 1993. México, UAM-I, pp. 233-241. También del mismo autor: "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas". *Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electORALES*. México, UAM-I, 1995, pp. 139-160.
- <sup>14</sup> Una excelente exploración de las distintas opciones se encuentra en Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg. 1995. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la transición democrática.
- <sup>15</sup> El análisis detallado de algunos de estos sistemas se encuentra en Dieter Nohlen. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, También resulta útil Giovanni Sartori. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, primera parte, pp. 15-93.
- <sup>16</sup> Entre otros, ver J.A.Crespo, *Loc. cit.*; Miguel Ángel Granados Chapa. "Reforma profunda", periódico *Reforma*, 28 de julio de 1996, p. 9A. Del mismo autor: "Senado disparejo" Periódico *Reforma*, 5 de agosto de 1996, p. 9A; Miguel Covián Pérez. "¿Principios incompatibles?" Periódico *La Jornada*, 22 de septiembre de 1996, p. 11.
- <sup>17</sup> Artículo 51 de la *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*. En José Luis Cascajo Castro y Manuel García Alvarez (eds.).1991. *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, p. 180.
- <sup>18</sup> J.A. Crespo, *Loc. cit.*
- <sup>19</sup> Ernesto Zedillo. "Mensaje a la nación..." *Loc. cit.*, p. XXVI.
- <sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, p. 12.
- <sup>21</sup> Artículo 122 constitucional reformado y artículo 366 del COFIPE.

<sup>22</sup> Artículo décimo séptimo transitorio de la iniciativa de reformas al COFIPE enviada por el titular del Poder Ejecutivo, 6 de noviembre de 1996, p. 125.

## Bibliohemerografía

---

Aguirre, Pedro *et al.* 1995. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

*Diario Oficial de la Federación*. Reforma constitucional en materia electoral. 22 de agosto de 1996.

*Diario Oficial de la Federación*. Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley reglamentaria del las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley general del sistema de medios de

impugnación en materia electoral y el Código penal. 22 de noviembre de 1996.

Instituto Federal Electoral. 1996. *Estadística de las elecciones federales de 1994. Compendio de resultados*. México, IFE.

Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Periódico *La Jornada*, diversas fechas de 1996.

Periódico *Reforma*, diversas fechas de 1996.

Presidencia de la República: Iniciativa de reformas... 6 de noviembre de 1996.

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.

Zedillo, Ernesto. "Discurso de toma de posesión", 1 de diciembre de 1994.

Zedillo, Ernesto. "Segundo informe de gobierno", 1 de septiembre de 1996.