

## VI. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La otra pieza maestra del régimen además del presidente y el partido, es la legislación electoral que ha servido durante décadas para limitar el pluralismo político. La historia de la legislación electoral mexicana en este siglo corre paralela a la del fortalecimiento del poder presidencial. Estudiosos como Molinar Horcasitas han señalado cómo la legislación anterior a 1946, es decir, la de 1918 vigente en ese periodo, estaba sumamente descentralizada y asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma.<sup>56</sup> A partir de 1946 —explica Molinar— se desarrollan las características fundamentales del sistema electoral: fuerte centralización de todos los procesos electorales en órganos del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Gobernación o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia político-electoral, hasta la reforma electoral de 1993 que previene una intervención mermada del Poder Judicial Federal, por algunos miembros en la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral; la fusión, en tiempos de elecciones, del partido oficial y la administración pública, que pone al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y partidos de “apoyo crítico” a la izquierda y a la derecha del partido del Estado (partidos panaestatales o artificiales); y la aplicación sistemática de la manipulación electoral. Por las características anteriores es que el sistema de partidos mexicano no es dominante sino hegemónico, pues no son posibles las condiciones requeridas para la competitividad político-electoral.

Se debe a Molinar también, la clasificación de la legislación electoral en tres etapas a partir de 1946: preclásica (1946-1963)

<sup>56</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 25.

clásica (1963-1976) y la posclásica (vigente desde 1977).<sup>57</sup> Cada una de estas posee notas distintivas que coyunturalmente respondían a las exigencias del régimen, principalmente del presidente de la República.

La primera etapa, formativa, tuvo por misión reducir el mercado electoral, eliminar la intervención del Poder Judicial de la calificación electoral, establecer los organismos del Poder Ejecutivo encargados de organizar, preparar, administrar las elecciones, la centralización y vigilancia de los comicios, la eliminación de los partidos regionales, y la “proscripción de hecho y de derecho de las posibilidades de que los disidentes de la familia revolucionaria expresaran su disenso organizando partidos”.<sup>58</sup>

En la segunda etapa se inicia un proceso de apertura ante el creciente déficit de legitimidad del régimen. En 1963 se introdujo la figura de diputado de partido, a través de la cual los partidos de la oposición podían acceder a la Cámara de Diputados si alcanzaban el 2.5% de la votación total; de lograrlo, por ese hecho, le correspondía a cada partido cinco diputados más uno por cada medio por ciento que sobrepasara el porcentaje señalado hasta llegar a la cifra de 20 como máximo. La finalidad era dar la sensación de cierta legitimidad o justicia en el sistema electoral sin hacerlo realmente competitivo. No obstante, la reforma de 1963 tuvo consecuencias negativas para el régimen: el sistema electoral de mayoría seguía sobrerepresentando a la oposición, principalmente al PAN, y favorecía la sobrerepresentación de partidos de oposición cercanos al PRI, esto es, al PPS y al PARM. Los datos electorales del periodo 1964-1976 muestran que el PRI redujo en cinco veces la frecuencia de derrotas en relación con el periodo 1946-1961. La permanente pérdida de legitimidad del régimen, visible en conflictos como el de los médicos de 1964 y el de los estudiantes de 1968, no se tradujo en una reforma radical al sistema electoral. El régimen contaba aún con recursos para mantener la estabilidad, y en 1973 sólo se redujo

<sup>57</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>58</sup> *Idem*, p. 39.

el porcentaje mínimo para obtener los primeros cinco diputados de partido de 2.5% a 1.5%, y se elevó la cantidad de estos diputados a 25, siempre y cuando el partido de oposición respectivo no hubiese alcanzado 20 diputaciones de mayoría relativa.<sup>59</sup>

La tercera etapa (posclásica), siguiendo la adecuada división señalada por Molinar, se inicia con la implantación de una importante reforma política en 1977. El artífice de la misma fue don Jesús Reyes Heroles, en ese entonces secretario de Gobernación, quien la anunció en un famoso discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, el 1º de abril de 1977. En él sostuvo lo siguiente:

...hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades... El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son... Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barrera. Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho. Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades del progreso social.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Un libro que hace un repaso por la legislación electoral mexicana es el de Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

<sup>60</sup> Reyes Heroles, Jesús, "Discurso pronunciado por el C. licenciado Jesús Reyes Heroles, secretario de Gobernación, en la sesión solemne en que el C. ingeniero Rubén

Las razones que motivaron las reformas constitucionales en ese año y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fueron: la continua erosión de legitimidad del régimen; la sobrerepresentación del PRI en los cargos de elección popular, principalmente en los legislativos, por obra del sistema electoral de mayoría; la marginación político-electoral de organizaciones políticas representantes de la izquierda, que nunca habían accedido a la arena electoral; la aparición de insurgencias sindicales y políticas independientes de las redes corporativas oficiales; la violencia rural y urbana que se manifestó en movimientos guerrilleros en los años setenta; y la profundización de la crisis económica que puso fin al modelo de sustitución de importaciones y al “milagro mexicano”.

La iniciativa de reformas a la legislación electoral, el discurso de Reyes Heroles y los acontecimientos que tuvieron lugar posteriormente, despertaron las expectativas de todos los grupos políticos. Por ejemplo, Pablo González Casanova interpretó la reforma a partir de tres discursos: el liberal, el de democracia social y el socialista-comunista.<sup>61</sup> Desde ese año han proliferado los estudios electorales, tanto de revisión histórica como los de prospectiva.<sup>62</sup> Se escuchó en la elaboración de las reformas a los partidos de la oposición y éstos hicieron propuestas. Parecía que de la liberalización política se podía ir a la democratización del régimen.

En su importante estudio, Kervin J. Middlebrook explica cómo los escenarios en México pudieron en ese periodo de-

Figueroa, gobernador constitucional del estado de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno ante la H. XLVIII Legislatura de esa entidad, Chilpancingo, Guerrero, 1º de abril de 1977”, en Aziz, Alberto y Alonso, Jorge, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, 102, 1984, pp. 172 y 173.

<sup>61</sup> González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979.

<sup>62</sup> De revisión histórica, véase Martínez Báez, Antonio, “La representación popular en una sociedad política pluralista”, *Ensayos sobre la reforma política II*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978. De prospectiva, Zavala, Iván, “¿Qué es y adónde va la reforma política?”, *Ensayos sobre la reforma política II*, cit., en esta misma nota, pp. 29 y ss.

sencadenar un proceso de transición de reforma pactada. A su juicio, la reforma política de 1977 no se tradujo en la democratización del régimen porque la coalición revolucionaria estaba dividida internamente y en ella triunfaron los duros. La Confederación de Trabajadores de México se opuso a una reforma profunda del proceso electoral y del sistema de partidos porque una medida así amenazaba su posición privilegiada. Por otra parte, gobernadores y jefes políticos locales manifestaron sus reservas a la extensión de la arena electoral y política a sus regiones.<sup>63</sup> No obstante la justezza en las apreciaciones de este autor, las razones por las que no se democratizó al régimen consistieron en la ausencia de voluntad presidencial y en la forma como los partidos opositores, principalmente los de izquierda, a quienes estaba destinada la reforma, entendían la democracia.<sup>64</sup>

La reforma de 1977 introdujo las siguientes innovaciones: facilitó el registro de nuevos partidos; estableció dos métodos para el registro de los partidos (definitivo y condicional), con la intención de otorgar ciertas ventajas a los partidos pequeños; reconoció a las asociaciones políticas nacionales; aumentó el número de diputados de la Cámara, llevándolo de trescientos a cuatrocientos; cien de los nuevos diputados serían elegidos por el sistema de representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria; las cien bancas de representación proporcional se reservaron a los partidos políticos de oposición, aunque tales partidos también podían competir en los distritos uninominales; la oposición se representó por primera vez en la Comisión Federal Electoral y en las comisiones de los estados; los partidos con registro condicionado tuvieron derecho de voz pero no de voto; se estableció el financiamiento público; y se perfeccionó el acceso regular de los partidos de la oposición a los medios de comunicación. La crítica a las

<sup>63</sup> Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2: *América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 187-223.

<sup>64</sup> Al respecto consultese el ensayo de Pablo González Casanova citado en la nota 60 de este capítulo.

reformas se pueden enumerar así: se mantuvo casi intacto el aparato organizador de los comicios, con lo que el PRI podía seguir disfrutando de su hegemonía en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; no se abrió el proceso electoral a los partidos regionales; la ley no facilitó la vigilancia electoral; el papel concedido al Poder Judicial fue inocuo; y la ley permitió una amplia discrecionalidad a la Comisión Federal Electoral, controlada por el gobierno y el PRI.

Como consecuencia de la reforma política de 1977, partidos opositores de izquierda lograron su inscripción al igual que el sinarquista PDM. La Comisión Federal Electoral garantizó la inscripción condicional del Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), para su participación en la elección de diputados federales en 1979. En 1981 apareció el Partido Social Demócrata (PSD) y logró su inscripción condicional junto con el *trotskista* Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) para competir en las elecciones de 1982. En 1981 se forma el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) que unió a una importante coalición de izquierda. En 1982 se reformó la ley de 1977 a fin de poner barreras a la participación electoral de otros pequeños partidos que deseaban su inscripción. Como consecuencia de esa reforma, el PARM y el PSD perdieron su inscripción definitiva y condicional.

Las características de la etapa posclásica son: la entrada en la escena electoral de partidos de izquierda por la necesidad de legitimación del régimen; la creación de la Comisión Federal Electoral, actualmente Instituto Federal Electoral; la incorporación de los partidos de oposición a la vigilancia de los procesos a través de su intervención en este tipo de organismos electorales, que en ocasiones crea conflictos pero menoscababa la capacidad de manipulación del régimen,<sup>65</sup> aprobación

<sup>65</sup> Ejemplo de esto fue la sesión de la Comisión Federal Electoral del 1º de junio de 1984. En dicha sesión se negó el registro al Partido Social Demócrata y en cambio se otorgó nuevamente el registro al PARM. La solución de la Comisión Federal Elec-

de normas electorales favorecedoras del régimen; notoria tendencia a la caída electoral del régimen, afirmación apoyada incluso con las cifras oficiales, y considerando resultados coyunturales como los de 1991; los conflictos por la inequitativa distribución electoral del país (sólo 117 de los 300 distritos uninominales del país son urbanos cuando más de la mitad de la población habita en ciudades); el uso de los partidos paraestatales o satélites como forma de asegurar el dominio del PRI en los organismos electorales, y para reducir la presión de los partidos opositores con mayor peso electoral; la tendencia selectiva para admitir los triunfos de la oposición en las instancias locales; la ausencia en la oposición de un proyecto común democratizador que oponer al PRI y al gobierno; pragmatismo del PAN que persigue mediante su estrategia obtener triunfos electorales locales, y la presión de la izquierda (hoy PRD) interesada en derrotar al PRI en la arena electoral federal; enorme actividad político-electoral en la oposición y en el PRI que se manifiesta en continuos realineamientos políticos y electorales; la división en el seno del régimen: los duros que no comprenden lo que sucede y los reformadores que aún no definen un esquema para la democratización.

El sexenio de De la Madrid operó casi totalmente con la legislación electoral de 1977. En él, el régimen vivió importantes descalabros electorales en el norte del país. El PAN logró afianzarse en algunas de esas zonas como partido opositor a pesar de evidentes fraudes electorales que fueron del conocimiento de instancias internacionales como la OEA. Se vivieron momentos amargos: la inflación alcanzó niveles históricos de 160% en un año. Lo más curioso es que la democracia, de no ser un arma política para nadie, salvo para el

toral se caracterizó por su parcialidad a favor del PARM. Esta sesión es muestra de cómo la composición de este organismo hacía evidente el papel manipulador del régimen, pero al mismo tiempo evidenciaba los artilugios que son empleados para favorecer a unos y afectar cuando se quiere al enemigo coyuntural. En la misma sesión el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) obtuvo su registro condicionado.

PAN y algunos intelectuales, empezó a ser cuestión de primer orden. La crisis electoral del régimen se veía llegar; los resultados electorales de 1985 lo mostraron con claridad.<sup>66</sup>

La respuesta a la crisis política fue el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987. En él se mantuvo el control que el PRI posee de los órganos electorales (Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales). Se ampliaron los espacios de intervención y vigilancia de los partidos políticos nacionales registrados en las fases más desacreditadas del procesos electoral: actualización del padrón electoral y la reducción de los plazos entre la jornada electoral y el cómputo electoral. Se creó un Tribunal Contencioso Electoral con poderes limitados. Aumentaron las prerrogativas de los partidos políticos respecto al financiamiento público. Se modificó la integración de la Cámara de Diputados (500 miembros, de los cuales 300 se designaron por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional). A diferencia de la legislación anterior, se permitió al PRI participar en el reparto de curules de representación proporcional. Se anticipó la cláusula de gobernabilidad, pues si ningún partido lograba obtener el 51% de la votación nacional efectiva, la ley establecía mecanismos que automáticamente concedían la mayoría parlamentaria al partido con mayores triunfos en los distritos uninominales.<sup>67</sup>

Lo característico del Código de 1987 es que amplió las facultades del secretario de Gobernación y redujo los instrumen-

<sup>66</sup> Sobre este periodo véase la monografía editada por Alvarado, Arturo, *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1987; Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio, *Elecciones y partidos en México*, México, Ediciones El Caballito, 1986; Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989. Respecto a la crisis económica de los ochenta en México, véase Philip, George (ed.), *Politics in Mexico*, Croom Helm, Londres, Editorial Assistant, 1985. Las elecciones de 1985 enfatizaron estas tendencias: disminución de votos para el PRI, la división del mundo electoral (el PRI obtiene sus triunfos en el medio rural fácilmente, en el medio urbano la oposición aumenta su fuerza), el crecimiento del PAN, y un retroceso anterior a 1977 hacia la manipulación y al control por parte del régimen de los procesos electorales.

<sup>67</sup> Una explicación detallada de esta regla y sus excepciones puede verse en Molinar Horcasitas, Juan, "Un Código para un proceso", en González Graf, Jaime, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989, pp. 81-87.

tos de control de los partidos políticos de oposición. El PRI aseguró el dominio de la Comisión Federal Electoral al grado que las posibles impugnaciones de la oposición ante los organismos electorales fueran del todo irrelevantes. Además de lo anterior, y como aspectos sumamente criticables, se eliminó el registro condicionado para impedir el surgimiento de nuevos partidos y la pobre regulación del Tribunal de lo Contencioso Electoral hizo a este órgano tan deficiente e inútil que uno de sus magistrados, Emilio Krieger, renunció el 1º de septiembre de 1989, dando el siguiente argumento:

Debo confesar que, como magistrado de un Tribunal que había confiado en la decisión de los colegios electorales, fundada en las pruebas contenidas en los paquetes electorales cuando tales colegios se rehusaron a abrir dichos paquetes y se refugiaron en el paupérrimo argumento de la decisión mayoritaria, sentí como si la vigencia de la ley de gravitación universal estuviera sujeta a la decisión mayoritaria de la facción dominante. Sentí que todo el esfuerzo hecho por el Tribunal Contencioso Electoral para dar valor de legalidad a la elección del seis de julio se había venido por tierra. Confirmé mi preocupación de que todo empeño de dar un marco de legalidad al proceso electoral, se había convertido en un hipócrita barniz legalista, que ni legitimaba nada, ni aportaba nada para el proceso de democratización de México.<sup>68</sup>

El Código de 1987 se expidió para controlar las elecciones presidenciales de 1988. Sus resultados están a la vista y para el régimen resultó ser un instrumento muy útil durante la preparación de la jornada, durante la misma y en la calificación de las elecciones, como el artículo 299 que señalaba las reglas que se debían seguir para el cómputo distrital, y que se convirtió en un excelente medio que abrió las posibilidades del fraude electoral.<sup>69</sup> O con el manejo político y no jurídico que se siguió en la asignación de curules a la Cámara de Diputados y que dio lugar a que se dijera que el Colegio

<sup>68</sup> Valdez Zurita, 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*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Colección Procesos Electorales 4, 1988, pp. 72 y 73.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 76.

Electoral de la LIX Cámara de Diputados creó un tercer tipo de diputados en México: "los de minoría relativa".<sup>70</sup>

No puede perderse de vista que las elecciones de 1988 han sido las más reñidas de la reciente historia de México. Tal como sostienen los teóricos de las transiciones y otros polí-tólogos, las divisiones internas del PRI, la posterior creación de la Corriente Democrática de ese partido la expulsión de Cuauhtémoc Cárdenas de su seno, y la formación del Frente Democrático Nacional, generaron un ambiente de crisis dentro del régimen.<sup>71</sup> Éste utilizó todos los medios a su alcance para mantenerse en el poder. Aun así, Salinas de Gortari es el candidato que ha llegado a la presidencia con el índice más bajo de votos oficiales. En el Poder Legislativo el PRI apenas obtuvo 260 diputados de los 500 que lo componen, y el porcentaje de abstención total fue cercano al 50%.

Salinas anunció varias veces, incluso en su toma de posesión, el fin del partido único y la necesidad de contar con una nueva legislación electoral. La vigente normativa electoral es producto de esa promesa, aunque esta vez el PRI tuvo que buscar el apoyo del PAN y de otros partidos minoritarios para realizarla, pues no contaba con la mayoría necesaria para reformar la Constitución. Las nuevas normas electorales no permiten la participación plural y competitiva como más adelante se expondrá. El PAN las aceptó no sin una importante división interna, y a cambio del reconocimiento de triunfos electorales locales y dentro de una estrategia gradualista y pragmática. No cabe duda que el partido mexicano más consolidado y hecho es el PAN, y es también el que mejor ha aprovechado la crisis de legitimidad y eficacia del régimen.<sup>72</sup> Los partidos minoritarios, entre ellos los satélites, aceptaron las reformas porque en ese clima de pragmatismo éstas les eran propicias

<sup>70</sup> Molinar Horcasitas, Juan, "Palabras pronunciadas por Juan Molinar", *Las elecciones federales de 1988 en México*, cit., nota 67, p. 321.

<sup>71</sup> González Graf, Jaime, "La crisis del sistema", *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, cit., nota 66, pp. 137-157.

<sup>72</sup> Sobre este aspecto véase Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio de 1991, pp. 599-622; también Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, cit., nota 65.

para lograr y consolidar, en algunos casos, su misma existencia.

El momento de la convocatoria a la reforma constitucional electoral de 1989, pudo ser el tiempo para la transición a la reforma pactada. La oposición unida, el nuevo PRD y el PAN, estuvieron en posibilidad de presionar al régimen para que éste concediera reformas importantes hacia el cambio democrático. Esta hipótesis no funcionó. Las razones de por qué no ocurrió no se muestran con claridad. Algunos opinan que falta definición a largo plazo en las fuerzas políticas de oposición y por eso apuestan al gradualismo y a los pequeños triunfos. Otros creen que el PAN no podía pactar con su enemigo histórico: el cardenismo.<sup>73</sup> Hay quien sostiene que los líderes del PAN confiaron en el presidente Salinas al ver que estaba comprometido en una política económica de privatizaciones y saneamiento administrativo y financiero, similar a la que siempre ha propugnado el PAN, y que está dando resultados positivos. Como quiera que sea, el PAN y otros partidos minoritarios pactaron la reforma con el PRI. Perdió el PRD, partido joven integrado por las más disímbolas corrientes, que no logra consolidarse, además de que su líder Cuauhtémoc Cárdenas ha mostrado fuertes dosis de autoritarismo interno. También perdió la democracia, que busca un mejor momento para florecer.

La reforma constitucional electoral de 1989-1990 tuvo como característica seguir otorgando a los elementos del régimen el control de los organismos electorales y del Tribunal Federal Electoral. La inclusión de los consejeros magistrados en el Instituto Federal Electoral como miembros independientes no engaña a nadie, principalmente por el mecanismo de designación que concede amplias atribuciones al presidente de la República. Igual ocurre con los miembros del Tribunal Electoral: la forma de su designación propicia dudas en cuanto a su imparcialidad. Respecto al método de calificación de las eleccio-

<sup>73</sup> Lujambio, Alonso, "Toward an Ambiguous Democracy. Electoral Laws and Democratization Process in Mexico", documento presentado en el curso de Juan Linz el invierno de 1991, Yale University, New Haven, 1991.

nes, no se avanzó lo suficiente en la calificación jurisdiccional, y la heterocalificación era verdaderamente ridícula en virtud de que el Colegio Electoral de la cámara respectiva podía modificar una resolución previa del Tribunal Federal Electoral, aunque exigiera una mayoría cualificada para hacerlo. Más grave aún fue la cláusula de gobernabilidad, a través de la cual se favorecía la sobrerepresentación del partido mayoritario y se evitaba la práctica sana de las coaliciones parlamentarias.<sup>74</sup>

Las reformas electorales de 1989-1990 fueron acompañadas por una reforma al PRI. La XIV Asamblea del PRI, tiene entre sus principales méritos el haber, por lo menos en los documentos, minado el poder interno de los sectores corporatistas del partido, al aprobarse frente a la estructura sectorial otra territorial. Sin embargo, en la realidad, como nos lo recuerda Jaime Sánchez Susarrey,<sup>75</sup> la CTM logró que las cuotas que dice representar fueran respetadas en la XIV Asamblea con merma del alcance que pudieran tener las medidas para desmantelar el poder interno que posee la central obrera. El conflicto previo a la XIV Asamblea entre el presidente del PRI y el líder de la CTM, nos enseña que frente a la democratización del partido, Salinas de Gortari antepuso el proyecto económico de estabilidad, saneamiento y crecimiento económico para el país al proyecto de democracia. No son tiempos para el conflicto, seguramente se pensó. Otra medida importante aprobada, pero que ha sido mediatisada y falseada por la realidad fue la elección de los dirigentes y candidatos a puestos de elección popular por voto directo y secreto de los militantes. También se aprobó el Consejo Político Nacional que cuenta con 150 miembros, sesiona bimestralmente y su autoridad está por encima del Comité Ejecutivo Nacional; sus miembros representan por mitad a los sectores y a los ciudadanos, y tendrá

<sup>74</sup> Cárdenas, Jaime, "México: reforma y transición", *Suplemento de Política, El Nacional*, México, núm. 109, jueves 6 de junio de 1991.

<sup>75</sup> Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México, Ed. Vuelta, 1991, pp. 150-154.

sin lugar a dudas una importancia más que formal en la designación del próximo candidato presidencial del PRI.

La lucha por democratizar al PRI se encuentra en un *impasse* que no se resolverá en este sexenio;<sup>76</sup> es más, la XVI Asamblea parece ser un retroceso respecto a la XIV en el proceso de democratización de ese partido. Las normas electorales aprobadas en 1989-1990 y durante 1993, han mostrado que es muy difícil controlar o detener el avance de la oposición con ellas. Por otra parte, su implantación y modificación de la legislación electoral en el nivel local se ve dificultada por las resistencias del priísmo de los estados, que junto con la CTM son los pilares de la antidemocracia nacional. Los conflictos electorales locales en este sexenio, en Michoacán, Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán, entre otros, dan cuenta de la dureza de la lucha política. Pudo sostenerse optimistamente, antes del 31 de enero de 1994, que las elecciones federales de 1991 y sus resultados favorables al PRI, indicaban que con la sola recuperación económica y la administración eficaz de un buen presidente era posible retornar a las épocas doradas del predominio del régimen. Nada más falso, el régimen no puede satisfacer a cabalidad su proyecto de modernización sin democracia, y la manifestación de las presiones internas y externas para que sea posible están presentes. Salinas contó con un voto de confianza plebiscitario en 1991, porque logró despertar credibilidad en ciertos sectores sociales, pero estas virtudes no se transmiten automáticamente al resto de la estructura, pues ésta además de obsoleta, está seriamente dañada y dividida.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Un análisis de los tres primeros años del sexenio de Salinas de Gortari, puede verse en Trejo Delarbre, Raúl, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, Ed. El Nacional, 1991.

<sup>77</sup> Sobre las divisiones de la élite política mexicana y su evolución, véase González Graf, Jaime, *op. cit.*, nota 70; Camp, Roderic A., *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México Post-revolucionario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; *idem, Memorias de un político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; *idem, Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México Fondo de Cultura Económica, 1988; Smith, Peter, *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1981; Scott, Robert, *op. cit.*, nota 11; Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, *cit.*, nota 21; Bravo Ahuja, Marcela y Sirvent, Carlos, "La élite política en México",

La necesidad de contar durante las elecciones federales de 1994 con un clima de estabilidad y paz social obligó al régimen a pactar nuevamente con el PAN y con otras fuerzas políticas minoritarias, pero con exclusión del PRD, otra reforma electoral: la de 1993. En ésta, las reformas consistieron en abrir el Senado a la oposición, aunque el sistema electoral aprobado no es proporcional puro, sino que presenta un componente mayoritario, que significará la sobrerepresentación del PRI en la Cámara de Senadores, con lo cual el régimen seguirá tendiendo el control sobre las decisiones más importante que sean de la competencia legislativa de ese órgano; se eliminó la cláusula de gobernabilidad aprobada desde el gobierno de De la Madrid, paso importantísimo para que la voluntad popular sea representada más fielmente; sin embargo, se establecieron candados hacia arriba con el artículo 54 de la Constitución, a través de los cuáles también se impide una representación política acorde con el número de votos obtenido por cada partido político; se suprimió la autocalificación para diputados, senadores y asambleístas, pero no la posibilidad de que el Tribunal Electoral califique la elección presidencial; se creó la segunda instancia en el Tribunal Federal Electoral con intervención de miembros del Poder Judicial Federal, pero subordinados al presidente del Tribunal Electoral que tiene amplísimas atribuciones; se introdujo la regulación del financiamiento privado, pero las exigencias de publicidad son insuficientes y los mecanismos de control residen esencialmente en el propio órgano electoral, lo que hace que los partidos sean juez y parte en el control al financiamiento; se incluyeron reformas para intentar tener un padrón electoral más confiable; se perfeccionaron los mecanismos electorales en materia de medios de comunicación; se determinó

Ángulos de un sexenio, México, Plaza y Valdés, 1987; Zaid, Gabriel, *De los libros al poder*, México, Grijalbo, 1988; Talavera, Abraham, "La formación de la clase política", *Ensayos sobre la modernidad nacional. La política mexicana y el cambio democrático*, México, Diana, 1990, pp. 269-285, entre otros.

un aumento en el número de ciudadanos en los consejos locales y distritales, entre otras reformas.

No obstante, no se modificó la actual conformación de los distritos electorales, que sigue favoreciendo a las áreas rurales, bolsa electoral del PRI; no se modificó el proceso para designar a los consejeros magistrados, consejeros ciudadanos y magistrados de los órganos electorales y del Tribunal Electoral; no se eliminó la presencia de la Secretaría de Gobernación en los órganos electorales; se reforzaron los impedimentos para integrar coaliciones, lo que obstaculiza la formación de un amplio frente opositor en contra del PRI; se impidió la existencia de observadores internacionales durante las elecciones; se mantuvo el peso exagerado de la estructura administrativa y técnica del órgano electoral que por el manejo de sus recursos y sus amplias atribuciones tiene posibilidad de rebasar las decisiones de los órganos decisarios: Consejo General, consejos locales y distritales —los órganos técnicos deberían estar subordinados a los órganos políticos del IFE—; pero lo más grave es que la reforma se aprobó sin el concurso del PRD, lo que implica que una de las fuerzas políticas de mayor significación, no ha admitido como imparciales las reglas de la actual legislación electoral.

Es por todo lo anterior que en año de elecciones —1994— se vuelve a insistir en una reforma electoral que dé confiabilidad al proceso. La reforma puede ser posible. Los partidos han ido avanzando hacia ella; ésta vez el PRD, el 27 de enero de 1994, firmó con el PAN y con el PRI, el “Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia”, que contempla en su compromiso número octavo la posibilidad de una reforma electoral. La crisis del régimen agravada por los acontecimientos de Chiapas que iniciaron el primero de enero de 1994 y por la muerte de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia, así como las divisiones al interior del régimen, la posibilidad de rompimiento de la estrategia que privó durante todo el sexenio salinista, de acuerdos con el PAN en la arena local, hicieron inevitable una reforma de mayores magnitudes que las anteriores. El régimen está agotado y el país precisa de

## TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

107

una transición democrática que redefina las reglas del juego político para que la clase gobernante del PRI y de oposición puedan dar estabilidad y confianza a una sociedad civil que duda totalmente del actual régimen y sus instituciones.

La reforma de 1994 persigue varios propósitos: 1) lograr la imparcialidad de los órganos electorales mediante la sustitución de los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos que no serán propuestos por el Ejecutivo; 2) la depuración de los órganos electorales vía la salida de numerosos funcionarios comprometidos con el régimen; 3) la posibilidad de que las elecciones sean observadas por grupos de "visitantes extranjeros"; 4) la modificación de la estructura del IFE al nivel de consejos locales y distritales para que en los mismos el peso predominante lo tengan los ciudadanos; 5) la concesión de mayores atribuciones a los consejos locales y distritales.

La importancia de las reformas es indudable. Para conocer su eficacia es preciso ver la manera en que son puestas en práctica. Por el momento, tales modificaciones constitucionales y legales son síntoma de la mayor apertura del régimen a consecuencia de los hechos de Chiapas y la muerte de Luis Donaldo Colosio. También muestran el camino inevitable del régimen hacia la democratización si no ocurre un proceso brusco de reversa.