

México: Reforma Política y Reforma Electoral

Dip. Abraham Talavera

Director del Instituto de Investigaciones Legislativas
de la H. Cámara de Diputados

Existen algunas reflexiones de Václav Havel que sorprenden por el hecho de que se asimilan casi a la perfección a la realidad mexicana. Por ejemplo, en una larga entrevista ha dicho: “Entiendo 1968 como el resultado lógico y la culminación de un largo proceso en el que la sociedad tomó conciencia y se liberó a sí misma; no veo esto como el enfrentamiento entre dos aparatos (*establishments*) políticos y la victoria temporal de uno de ellos. La profunda reestructuración que tuvo lugar en la sociedad, y la presión creciente de la nueva conciencia social, tarde o temprano tuvo que encontrar su expresión en la esfera política. El abismo entre la vida y el sistema tuvo que profundizarse.”¹

Casi todos los analistas del sistema político mexicano coinciden en caracterizar el año de 1968 como el punto de arranque en lo que ha dado en llamarse transición democrática. Sería el año en que, según las palabras de Havel, tanto en Praga como en la Ciudad de México alcanzaron su punto culminante las expresiones de autonomía de la sociedad frente a unos aparatos políticos rezagados, autoritarios, petrificados, y finalmente represores. “De la misma manera que las epidemias medievales no respetaban ni las fronteras religiosas ni las jerarquías sociales, la rebelión juvenil anuló las clasificaciones ideológicas.”²

Mientras los Juegos Olímpicos representaban, de alguna manera, el reconocimiento internacional de cuarenta años de estabilidad



política y de progreso económico continuo, “...una mancha de sangre disipaba el optimismo oficial y provocaba en todos los espíritus una duda sobre el sentido de ese progreso.”³

La toma de conciencia de la sociedad sobre su propio papel en la construcción del orden político, ha constituido un proceso complejo que tomó cuando menos veinte años para dar sus primeros frutos. La transición mexicana, más que un proceso de radical ruptura, ha sido una búsqueda de nuevos y más amplios consensos. Hay que decir que no se ha tratado de una revuelta ciudadana contra el Estado, sino más bien de una trama más o menos pactada en la que la sociedad y el Estado van negociando avances graduales, pero persistentes, hacia una mayor apertura política.

La primera respuesta gubernamental frente al movimiento estudiantil de 1968 fue de carácter represivo. Difícilmente podía ser de otro modo, pues la agenda a negociar, aunque moderada⁴, incluía de manera importante la democratización del sistema político, y no existía en aquel entonces un consenso interno de la clase gobernante sobre la necesidad de reformar un sistema autoritario que había gozado de legitimidad y apoyo social cuando menos desde los años veinte.

Se puso de manifiesto nuevamente que los cambios ocurren en la sociedad con o sin el consentimiento de la autoridad constituida. Es esta última la que siempre debe apretar el paso para ponerse al día y evitar ser rebasada por el cambio social.

A partir de finales de los años sesenta, con las expresiones de autonomía de las clases medias urbanas y con los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, el sistema político comenzó a ser

puesto en tela de juicio y arreciaron las presiones para profundizar su reforma.

La reforma política no sería entre los mexicanos una tarea sencilla, pues a pesar de los embates de la izquierda y también de la derecha, el sistema político surgido de la Revolución se caracterizaba, además del nacionalismo, por un fuerte centralismo en torno de la figura presidencial, la presencia de un partido prácticamente único, el predominio de la legitimidad histórica sobre la electoral y la existencia de organizaciones de masas supeditadas políticamente al régimen, a cambio de un programa de reformas sociales moderadas.

A pesar de su empeño por monopolizar el discurso revolucionario, ni el Estado mexicano, ni el partido mayoritario han asumido una ideología totalizadora, como sí sucede en los regímenes de partido de Estado. Ni existe una teoría sobre un inevitable devenir histórico, ni es la jerarquía partidista la que se impone sobre los órganos del Estado. Aunque México no ha sido inmune al positivismo postrevolucionario, es decir, a la supervivencia de un discurso oficial con fuertes contenidos de determinismo histórico y de apropiación del concepto de mayorías nacionales, no ha ahogado al pluralismo —ni siquiera cuando éste era incipiente— ni tampoco a la iniciativa individual o a las libertades civiles y ciudadanas.

La crítica de la izquierda mexicana al sistema político tendió a ser maximalista, y por ello su impacto frecuentemente se diluyó en sus propias contradicciones internas y en un descuido en términos organizativos que le impidió contar con verdaderas masas obreras o campesinas dispuestas a levantar una propuesta política propia. Tal vez, los mejores

años de la izquierda fueron aquéllos en que pactó con el Estado y participó con él de las jornadas expropiatorias y del auge del reparto agrario.

A pesar de que el lombardismo intentó mantener hasta la época alemanista un proyecto de alianza con el régimen, su propio aislamiento del resto de las fuerzas de izquierda, lo convirtió en un valor simbólico carente de verdadera eficacia reformadora.

Sólo en los años recientes ha recuperado la izquierda su capacidad para movilizarse en términos electorales y, por esa vía, conquistar un espacio en el debate y la negociación políticos.

La crítica de la derecha, por su parte, insistió en la defensa de las libertades civiles y ciudadanas; se opuso a las excesivas facultades gubernamentales y, sobre todo, exaltó el valor de la iniciativa individual, de la libertad religiosa en materia educativa y de la democracia electoral como fórmula de desarrollo político. El bien común ha sido la ambigua bandera de una propuesta social que no se atreve a decir su nombre.

En cuanto al Estado revolucionario, durante décadas, privilegió el discurso de la igualdad y la justicia social con una atención menor, aunque importante, a la democracia electoral. No podía ser de otra manera, si el propio PNR surgió para responder a la crisis política que representó el asesinato de Obregón, organizando y disciplinando la acción de los múltiples partidos, expresión de los caudillismos y cacicazgos típicos de los años veinte, y para resolver institucionalmente el problema de la sucesión presidencial. A pesar de los propósitos explícitos del General Calles⁵, el PNR y sus herederos no llegaron a contem-

plarse a sí mismos como una formación partidista dispuesta a disputarse el poder con otros partidos políticos.

Por ello, incluso en lo interno, la disciplina y la unidad revolucionaria tienen un peso absoluto muy superior al de la diversidad pluralista. Sobre el particular ha escrito Lorenzo Meyer: "... si el PNR no aceptó nunca que se decidiera en las urnas su derecho a gobernar, tampoco dio pie a que en la vida interna del partido las decisiones se tomaran con una participación democrática de sus miembros."⁶

La centralización política del poder que propició el PNR evitó la dispersión y desalentó la fragmentación política, fenómenos que, de perdurar, habrían retardado la integración de la Nación y dificultado la institucionalización revolucionaria. Desde entonces, el pluripartidismo fue visto con desconfianza y quedó asociado con la idea de inestabilidad política. De ahí deriva "la obsesión del Estado postrevolucionario por la unidad política de la sociedad."⁷

Por todo lo anterior, en medio del pluralismo surgido en las últimas décadas, existe un punto de convergencia entre las fuerzas más significativas del país: la reevaluación de las elecciones, de su legalidad y de su credibilidad.

Para arraigar una sana práctica electoral, resulta indispensable hacer la crítica y la autocrítica del Estado de la Revolución Mexicana, no para minar su contenido social, sino para tonificar su contenido democrático. La democracia no puede asimilarse automáticamente con la justicia social. La primera no sirve para todo y menos para garantizar por sí misma un desarrollo sobre bases

equitativas. En cambio, sí sirve para confrontar programas alternativos y para colocar al ciudadano-elector en el centro de la contienda.

Más de siete décadas de un discurso oficial con fuerte contenido social no han conseguido distribuir la riqueza generada de forma que siquiera remotamente pueda calificarse de ejemplar. Una mayor participación de la sociedad y de la iniciativa individual son la alternativa del día.

Vale la pena recapitular: el Estado de la Revolución Mexicana, más allá de los parloteos de la retórica oficialista —y aún de la oposición perredista— es un concepto histórico edificado, según recuerda Arnaldo Córdova⁸, sobre siete pilares fundamentales: 1) una doctrina constitucional que en el artículo 27 hace del Estado revolucionario el representante de la Nación en las relaciones de propiedad; 2) un programa de reformas sociales: reforma agraria, derecho de los trabajadores, recuperación de los bienes nacionales en manos extranjeras o privadas; 3) una presidencia fuerte dotada de gran poder; 4) el desarrollo de un sector público de la economía integrado por los bienes de dominio directo de la Nación y por las empresas públicas; 5) un partido de Estado unificador de grupos dispersos y aglutinador de masas; 6) una política de masas que organizó a los trabajadores del campo y la ciudad en torno del Estado y 7) una política exterior independiente, basada en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, que permitió al nuevo Estado hacer frente a la agresión y la dominación imperialistas.

Como bien señala el autor, con todo lo discutible que puedan ser, se trata de pilares del Estado que se fueron conformando en la medida en que lo fue requiriendo el desarrollo político del nuevo Estado. No se trata de “pilares fundacionales”, ni de dogmas asignados de una vez y para siempre.

Aunque, en lo personal, Arnaldo Córdova prefiere defender al Estado revolucionario sosteniendo a capa y espada la coherencia entre cada uno de los “siete pilares”, es claro que el debate nacional se ha centrado más en los últimos tiempos sobre la legitimidad electoral que sobre cualquiera de los

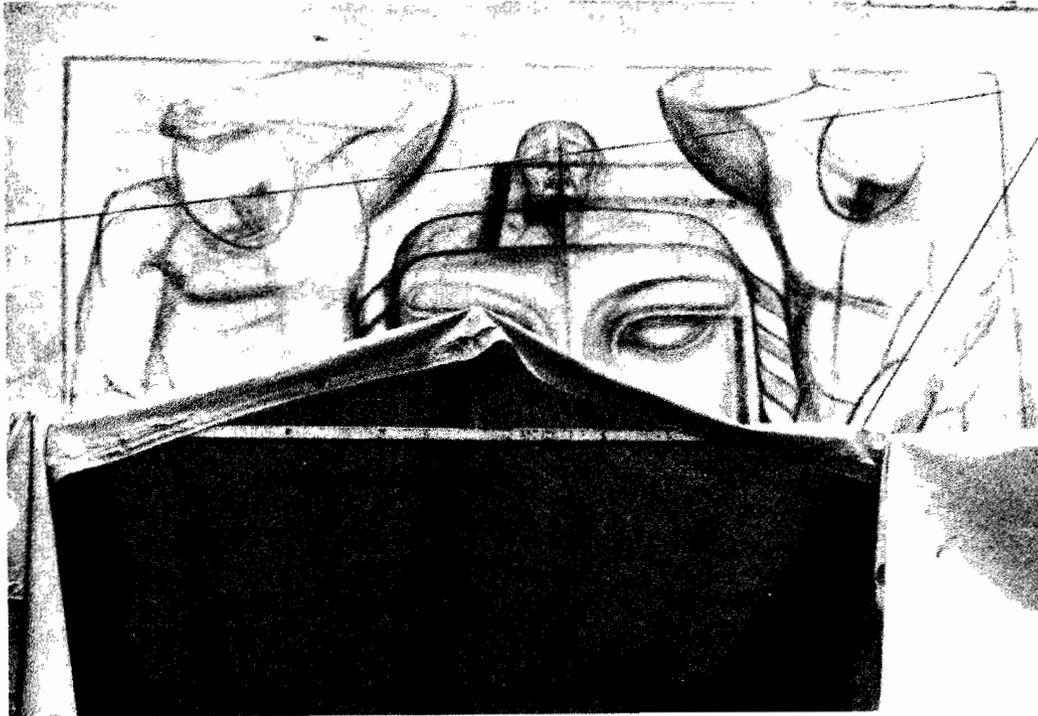
supuestos pilares de la legitimidad revolucionaria. Resulta muy extraño que para muchos analistas políticos, incluso inteligentes, una Revolución que comenzó con la proclama del sufragio efectivo no merezca contar entre su obra de ingeniería política con el voto como poderoso agente de transformación social. Tal pareciera que, según esos juicios, los ingredientes sociales y los democráticos integraran una ecuación de suma cero, donde lo que gana lo social, lo pierde lo político.

No es necesario remontarse a Madero para recordar el origen democratizador de la Revolución Mexicana, pero aún hace falta un gran esfuerzo para redescubrir y actualizar los trazos históricos que le dan continuidad al proyecto democrático que se inicia con el Plan de San Luis.

Es válido afirmar que con Francisco I. Madero se inicia la lucha por la democracia moderna en nuestro país. Entender cómo se enraizó la aspiración democrática en el México de principios de siglo, equivale a entender el torbellino de esperanzas, posibilidades, contradicciones y limitaciones que desató a principios de siglo el autor de La sucesión presidencial de 1910. Con inmejorables augurios, Madero alcanza la Presidencia de la República en noviembre de 1911, gracias a una votación masiva, espontánea y libre. Parecía que se inauguraba un largo ciclo democrático en la vida de México. El fracaso del “Apóstol de la Democracia” significó, en los hechos, el aplazamiento de la idea democrática entre los mexicanos. Aplazamiento que no puede confundirse con desplazamiento.

No es exacto atribuirle a la Revolución Mexicana un carácter reivindicador en lo social y omiso en lo político. En realidad, resulta más visible la porción reivindicadora, pero la veta democrática debe ser redescubierta y revalorada. Después de todo, entre sus primeros frutos se encuentra la Convención de Aguascalientes, el Congreso Constituyente, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.¹⁰

El universo de la Revolución creó no sólo las condiciones para una vida partidista, sino muchas de las conductas y actitudes que aún



perduran entre nosotros como fórmulas del quehacer político, fundamentalmente el rechazo a la violencia y la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos políticos, electorales o no.

Se repite con frecuencia que la mexicana fue la primera revolución social del siglo XX. Con ello, se enfatiza el hecho de que, además de derrocar al antiguo régimen, el movimiento de 1910 luchaba por establecer un sistema socioeconómico favorable a los intereses populares. Sin embargo, esta caracterización, desde luego cierta, es incompleta si deja de considerar las importantes aportaciones que al desarrollo político mexicano aportó la propia Revolución. En efecto, a ella se debe la derrota militar de la dictadura, pero también la gradual implementación de un régimen democrático. La reforma política gradual ha sido la nota distintiva del proceso político mexicano durante las últimas décadas.

Además, es pertinente recordar el papel legitimador que el sistema ha asignado a las elecciones. Desde 1920, los calendarios electorales, tanto federales como estatales y municipales, se han realizado con encomiable apego al calendario electoral. Según fuentes confiables, entre 1920 y 1988, fueron electos en el país 14 presidentes de la República,

medio millar de senadores, alrededor de 5000 diputados federales, unos quinientos gobernadores, quizá 6000 diputados locales y más de 50 mil ayuntamientos.¹¹ Solamente de diciembre de 1982 a noviembre de 1986 fueron electos 18,475 integrantes de 3,419 ayuntamientos; 836 diputados locales, 14 gobernadores y 400 diputados federales, todo en 4,691 elecciones.¹² Un dato también revelador indica que, tan sólo entre el 1o. de diciembre de 1988 y el 1o. de abril de 1991 se realizaron 48 procesos electorales locales de diferentes tipos en 25 estados de la República: dos para renovar al Ejecutivo local; 23 para integrar cámaras de diputados y 23 para elegir ayuntamientos.¹³

Estas cifras hablan de una institucionalización creciente de los procesos electorales. Las elecciones en México se ha convertido en la vía privilegiada para promover el cambio político. De allí el interés de los partidos políticos, de los ciudadanos, de los medios de comunicación y aún de los analistas extranjeros, por desentrañar el significado de los procesos electorales que se desarrollan en el país.

Por el peso mismo que las elecciones tanto federales como locales han ido adquiriendo en la vida pública de la Nación, la evolución

en el marco normativo de las mismas, se ha convertido en un importante sujeto de atención.

Las reformas electorales se han transformado así, en un tema que polariza las opiniones, pero que, en definitiva, son muestra clara de la voluntad del sistema político para reformarse. La reforma electoral mexicana, bien pudiera denominarse “una reforma continua.”¹⁴ No es gratuito que reforma política y reforma electoral se hayan convertido en términos intercambiables, aunque la primera, desde luego, connota una agenda más amplia que lo puramente electoral.

En materia electoral, el país ha vivido una serie sucesiva de reformas que se han plasmado en el marco normativo; Jaime M. Moreno Garavilla ha identificado un total de 22 reformas en el periodo que va de 1917 a 1991.¹⁵ Además, los lapsos que transcurren entre una reforma y otra tienden a acortarse.

La Ley Electoral de 1946, es la primera que establece la exigencia de registro para los partidos políticos y concentra en la Federación las facultades de supervisión y vigilancia que antes correspondían a los municipios. Esta ley marca el inicio de un proceso que dura hasta nuestros días por fortalecer a los partidos y crear un auténtico sistema de partidos políticos. De hecho, es esta la ley que “aporta la estructura básica del sistema electoral vigente.”¹⁶ Además, al establecer que sólo podrían participar en las elecciones los partidos con un año de registro, se inició la tendencia a evitar, desde la ley misma, las rupturas de última hora en el partido mayoritario.¹⁷

La Ley Electoral Federal de 1951 confirma las tendencias presentes en la legislación anterior. Con esta ley, Acción Nacional lanzó su primer candidato a la presidencia de la

República, Efraín González Luna, y obtuvo su registro la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, que promovió la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán. Consolida la Comisión Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, deroga las disposiciones referentes a la intervención de la Suprema Corte en materia electoral y reglamenta la constitución, estatutos y organización interna de los partidos.

Hacia principios de los años sesenta, ya era evidente la presencia de una sociedad diversificada y la imposibilidad de los partidos políticos opositores para estar adecuadamente representados en el Poder Legislativo. Con la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, el 28 de diciembre de 1963, se introdujo la figura de los diputados de partido, iniciándose así una tendencia creciente a fortalecer el pluripartidismo. Además, se ratificó en la ley secundaria la disposición constitucional que desde 1953 otorgó a las mujeres el derecho al sufragio. La ampliación de los electores potenciales se vio también favorecida cuando, en 1973, se estableció la ciudadanía a partir de los 18 años. En la legislación de ese mismo año se estableció, por vez primera, que el voto constituye un derecho y una obligación ciudadana, en un primer intento por atraer a los ciudadanos a la acción de sufragar.

La década de los años setenta fue una de profundas transformaciones en la estructura económica y social del país. La concentración de la riqueza, el marginalismo urbano y rural, la crisis productiva del campo y el excesivo proteccionismo industrial, junto con un gigantismo en el tamaño y facultades del gobierno, dieron pie para que nuevamente se cuestionara la capacidad del sistema político y del propio modelo de desarrollo para seguir ordenando la vida social en una Nación compleja que, en 1970, contaba con 51 millones

de habitantes y a fines de la misma década, con una tasa de crecimiento que fluctuó entre 3.3 y 2.8 %, alcanzaba la cifra ya para entonces escalofriante de casi 70 millones de habitantes.¹⁸

En esas condiciones, a la represión de movimientos sociales como el de los médicos y la intervención del Ejército en las universidades de Hermosillo, Morelia, UNAM y Politécnico, se añadió en la década de los 70 una serie de realidades que combinaban, por un lado, el surgimiento de las guerrillas y el terrorismo, y por el otro, una política populista que buscaba alternativas para el llamado desarrollo estabilizador. En lo político, la llamada apertura democrática se constituía en una política zigzagueante que combinaba la cooptación con la represión apenas encubierta.

Bien ha dicho José Carreño: “México llegó al año de 1970 con el rostro cambiado. Había caído en 1968 la máscara del consenso social a toda prueba que se puso el sistema desde los días del Maximato, máscara que en gran medida justificó el cardenismo, que funcionó razonablemente con la ideología del desarrollo hasta 1965 y que finalmente entró en crisis por sus propias contradicciones y por su incapacidad de incorporar a una población creciente, cuyas demandas se veían cada vez más rezagadas.”¹⁹

En ese contexto surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977, después de varias sesiones públicas de consulta. En este nuevo marco legal se elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, con lo que se busca fortalecer el sistema partidista, para lo cual también se establece un registro condicionado al resultado de las elecciones. La LFOPPE

también incluyó un capítulo de “lo contencioso electoral”. Esta importante reforma de 1977 liquidó la figura de los diputados de partido e introdujo el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, mismo que, con variantes, permanece hasta nuestros días.

La Ley de 1977, como las que la han sucedido, procuró ampliar la legitimidad del régimen electoral, se acompañó de una Ley de Amnistía, y claramente buscaba la incorporación a los procesos electorales de nuevas formaciones políticas: “se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios.”²⁰

Algunos ajustes de importancia se incorporaron en 1982, notablemente la aplicación del sistema de representación proporcional con dominante mayoritario a todos los municipios del país. De tal suerte, para 1986, existían 100 diputados federales, 169 diputados locales y mil 416 regidores de representación proporcional.²¹

La dinámica social de los años 80, aunada a la crisis económica y a la presencia de una nueva pluralidad política, hacía prácticamente obligada la confección de un nuevo marco legal. Ya en 1986 escribía el politólogo Juan Molinar: “es evidente la inminencia de una nueva reforma electoral que solucione los problemas que hoy tiene el sistema electoral, deshaciendo entuertos y presentando a los partidos de hoy nuevas soluciones y un nuevo juego de problemas. El reformismo electoral seguirá siendo así una sólida base para la estabilidad (aunque quizá no para la democracia) del régimen político mexicano y un factor de esperanza para quienes contemplan la historia política de México como un proceso gradualista de evolución con aspiraciones democráticas.”²²

Curiosamente, el Código Federal Electoral de 1987 constituye la única reforma electoral importante de los años recientes que fue puesta a prueba directamente en una elección presidencial, sin tener ocasión de medir sus efectos en una elección intermedia. Cuando ésta última tuvo lugar, el tema político dominante era el de la reforma municipal.

Por las disposiciones favorables a la oposición que el Código contenía, se supuso tal vez que las elecciones de 1988 se darían en un escenario de franca recuperación económica, lo cual favorecería al partido mayoritario, cosa que finalmente no ocurrió. La composición de la Cámara de Diputados, con la mitad de los legisladores representando a distintos partidos de oposición, fue un reflejo de la situación económica del país y también de una legislación cuyos supuestos sólo se cumplieron parcialmente.

El Código elevó a 200 el número de diputados de representación proporcional, con lo que automáticamente se duplicó la presencia de las representantes de la oposición. Resulta una constante que las distintas reformas electorales, cuando menos desde la de 1963, cuando se establecen los diputados de partido, tiendan a asegurar a los partidos opositores espacios de representación porcentualmente superiores al peso electoral que alcanzaron en la elección precedente. Con el Código este espacio de representación se amplió hasta un 40% de curules de representación proporcional para las minorías, mediante la restricción en el porcentaje de curules que se autoimpuso la mayoría, para el caso de no rebasar el 60% de los votos. En todo caso, se estableció una representación minoritaria de cuando menos el 30% de las curules y el partido mayoritario comenzó a participar de la asignación

de diputados de representación proporcional.

Las reformas que el Código propuso fueron agrupadas en tres grandes ámbitos por el Secretario de Gobernación²³:

Primero, el perfeccionamiento de nuestro sistema de representación, a fin de encontrar una relación más equitativa entre el porcentaje de votos que obtiene un partido y el de curules que alcanza en la Cámara.

Segundo, el fortalecimiento del Poder Legislativo, con el propósito de asegurarle un procedimiento de autoevaluación; de ampliar la representatividad de la Cámara de Diputados, de dar una mayor continuidad y de actualizar el contenido de los trabajos legislativos del Senado, a través de la elección trianual de la mitad del mismo.

Tercero, el perfeccionamiento del sistema electoral, con la idea de hacerlo más transparente, ágil y confiable, de perfeccionar sus procesos en todas sus etapas, desde los actos preparatorios, incluida la formulación del padrón electoral, hasta la calificación de las mismas elecciones.

Esta legislación introdujo la cláusula de gobernabilidad, que convertía a una mayoría relativa en una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; se suprimió el expediente del registro condicionado y se facilitó la conformación de coaliciones electorales. Esta última medida favorecería el surgimiento del FDN y daría lugar a una de las elecciones más disputadas en la historia contemporánea del país.

De esta manera, el Código de 1987 significó un avance en términos de técnica jurídica,

pues jerarquizó, ordenó y reglamentó las fases del proceso electoral. En la exposición de motivos de la reforma constitucional, resumía el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid: “Hoy someto a esta representación una reforma constitucional cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral”.²⁴

Además, el proceso de reforma político-electoral permitió que el 17 de junio de 1986, el titular del Ejecutivo Federal expidiera un acuerdo por el que se convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en Audiencias Públicas de Consulta sobre la que se denominó Renovación Política Electoral y la Participación en el Gobierno del Distrito Federal. Se llevaron a cabo 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales, mismas que permitieron recoger y ordenar el producto de una discusión para el surgimiento de una nueva instancia de representación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Este nuevo órgano parlamentario, con el tiempo, ha superado todos los pronósticos y

corrientes de opinión que veían en la Asamblea un instrumento de mediatización para una democratización efectiva del Distrito Federal.

A través del voto libre, directo y secreto, se hizo posible la participación ciudadana en la creación de un órgano colegiado que fuese copartícipe de la tarea que el Ejecutivo Federal realiza en la capital del país.²⁵ La Asamblea, entre otras, tiene como facultades las siguientes:

a) Expedir reglamentos, bandos y ordenanzas en materias específicas de gobierno; b) proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, para ser tomados en cuenta en el programa anual de gasto público de la ciudad; c) conocer la ejecución y cumplimiento de los programas autorizados al gobierno capitalino; d) recibir información de los servidores públicos sobre obras y servicios; e) realizar consultas públicas y f) enviar al Congreso de la Unión iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.²⁶

El carácter plural de la Asamblea ha contribuido a su pronta legitimación, además de que su desempeño ha mostrado la necesidad de un órgano que, con estas características, sirviera de foro y de órgano mediador entre las demandas ciudadanas y las autoridades administrativas, todo ello en una ciudad donde se realizan al año más de mil manifestaciones de protesta. El futuro de la Asamblea es visto con optimismo generalizado.²⁷ Justamente en la Sesión de Apertura de sus trabajos de 1991, el Jefe del DDF, por instrucciones del Ejecutivo Federal, anunció que concluido el proceso electoral de 1992, se iniciaría el análisis de las reformas

constitucionales y legales necesarias para la ciudad, es decir la reforma necesaria, y adelantó la agenda para impulsar el avance democrático de la ciudad de México: a) La reforma de la política, “para introducir las nuevas fórmulas de representación política directa e indirecta que sean adecuadas, así como definir las nuevas facultades de la ARDF”; b) la reforma de la justicia y la seguridad pública; c) la reforma a los mecanismos de participación ciudadana y d) la reforma de la administración.

Se trataría, pues, de una reforma amplia que nuevamente comprobaría la eficacia del gradualismo con el que ha procedido la transición democrática mexicana.

Regresando al tema del COFEL, puede afirmarse que su prueba definitiva la constituyeron los comicios de 1988, en los que el PRI, con 52% de los sufragios, obtuvo un porcentaje similar de curules, 260 de un total de 500. Los partidos coaligados en el FDN consiguieron un segundo lugar en la elección presidencial, desplazando por vez primera a Acción Nacional.

Se evidenció también un deficiente funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, por lo que muchas de las impugnaciones de hecho recargaron el ambiente de confrontación en el Colegio Electoral.²⁸

Las impugnaciones mutuas y el ambiente generalizado de desconfianza, así como las secuelas postelectorales pusieron nuevamente en la agenda del día la revisión del marco legal electoral.

Un reclamo generalizado de los partidos minoritarios y de importantes sectores de la población ha sido garantizar la eficacia y

transparencia del sufragio. Si bien, como estrategia política, las acusaciones de fraude electoral pudieron darle a algunos partidos políticos ciertos dividendos, es claro que ni los procesos electorales son tan impolutos como supondría una cabal aplicación de la Ley, ni tan marcados por el fraude y la violencia, como a veces los caricaturizan las distintas oposiciones.

Las denuncias de irregularidades, así como las descalificaciones mutuas entre los partidos políticos, contribuyeron a que la primera prueba del Código de 1987 no dejara satisfechos ni a la mayoría, ni a las minorías, por lo que pronto se hizo evidente la necesidad de revisar con acuciosidad el marco legal de los procesos electorales. Desde el punto de vista del PRI, se trataba de rehacer el marco constitucional y la legislación secundaria para garantizar mayor transparencia, pero también para alcanzar un Código más equitativo que no constituyera solamente un beneficio permanente y creciente en favor de las oposiciones.²⁹ Estas últimas, paradójicamente, criticaban acremente a la legislación que mayormente les había favorecido a lo largo de la historia.³⁰

Las oposiciones sentían que tenían la fuerza suficiente para impulsar, desde el Congreso una legislación aún más favorable, mientras que en el seno de la mayoría prevalecía la búsqueda de un criterio de equidad, a fin de no sobreproteger a las minorías en detrimento de la mayoría.³¹ Sin contar con la mayoría calificada para impulsar por sí mismo una reforma constitucional, el PRI tuvo que plantearse un escenario de negociación con otras fuerzas políticas. La concertación entre fuerzas políticas de distinto signo ideológico surgía como estrategia obligada por las nuevas realidades.

El acuerdo entre el PRI y el PAN para la reforma constitucional, así como el pacto entre el PRI, el PFCRN, el PPS y el PARM para la aprobación de la ley secundaria fueron, en sentido estricto, alianzas tácticas, que no todos registraron como prácticas comunes en cualquier congreso,³² sobre todo considerando el peso de la tradición priísta para reformar la legislación. Incluso, no ha faltado quien llegue a hablar de un acuerdo histórico entre el PRI y el PAN.³³

Así pues, ya no se trataba tan sólo de fortalecer al régimen de partidos políticos, pues ya podía evidenciarse un grado importante de consolidación, aunque los tiempos aún sean de transición en esa materia, sino de abatir los altos índices de abstencionismo y ofrecer el mayor número de seguridades posibles sobre la transparente conducción de los comicios. En este sentido, claramente se buscó con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contribuir decididamente a la relegitimación del sistema político en su conjunto, a través de la reevaluación de las elecciones y del papel que en ellas deben cumplir los ciudadanos, los partidos y los órganos electorales.

Por primera vez, se celebraron consultas públicas, tanto la Cámara de Diputados como en una Comisión Especial para Reforma Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación. Este solo hecho anunciaba ya discrepancias de forma, que en su tiempo se volverían de fondo, entre las fracciones políticas representadas en el Congreso.³⁴

Al instalar la primera audiencia de la Comisión Especial, el 1o. de febrero de 1989, el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, reiteró que se llevarían a cabo las reformas electorales a fin



de “dar más confiabilidad, más transparencia y mayor credibilidad a todos los procesos en esa materia, con el objeto de fortalecer el espíritu democrático.”³⁵

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuó con la tendencia a perfeccionar la ley en términos de claridad, ordenamiento y técnica jurídica. Sin duda, sus mayores avances radicaron en la creación o reforma de cuatro instituciones:³⁶

a) el Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones; b) el nuevo Registro Federal de Electores tendió a asegurar que a cada registro en el padrón correspondiera un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada; c) el Servicio Profesional Electoral, como servicio civil encargado de la administración de los procesos; d) el Tribunal Federal Electoral se fortaleció en sus facultades y se regionalizó.

Además, algunas de las enmiendas más notables introducidas por el COFIPE fueron las siguientes:

a) Para desalentar la manipulación de resultados electorales y evitar la impunidad en la materia, los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal. Con esta disposición se formalizaron las sanciones contra funcionarios, autoridades electorales, representantes partidistas o ciudadanos que incurrieran en ilícitos que pudieran tipificarse como fraudulentos. Esta modificación se refiere a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional Ciudadano.

b) Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente rectificado y el día de la elección se estableció el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad, aunque se precisó de mejor manera y sus términos dejaron de ser tan amplios como en el pasado.

c) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron también las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos.

d) Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las mesas de casilla y se definió un máximo de 1,500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para los electores en tránsito.

e) Para frenar las especulaciones sobre los resultados electorales, se acortaron los plazos para entregar los paquetes electorales a los consejos distritales.

f) Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Como puede advertirse, las reformas representadas por el COFIPE fueron de la mayor importancia en términos de la organización de los procesos electorales sobre bases que garantizaran imparcialidad. Así, se sentaron las bases para que fuera abatido el escepticismo ciudadano, a veces alimen-

tado por la propia desconfianza o inseguridad de los partidos políticos.

Más allá de sus eventuales insuficiencias o de las aspiraciones aplazadas, es claro que el Código vigente no resuelve todas las expectativas de la democracia mexicana, pero "... están ahí las instituciones, los procedimientos y regulaciones para transitar hacia un nuevo modelo de competencia y de responsabilidades compartidas en la lucha por el poder."³⁷

No a todos pudo haber satisfecho la nueva legislación³⁸ y es normal que así sea, pero en la historia electoral mexicana quedará registrado este esfuerzo por ampliar la legitimidad de los procesos electorales y dotar de mayores certidumbres a ciudadanos y partidos.³⁹

El interés nacional, aún internacional, que han despertado los procesos electorales locales y federales, aunado a los debates en torno a la legislación electoral, auguran que sucesivos comicios recibirán una atención creciente. Prácticamente, en cada nuevo proceso electoral se irán cifrando nuevas y más amplias expectativas sobre la institucionalización, por la vía electoral, del tránsito hacia formas más plenas de democracia.

El Colegio Electoral de 1991 mostró nuevamente la profunda y acerba crítica de las oposiciones a diversos aspectos de la legislación y la práctica electorales. Otra vez, el país se encamina a una revisión del marco jurídico de los procesos electorales. La dilación en la difusión de los resultados electorales y la autocalificación fueron dos de los aspectos más impugnados.

Recientes procesos electorales locales, teñidos de pasión y de lamentable violencia, nos recuerdan la distancia que siempre existe entre la norma escrita y la fuerza de los hechos. En cada entidad federativa debe encontrarse el consenso indispensable para competir electoralmente y evitar el desbordamiento del orden legal. Tanto la violencia, como la transacción (concertaciones políticas, dicen algunos) debilitan la confianza ciudadana y erosionan el régimen de derecho.

En los tiempos que corren, varios elementos de singular importancia deberán ser ponderados, a efecto de extraer conclusiones valederas.

Primero, la voluntad misma del gobierno, expresada reiteradamente por el presidente Salinas, para impulsar procesos electorales legítimos. Segundo, la capacidad de los partidos políticos para estar a la altura de los supuestos de la ley y para articular plataformas capaces de atraer al electorado a las urnas, por la vía de una real adhesión y no por el despecho antigubernamental. Y, tercero, el papel que en el futuro habrán de jugar las elecciones en la agenda de la democracia mexicana.

En todo caso, hoy día, muy pocas opiniones pueden dejar de valorar lo que las elecciones significan para sustentar la ampliación de la vida democrática.

Las elecciones se han convertido ya en el eje articulador de una transición democrática amplia. Cuestiones como el federalismo, la división de poderes, la democratización de las organizaciones de la sociedad, la maduración del sistema de partidos, la participación

ciudadana y el respeto al régimen de derecho, constituyen los grandes temas que en el México finisecular parecen indisolublemente ligados al tema del sufragio efectivo.

Apenas iniciado el presente año, el presidente Salinas encomendó a Patrocinio González⁴⁰, recientemente nombrado Secretario de Gobernación, tres responsabilidades fundamentales: asegurar la legalidad de los actos de los procesos políticos en el ámbito de la

competencia federal; fortalecer la estabilidad política del país; finalmente, contribuir al proceso de ampliación de libertades "construcción de cauces para el avance democrático nacional".

Una lectura realista de los propósitos presidenciales mueve a imaginar que los próximos años serán de cambio continuo, pero también de laboriosa consolidación. Al tiempo.

1.- Havel, Václav, Disturbing the peace. A conversation with Karel Hvízda, 1a. ed., Alfred A. Knopf, New York, 1990, p. 93.

2.- Paz, Octavio, Postdata, 9a. ed., Ed. Siglo XXI, México, 1974, p.21.

3.- *Ibid.*, p. 33.

4.- En efecto, las demandas del movimiento estudiantil se centraban fundamentalmente en torno a temas referidos a la democracia y, aunque no se ignoraban los temas de justicia y equidad, estos últimos no constituyeron su verdadera entraña. Otros movimientos sociales, como el magisterial o el de los médicos, tuvieron un claro sentido de reivindicación económica, así como referencias a las condiciones de trabajo. El movimiento de 1968, en cambio, procuró articular las demandas democratizadoras que ya correspondían a una sociedad diversificada y diferenciada. Cf. Villa, Manuel, ¿A quién le interesa la democracia en México?, 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1988, 190 p.

5.- En su cuarto y último informe de gobierno se destaca un párrafo que propone la pluralidad como rasgo central de la vida del Congreso:

- "Quiero decir, entre otras cosas, que este templo de la ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor todas las necesidades nacionales, cuando estén en esos escaños representadas todas las tendencias y todos los intereses legítimos del país; cuando logremos ... por el respeto al voto que reales, indiscutibles representativos del trabajador del campo y de la ciudad, de las clases medias y submedias e intelectuales de buena fe y hombres de todos los credos y matices políticos de México, ocupen lugares en la Representación Nacional." 4o. Informe de Gobierno, 1o. de septiembre, 1928.
- 6.- Meyer, Lorenzo, "La democratización del PRI: misión imposible?", en Nexos, No. 126, Año XI, Vol. 11, junio de 1988, p.26.
- 7.- Un inteligente ensayo sobre las vicisitudes del pluralismo es el de Soledad Loaeza: "Entre el pluralismo y la fragmentación", en Nexos, No. 160, Año XIV, Vol. 14, abril de 1991, p. 27-29.
- 8.- Córdova, Arnaldo, "¿Un nuevo Estado?", en Nexos, N° 145, Año XIII, Vol. 13, enero 1990, p. 36.
- 9.- A propósito de la Reforma del Estado postulada por el presidente Salinas en la Universidad de Brown, en octubre de 1989, y en su primer informe de gobierno, resulta concluyente el escepticismo con que Córdova analiza la propuesta presidencial: "¿Tendremos de verdad un nuevo Estado (visto que se nos promete una reforma del mismo)? Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas." *Ibid.*, p. 37.
- 10.- Escribe Fernando Pérez Correa: "Es difícil encontrar un extremo histórico como el mexicano, en el cual un grupo revolucionario que ha vencido por las armas, en una situación doblemente complicada, en primer lugar, porque tiene que luchar después de la producción de una revolución política derrotada por la usurpación y después de un verdaderamente encarnizado ajuste de cuentas entre corrientes revolucionarias; es un movimiento que afirma su hegemonía con las armas e inmediatamente define como una de sus tareas fundamentales el crear el alter ego, el coprotagonista del diálogo democrático y empezar a imaginar la producción de una oposición electoral." Folios de Prospectiva y Proyecto Nacional, ¿Para qué sirven las revoluciones?, IEPES, CEN del PRI, 1990, p. 11.
- 11.- Molinar Horcasitas, Juan F., "Elecciones, autoritarismo y democracia en México", Tesis para optar por el grado de Maestro en Ciencia Política, El Colegio de México, México, agosto, 1989, p.2.
- 12.- Intervención del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, noviembre 13 de 1986.
- 13.- Fuente: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, Dirección de Procesos Electorales.
- 14.- En el No. 23 de la revista Examen, escribe Diego Valadés: "El procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la prueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta, mantienen su vigencia las expectativas, saludables, de cambio y de mejoría, o por lo menos de cambio; se matiza el inmediatez y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo esto se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas: insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aún de lo ya acordado.", Año 2, abril de 1991, p. 5.
- 15.- Cf. Moreno Garavilla, Jaime M., "La legislación electoral en México, 1917-1991", en Examen, Año 2, No. 23, abril de 1991.
- 16.- Molinar Horcasitas, Juan, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia, La vida política mexicana en la crisis, 1a. ed., El Colegio de México, México, 1987, p. 27.
- 17.- Para una discusión acuciosa de la evolución electoral mexicana véase, entre otros muchos, el trabajo de Paoli Bolio, José Francisco, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982" en González Casanova, Pablo, (coord.) Las elecciones en México. Evolución y perspectivas, 2a. ed., UNAM, Siglo XXI, México, 1989, p. 129-162.
- 18.- Banamex, México Social, 1988-1990, Indicadores Seleccionados, Estudios Sociales, México, diciembre de 1989, p. 30.
- 19.- Carreño Carlión, José, "Adiós decenio cruel", en Nexos, No. 26, Año III, febrero, 1980, p. 15.
- 20.- Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p.31.
- 21.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 5, México, 1986, p.6.
- 22.- Molinar Horcasitas, *Op.cit.*, p. 40.
- 23.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 6, Exposición del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados para explicar la reforma político-electoral, (13 de noviembre de 1986), México, 1987, p.11.
- 24.- Secretaría de Gobernación, Renovación Política, No. 5, Exposición de motivos del presidente Miguel de la Madrid a la reforma constitucional, México, 1986.
- 25.- Sobre la ARDF, véase el excelente trabajo de Fernando Ortíz Arana: "Instituciones Políticas del Distrito Federal" en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, 1a. ed., Diana, Col. Ensayos Sobre la Modernidad Nacional, México, 1990, p.160-171.
- 26.- Por cierto, sus atribuciones se han ido ampliando, en aspectos tan importantes como conocer y opinar sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos; ratificar el nombramiento de Delegados del DDF; intervenir en las tareas de Planeación del Desarrollo y en la aprobación del Plan Director de Desarrollo Urbano, que contiene las normas relativas al uso del suelo, reservas y destinos del territorio del Distrito Federal.
- 27.- En la sesión del 16 de abril de 1991, la Asamblea escuchó el Informe del Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, quien, en la última parte de su intervención y en el marco de lo que denominó una reforma en serio y seria, afirmó: "No hay ninguna duda de que la Asamblea se ha ganado su derecho a evolucionar, a ejercer más atribuciones. Los planteamientos que ustedes (los asambleístas) han hecho sobre su participación en el proceso de elaboración del Presupuesto de Ingresos, del Proyecto de Presupuesto de Egresos, de participación en la revisión de la Cuenta Pública, en los Planes de Desarrollo o en la ratificación de los altos mandos de la administración pública, me parece que deben ser analizados con la mayor seriedad." Cf. Asamblea de Representantes. Sesión de apertura, 16 de abril de 1991.

- 28.- El ensayo más vivo y fidedigno sobre el Colegio Electoral lo ha escrito Miguel Montes: "El Colegio Electoral de 1988", en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, Ensayos sobre la Modernidad Nacional, 1a. ed., Ed. Diana, México, 1989, p. 173-186.
- 29.- En conferencia de prensa celebrada el 14 de agosto de 1989, el presidente del CEN priísta, Senador Luis Donald Colosio, afirmaba: "La iniciativa que hoy presentamos, al fortalecer el proceso democrático, vigoriza, además, la responsabilidad de todos los partidos políticos. Ni debilita al PRI, ni persigue favorecer o afectar a otras fuerzas políticas." Además, en esa oportunidad, adelantó las propuestas medulares: a) Creación de un organismo profesional, autónomo, permanente, que prepare las elecciones y elabore un nuevo padrón; b) el Congreso de la Unión debe integrarse de tal modo que la pluralidad social se refleje a plenitud; ello incluía la propuesta del Senado al pluralismo y d) ampliar la vigilancia y control de las elecciones. Cf. Luis Donald Colosio, Conferencia de Prensa, Salón Presidentes, CEN del PRI, agosto 14, 1991.
- 30.- Manuel J. Clouthier, por ejemplo, afirmó sobre el marco jurídico electoral: "Es del dominio público que las disposiciones constitucionales en esta materia y el mismo Código Federal Electoral fueron hechos por el grupo en el poder para favorecer a sus candidatos y perpetuarse así en los puestos de gobierno." Cf. Comparecencia de Manuel J. Clouthier en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados, 1988.
- 31.- Para legitimar sus propuestas, el PRI realizó varios foros regionales de consulta, a fin de recabar la opinión de sus bases y divulgar la necesidad de establecer acuerdos y coincidencias con otras fuerzas políticas. De hecho, fue el único partido que realizó este tipo de esfuerzo.
- 32.- "Estos cambios que el PAN consintió por razones tácticas hicieron poco por aumentar la confianza en los salinistas como reformadores políticos." Cornelius, Wayne A., "El PRI en la encrucijada", en Nexos, No. 149, Año 13, Vol. XJII, mayo de 1990, p. 73.
- 33.- Para Jaime Sánchez Susarrey, "Las coincidencias entre el partido oficial y Acción Nacional son producto de la voluntad política, pero también de una convergencia que permite un acuerdo histórico." Vuelta, Año XI:, No. 157, diciembre, 1989, p. 47.
- 34.- Para un recuento del proceso de consulta, véase; Núñez, Arturo, "El proceso de consulta en materia electoral", en Talavera, Abraham (Coord.), La política mexicana y el cambio democrático, Col. Ensayos sobre la Modernidad Nacional, 1a. ed., Ed. Diana, México, 1989, p. 89-104.
- 35.- Cf. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, Boletín Informativo, 01.02.89.
- 36.- Véase el excelente resumen elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicado en la sección documentos de la revista Examen, año 2, No. 15, agosto de 1990.
- 37.- Duarte Rivas, Rodolfo, "La reforma electoral: un desenlace apropiado", en Examen, Año 2, No. 15, agosto, 1990, p. 28.
- 38.- José Woldenberg no ha dudado en hablar de "los pasitos para atrás" y aún del "retroceso constitucional". Cf. "Democracia y Sistema Electoral", Ponencia en el Coloquio Internacional sobre Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina, FLACSO-Universidad de Guadalajara, enero, 1991, p. 8 y 10.
- 39.- La revista Examen, Año 2, No. 23, abril, 1991, ha dedicado prácticamente un número especial a los temas del marco legal de los procesos electorales. Resulta muy recomendable su lectura.
- 40.- Con su solicitud de licencia, González Garrido se convierte —cuando menos— en el décimo quinto gobernador en funciones que durante la actual administración ha requerido del Congreso Estatal el permiso correspondiente para alejarse temporalmente de tan importante cargo de elección popular. Curiosamente, su antecesor en el cargo había recorrido el mismo camino.