

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

**"DEL CONTROL PARTIDISTA AL CONTROL CIUDADANO
DE LOS ORGANOS ELECTORALES"**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA**

P R E S E N T A N:

VERONICA SANCHEZ CHAVEZ

Y

JAIME BADILLO BARRERA

ASESOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

México, Distrito Federal.

ENERO 1997

A "DIOS", a quien le agradezco por que su sabiduría y amor siempre me han guiado.



A mi Papá porque de él he tomado el ejemplo de ser siempre mejor, a mí Mamá por su apoyo, su comprensión y ternura en todos los pasos de mi vida.



A mis hermanos: Silvia, Ana, Roberto y Yadira porque hemos compartido los mejores momentos, porque siempre han estado conmigo en las buenas y en las malas y porque siempre me creyeron una excelente estudiante.



Al Dr. Ricardo Espinoza, asesor de la presente tesina, por su conducción en el desarrollo de la misma, porque sus conocimientos y su experiencia me indicaron el camino y sobre todo gracias por su paciencia y comprensión.



Al Mtro. Aquiles Chihú de quien aprendí que siempre debe aprenderse en la vida, de quien me llevé lo mejor de mi educación universitaria, y a quien debo más de lo que me dió.



A mis amigos: Julieta, Clemen, Raymundo y Susana porque siempre creyeron en mí.



A Jaime por su confianza en mi capacidad y su apoyo en lo que yo aprendí.



A mi hija DIANA por que su nacimiento me ha dado otro motivo de lucha y existencia. A tí hija, te la dedico con todo mi amor y con la esperanza de que el día que la puedas leer, comprendas que es el cielo del éxito el que se debe alcanzar y nunca descender de él.



GRACIAS A TODOS POR SU FE EN MI.

ATENTAMENTE

VERONICA

A la memoria de mis abuelitos.



A mi Papá porque su espíritu de lucha me enseñó a no desistir en ninguna
circunstancia.



A mi Mamá, por sus consejos, amor y cariño.



A mis hermanos: Alicia, Odilio, Cecilia, Guadalupe,
Alejandro y Lilia por estar siempre conmigo.



A mi abuelita Lupita.



A mi tío Enrique.



A mi esposa por su apoyo y comprensión.



A mi hija DIANA porque su llegada me fortalece.



Al Dr. Ricardo Espinoza Toledo por su conducción y
apoyo en la presente tesina.



GRACIAS A TODOS POR SU APOYO Y CONFIANZA



ATENTAMENTE

JAIME

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------------	---

CAPITULO I

EL CONTROL PARTIDISTA DE LOS ORGANOS ELECTORALES	1
---	---

1.1 LA LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1946.....	2
---	---

1.2 ANUNCIO DE LA REFORMA POLITICA.....	3
---	---

1.2.1 El Conflicto Social.....	6
--------------------------------	---

1.2.2 La Crisis Del Sistema De Partido. Los Nuevos Partidos Políticos.....	8
--	---

1.3 LA REFORMA POLITICA.....	13
------------------------------	----

1.3.1 Las Reformas Constitucionales.....	16
--	----

1.3.2 La Reforma Electoral: LOPPE.....	18
--	----

1.3.2.1 Comisión Federal Electoral.....	24
---	----

1.3.2.2 Organización y calificación de las elecciones.....	27
--	----

1.4 DESEMPEÑO DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL EN EL CONTROL DE LAS ELECCIONES DE 1979.....	31
--	----

CUADRO NO. 1.....	35
-------------------	----

CUADRO NO. 2.....	36
-------------------	----

CUADRO NO. 3.....	37
-------------------	----

CAPITULO II

NUEVAS REGLAS DE GOBERNABILIDAD	38
--	----

2.1 LA COMISION FEDERAL ELECTORAL Y LOS PARTI-DOS POLITICOS EN LAS ELECCIONES DE 1982.....	39
---	----

2.2 LA MOVILIZACION DEL ELECTORADO.....	42
---	----

2.3 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	44
2.3.1 Reajuste De La Representación Ciudadana En El Congreso De La Unión.	46
2.3.2 La Asamblea De Representantes Del Distrito Federal: Una Respuesta Al Reclamo Ciudadano Capitalino.....	47
2.4 LA REFORMA ELECTORAL: CREACION DEL CODIGO FEDERAL ELECTORAL. AVANCES Y RETROCESOS.....	49
2.4.1 La Comisión Federal Electoral.....	52
2.4.2 La Nueva Representación Partidista.....	55
2.5 LA CONTIENDA ELECTORAL DE 1988 ANTE LA NUEVA OPOSICION Y EL ELECTORADO.....	58

CAPITULO III

HACIA LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.....	61
3.1 LAS REFORMAS CONSITUCIONALES.....	62
3.2 LA REFORMA ELECTORAL: CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	67
3.2.1 El Instituto Federal Electoral.....	69
3.2.2 El Consejo General Del IFE.....	72
3.2.3 Figura del Consejero Magistrado y su Connotación Jurídica.....	74
3.2.3.1 Nombramiento, requisitos y representación de los Consejeros Magistrados.....	75
3.2.3.2 Los Consejeros Magistrados.....	76
3.2.4 Figura Del Consejero Ciudadano En Los Consejos Locales Y Consejos Distritales.....	77
3.2.5 El Voto Del Gobierno Y De Los Partidos Políticos Nacionales.....	79
3.3 LA REFORMA ELECTORAL DE 1993. PLATAFORMA LEGAL PARA LAS ELECCIONES DE 1994.....	81
3.3.1 Las Reformas Constitucionales.....	83

3.3.2 Fortalecimiento De Las Facultades De Los Organos De Dirección del IFE.....	85
3.4 EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS 1988-1994.....	87
CUADRO NO. 1.....	93
CUADRO NO. 2.....	94

CAPITULO IV

LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.....	95
4.1 CHIAPAS: CATALIZADOR DE LA REFORMA ELECTORAL DE MAYO DE 1994.....	96
4.1.1 Declaración De La Selva Lacandona.....	98
4.1.2 Acuerdo Para La Paz, La Justicia Y La Democracia.....	99
4.2 LA APERTURA A LA SOCIEDAD.....	102
4.2.1 Observadores Nacionales.....	102
4.2.2 Visitantes Extranjeros.....	104
4.3 EL DEBATE PARLAMENTARIO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	105
4.4 LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.....	109
4.4.1 La Figura De Los Consejeros Ciudadanos Y La Connotación Política De La Palabra “Ciudadano”.....	111
4.4.2 Requisitos, Nombramiento, Facultades Y Capacidad De Decisión De Los Consejeros Ciudadanos En El Consejo General.....	112
4.4.3 La “Ciudadanización” En El Consejo Local Y Distrital.....	114
4.4.4 El Gobierno Un Voto Y Anulación Del Voto Partidista.....	115
4.5 LOS CONSEJEROS CIUDADANOS ELECTOS Y PERIODO DE EJERCICIO.....	117
4.6 LOS RETOS DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS Y SU DESEMPEÑO: VOTO RAZONADO Y ACTUACION EN BLOQUE.....	119

4.7 LIMITACIONES RECONOCIDAS Y RATIFICADAS DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS.....	122
CONCLUSIONES.....	124
BIBLIOGRAFIA	131

INTRODUCCION

En la moderna democracia representativa, la libre emisión del voto universal, secreto y directo como expresión de la voluntad soberana del pueblo ha adquirido una importancia sin precedente y la normatividad que regula la celebración de las elecciones se ha constituido en el elemento esencial para ciudadanos y partidos políticos en la integración legítima y válida de los representantes de los poderes públicos.

El sistema político mexicano no ha sido ajeno a esta evolución, en lo que va del siglo existe todo un desarrollo jurídico e histórico de las legislaciones electorales.

En este orden, la presente TESINA titulada **“DEL CONTROL PARTIDISTA AL CONTROL CIUDADANO DE LOS ORGANOS ELECTORALES”**, tiene por objeto conocer acerca del proceso de transición político-electoral que se gesta en nuestro país.

Al hablar de proceso damos cuenta de la emergencia de un sistema político con características muy distintas a las del pasado y que en la esfera electoral reclama una normatividad que garantice equidad e imparcialidad a lo largo de la contienda.

Hablar de proceso también es asumir que no existen momentos radicales ni mágicos que dividan el pasado y el presente, sino que estamos ante un encadenamiento de cambios normativos que conjuntamente con realidades sociopolíticas diferentes, con la emergencia de nuevos actores y con modificaciones institucionales están remodelando el espacio político.

Hemos buscado conocer la evolución que en materia electoral y en el ámbito federal, se desarrolló en nuestro país y particularmente, nos ha interesado conocer la

dinámica de cambio en el control de los órganos responsables de la organización de los procesos electorales federales.

Por el alcance de nuestros objetivos, esta investigación no aborda el expediente completo de la evolución electoral: se ubica entre el origen del primer órgano electoral federal en 1946 y el desempeño de estos órganos en 1994.

¿Cuáles son los factores que inciden en el proceso de transición en el control de los órganos electorales a partir de 1946 y hasta 1994? La hipótesis central de este trabajo postula que son varios los factores que han incidido en la transición del control de los electorales, a saber: la permanente crisis de credibilidad y la continua búsqueda de consenso que enfrentó el Estado a partir de 1970, la evolución de un sistema de partido “hegemónico” a un sistema de partidos más plural y tolerante y una orientación cívica diferente en el comportamiento del electorado mexicano.

Todos estos factores han terminado por convertir a las elecciones en la fuente de legitimidad y consenso respecto al ejercicio de los representantes del poder público, al tiempo que han promovido las numerosas reformas electorales que se han sucedido en los últimos quince años (1978, 1986, 1990, 1993 y 1994).

Esta investigación desarrolla la evolución de cada uno de estos factores y aborda la forma en que incidieron e impactaron en este proceso de evolución político-electoral, objeto de nuestro estudio.

Claro está que bajo el enunciado de la reforma se han modificado elementos muy diferentes que tienen que ver tanto con los aspectos organizativos y procedimentales de la contienda como con los partidos políticos y las fórmulas en la integración de los órganos legislativos. No obstante, la evolución misma de los órganos electorales es

resultado de ponderar la confianza y claridad de todo el proceso como tronco medular del litigio que ha sacudido a la sociedad mexicana.

En el transcurso de este trabajo se da cuenta de la evolución en el sistema de partidos, pues de un sistema de partido “hegemónico” con partidos “satélites” se pasó a otro sistema donde los grados de competitividad electoral se incrementaron a partir de 1988. En la reforma político-electoral de 1978 se incorporaron nuevas fuerzas políticas al escenario electoral y conforme la competitividad electoral aumentó, el centro del debate se trasladó a la forma de integración de los órganos electorales responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral.

Finalmente, la ciudadanía también ha jugado un importante papel pues a partir de los años ochenta, ésta ha adquirido nuevos valores de participación política que resquebrajaron los esquemas tradicionales de participación. Como efecto de la incertidumbre electoral, la ciudadanía pasó de la impugnación pasiva a la movilización activa y a la “toma de las calles” como formas de protesta en demanda del respeto al voto y de certidumbre respecto a la actuación de las autoridades electorales. En este mismo renglón cabe el levantamiento armado de Chiapas, no porque sea un movimiento ciudadano sino porque finalmente es una “rebelión de los gobernados”.

La presente investigación es producto de la experiencia personal de los autores, quienes estuvimos presentes en cada una de las sesiones del Consejo General en el proceso federal electoral de 1994 y fuimos testigos del nacimiento del proceso de “ciudadanización” en los órganos electorales. Incluso tuvimos la oportunidad de conocer, de cerca, las impresiones de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General respecto a su voto en las decisiones más importantes que se tomaron para el desarrollo de los comicios federales de 1994.

A partir de esta experiencia y después de observar que la sociedad mexicana, por primera vez, no reclamó ni cuestionó profundamente los comicios de 1994, quedó

claro para nosotros que algo había cambiado. Que explica la actitud diferente y una aceptación moderada de la ciudadanía respecto a los procesos electorales. Esta reflexión original coincidió con la emergencia de un interés generalizado por el tema de las elecciones y cuyo centro temático lo constituyeron diversos aspectos de los procesos y la realidad electoral de México.

En este contexto nace esta investigación con el interés de demarcar las etapas por las que atravesó la discusión en la materia y de ponderar los cambios y avances que han modificado el escenario y horizonte político del país.

El tema de las elecciones antes de 1988 permanece casi inexplorado debido a que los procesos electorales tenían una importancia limitada y hasta a veces simbólica. En este sentido nos encontramos con limitaciones en el desarrollo de esta investigación que se deben a la carencia de fuentes que a nuestros ojos fueran confiables. El problema radicó en que el grueso de la información proviene de los órganos electorales que en su momento fueron impugnados. Otra limitación fue la imposibilidad de conocer sobre el desempeño de los órganos electorales en pleno ejercicio e incluso comprobar si la tendencia de votación que muestra su composición se mantuvo a lo largo de los acuerdos tomados en los órganos electorales. Finalmente para el investigador es difícil conocer acerca del desempeño de los órganos locales y distritales por su número, por la distancia geográfica entre ellos, porque no existe una memoria que recopile la experiencia local y porque tampoco existen estudios de caso que permitan aprehender estas realidades.

La tesina aborda dos líneas generales: a) el control partidista de los órganos electorales y b) el control ciudadano en estas instancias. La primera línea desarrolla el proceso de institucionalización de los órganos electorales, su funcionamiento y la forma en que accedieron los partidos políticos a la toma de decisiones en materia electoral. Esta línea se demarca históricamente con el surgimiento del primer órgano electoral en 1946 y concluye con el impacto de las elecciones de 1988 en la

construcción de una reforma más radical. En consecuencia, forman parte de esta línea de investigación los capítulos primero y segundo.

La segunda línea desarrolla la forma en que se construyó una autoridad electoral más objetiva e imparcial y un organismo electoral permanente, más plural y sofisticado que los anteriores. Se delimita históricamente a partir de 1990, fecha en la que se creó el Instituto Federal Electoral y concluye con el proceso de ciudadanización en 1994. El capítulo tercero y cuarto forman parte de esta línea general.

En cada uno de los capítulos se intenta un acercamiento a la legislación electoral y a las reformas emprendidas en esta materia, se consideran los avances y retrocesos contra la legislación anterior. El análisis se realiza a partir del contexto político que enmarca a cada reforma al tiempo que subraya la concurrencia de los rasgos sobresalientes que caracterizan a la reforma política en México.

El capítulo primero titulado **EL CONTROL PARTIDISTA DE LOS ORGANOS ELECTORALES** da cuenta del surgimiento de un nuevo sistema de partidos y del resquebrajamiento del sistema de partido hegemónico. Los órganos electorales tradujeron esta realidad y los partidos políticos accedieron a la toma de decisiones tal que inició la ruta de la “partidización” en estas instancias. Asimismo destaca el porqué la reforma política de 1978 se constituye en el pilar esencial de la evolución electoral del sistema político mexicano y cómo desde entonces, “la reforma político-electoral” adoptó el papel de reforzar la credibilidad y el consenso social.

El capítulo segundo contextualiza dos nuevas realidades innegables: que el PRI compite por el poder en un sistema de partidos más plural y distinto al del pasado, en un período en que el electorado mexicano ha ido adoptando una actitud diferente a la tradicional. En este contexto se realizó la reforma electoral de 1986.

El capítulo tercero aborda la construcción de la reforma político electoral de 1989 y 1990 como respuesta a las inquietudes que generó la puesta en práctica de la legislación anterior (Código Federal Electoral) en las elecciones de 1988. Se habla de la urgente necesidad que tiene el sistema político de renovar las reglas del juego electoral pero, además, de la necesidad de crear verdaderas condiciones que generen en la sociedad, certidumbre respecto a la imparcialidad y transparencia de los procesos electorales. En este contexto, la legislación electoral de 1990 introdujo una débil participación ciudadana en los órganos electorales y atemperó la representación partidista.

No obstante, la impugnación a los comicios de 1991, aunque no en los extremos de 1988, dan cuenta de que no se han creado estos elementos de certeza; llegar a las elecciones de 1994 con esta legislación motivaría, de antemano, la impugnación y descalificación por lo que en septiembre de 1993 se efectuó otra reforma con el ánimo de crear un ambiente de credibilidad en las elecciones federales de 1994.

Finalmente, el capítulo IV aborda el punto de ruptura total entre el control partidista y el control ciudadano de los órganos electorales. 1994 pasará a la historia como el año de la reforma electoral más importante. No obstante, el cambio no obedeció a una larga tradición democrática sino a un movimiento que puso en peligro la gobernabilidad.

CAPITULO I

EL CONTROL PARTIDISTA DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

Este capítulo aborda el contexto político en que surgió la reforma política de 1978 a fin de identificar que en este período se gestó la institucionalización de los órganos electorales y se sentaron las bases del control partidista en los mismos.

El primer punto desarrolla el papel que jugó la primera ley electoral moderna en México en el marco del sistema de partido hegemónico. En el segundo punto se destacan las condiciones económicas, sociales y políticas en que surgió la primera reforma política en México.

En el tercer punto se analizan las reformas a la Constitución y la promulgación de una nueva ley electoral en 1978. Este punto trata la estructura y el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral en su papel de órgano responsable de la función pública de organizar las elecciones y la corresponsabilidad de los partidos políticos en esta institución electoral.

Finalmente, el cuarto punto examina el desempeño de la Comisión Federal Electoral, las limitaciones de la reforma política de 1978 y la participación de los partidos políticos en las elecciones de 1979.

1.1 LA LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1946.

La institucionalización de los órganos electorales en México es un proceso realmente nuevo. En 1946, durante el periodo del Presidente Manuel Avila Camacho, la Cámara de Diputados aprobó la Ley Electoral Federal.

Este ordenamiento inauguró dos procesos: la federalización del proceso electoral y la integración de órganos electorales encargados de preparar y vigilar la organización de los procesos electorales federales.

Este órgano se denominó COMISION FEDERAL DE VIGILANCIA ELECTORAL y reunió como corresponsables de la organización a los poderes públicos y a los partidos políticos. Asistieron a ésta Comisión con voz y voto: dos representantes del Ejecutivo, uno de ellos fue el Secretario de Gobernación, dos del Poder Legislativo y dos representantes de cada Partido Político Nacional.

La Ley Federal Electoral asumió los valores de la democracia moderna al reconocer que las posiciones divergentes pueden coexistir. No obstante, redefinió las reglas de la competencia al normar sobre la actuación de los partidos políticos. Tal que el capítulo “De los Partidos Políticos” constituyó una novedad en la ley electoral¹ al tiempo que sentó las bases de un sistema de partidos más plural y por consecuencia de un sistema electoral moderno.

¹ La ley electoral exigía a los partidos integrarse con un mínimo de 30 mil afiliados en dos terceras partes de las entidades federativas de la nación, obligarse a normar su actuación pública conforme a la Constitución, que su denominación, emblema o principios no hicieran alusión a caracteres raciales o religiosos, contar con una declaración de principios y un programa político y realizar asambleas de constitución ante la fe de un notario. V. Fuentes Díaz, Origen y Evolución del sistema electoral, p.138-142.

El ordenamiento electoral de 1946 institucionalizó los órganos electorales y permitió el acceso de los partidos políticos a la responsabilidad de organizar y vigilar de cerca los procesos electorales federales.

El acceso de los partidos políticos a la toma de decisiones fue un gran avance que se opacó ante las condiciones inequitativas que en la práctica real tuvo su representación: si se suman los votos de los miembros que asistieron a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, no hay duda de la existencia de un sello priísta, el secretario de Gobernación era priísta, los dos representantes legislativos eran de extracción priísta más los dos representantes del partido oficial, todos ellos acumulaban un total de cinco votos contra los votos unitarios del PAN, PPS y el PARM (incluso estos dos últimos partidos conformaron generalmente alianzas con el PRI).

La legislación electoral de 1946 respondió al modelo político del Estado Mexicano al detener los síntomas de inestabilidad y violencia y al mismo tiempo, generó un ambiente de legitimidad en torno a este modelo.

En 1978 surgió la primera gran reforma política del régimen de la Revolución Mexicana por ello conviene destacar la forma en que sentó las bases de la constante evolución electoral.

1.2 ANUNCIO DE LA REFORMA POLITICA.

El modelo del Estado Mexicano, resultado de la revolución de 1910, sigue vigente porque combina formas autoritarias de control y dominio con el mantenimiento de una base social amplia, tal que:

...son estas las características que le han permitido al Estado Mexicano... mantener cierta autonomía relativa y cumplir una función de mediación, de árbitro social entre las clases dominantes y las dominadas.²

Este modelo se encuentra en tensión permanente entre la función autoritaria y las necesidades de legitimación ante esa base social expresada como consenso popular; cuando dicho consenso amenaza con desaparecer y el Estado comienza a perder control, para mantener a su vez el mismo modelo se ve obligado a redefinir los mecanismos de legitimación ante la base social. Esos mecanismos de legitimación se desarrollan en los espacios económico, político y social.

Hasta los años setenta este modelo de Estado se justificó al mantener un esquema de desarrollo capitalista dependiente con cierta estabilidad política. No obstante, este desarrollo fue irregular para los mexicanos.

El crecimiento económico generó desequilibrios y mayor desigualdad económica. Acertadamente señala W. Wilkie:

...que frente a un México moderno y pujante, se levanta otro miserable y marginado, que la revolución política destruyó el viejo orden pero no creó un Estado democrático, la Revolución Social atacó la antigua estructura de la sociedad pero no produjo, ni en lo social ni en lo económico, una sociedad nueva; la revolución económica aceleró y llevó a un alto nivel la industrialización, pero no logró un desarrollo económico.³

En lo social, a fines de los años sesenta es claro el descontento popular que se expresó en un gran número de huelgas, movimientos obreros y por “la toma de las calles” que se adoptó como forma de protesta. Se llegó al punto álgido cuando la

² Villoro, Luis. “La Reforma Política y las perspectivas de la democracia”, en Pablo González Casanova y E. Florescano, Coords. México Hoy, p.349.

³ Junquera, Rafael. La Reforma Política, p.18.

juventud no encontró los canales de participación que finalmente desembocó en los trágicos episodios de 1968: “esta fecha no resulta una efeméride aislada sino es la cresta de un proceso retrospectivo de descomposición social, política y económica”.⁴

El movimiento del 68' claramente expresó la demanda común de estudiantes y organizaciones políticas clandestinas:

... la aspiración de conquistar para distintos grupos sociales, el derecho a organizarse con autonomía fuera de la tutela estatal, la prerrogativa de presentar sus demandas en el foro de negociación que ellos mismos eligieran y no en el asignado por el Estado.⁵

Los partidos políticos entonces vigentes no actuaron como canales del descontento popular y demostraron que eran instituciones desgastadas y que con ellos, se había desgastado el gobierno emanado de la revolución mexicana.

El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) eran opciones unilaterales, sin arraigo popular, con órganos limitados, mediatizados, con direcciones corrompidas y que servían a la imagen de un sistema plural de partidos: “...con la garantía periódica de migajas legislativas que les eran otorgadas...a cambio de prestarse a ser simples elementos escenográficos, acartonados de una tragicomedia democrática”.⁶

La situación económica, política y social generó grandes olas de descontento popular y fue ésta la expresión más evidente de la crisis de credibilidad que enfrentó el gobierno entonces vigente. En respuesta, el gobierno echeverrista redefinió los

⁴ Ibidem, p.20.

⁵ Luis Villoro, op.cit., p.351.

⁶ Junquera, Rafael, op.cit., p.19.

mecanismos de legitimación que le permitieron recuperar la capacidad de conducción hegemónica en el conjunto de la sociedad mexicana.

El siguiente inciso aborda la respuesta del gobierno para superar el déficit de legitimidad y el impacto de éste en la sociedad mexicana.

1.2.1 El Conflicto Social

El gobierno de Echeverría buscó aminorar la crisis política y social a partir de una doble respuesta. La primera fue de corte económico y se denominó “Desarrollo Compartido” cuyo objeto fue aminorar el descontento popular vía aumento de salarios e incremento del gasto público hasta niveles deficitarios a costa de aumentar la deuda externa.

En el plan político, la respuesta gubernamental fue la llamada “apertura democrática”, no obstante esta medida formó parte de la “renovación del populismo”⁷ en el sentido de que esta propuesta fue hecha con tintes demagógicos⁸ para reconciliarse con el movimiento del 68'. La puesta en práctica de la “apertura democrática” se centró en la cooptación de las clases medias urbanas, de los intelectuales, en la liberación de los presos políticos del 68', en una política de menos represión contra la disidencia al tiempo que desarrolló un discurso antiempresarial.

Ambas políticas del gobierno no funcionaron en su intento de aminorar el descontento popular, éste se siguió expresando en forma de huelgas, proliferación de

⁷ Al respecto véase Luis Villoro, op.cit., p.352.

⁸ La apertura democrática se tradujo prácticamente en la liquidación política de personas identificadas con Díaz Ordaz, en la reanimación de la vida política por medio de la cooptación de intelectuales de vieja tradición democrática, apoyo al Gobierno de Salvador Allende en Chile, liberación de algunos presos políticos del 68' y la renovación de la dirección charrista de los sindicatos. v. Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política, p.47.

sindicatos, invasión de tierras por parte de campesinos, toma de alcaldías priistas, etc. Tal que: "...La apertura democrática sólo se identificó con una puesta al día de los aparatos políticos y partidarios ya existentes que componían el sistema".⁹ Pero esa "puesta al día" fue más pequeña que la brecha entre el gobierno y la base social.

Al finalizar el gobierno de Echeverría quedaban dos cosas claras: por un lado, la votación a favor del PRI disminuyó mientras que la de la oposición (PAN, PARM, y PPS) se mantenía estacionaria, y por el otro, emergió una nueva oposición que no encontró canales institucionales para participar sin violentar el estado de cosas. En este sentido, el régimen de Echeverría sirvió para catalizar todos los elementos críticos que se venían gestando y que culminaron en la manifestación de la crisis de legitimidad del control político.¹⁰

Esta situación se complicó con la crisis económica nacional que si bien fue un efecto de la crisis mundial, también es cierto que se debió a una política económica que finalmente condujo a la devaluación del peso, al agotamiento de la capacidad de endeudamiento, a la fuga de capitales y a los acuerdos con el FMI que definieron una línea política a seguir.

En lo económico, el mito del desarrollo compartido se destruyó y en lo político era mayor el déficit de legitimidad del régimen emanado de la revolución mexicana.

En el siguiente inciso se desarrollan las características del sistema de partido entonces vigente y las manifestaciones de su desgaste.

⁹ Aziz Nassif y Jorge Alonso. Reforma Política y Deformaciones electorales, p.34.

¹⁰ Las demandas de la sociedad al no encausarse electoralmente se expresaron en forma de movimientos sociales que muchas de las veces terminaron por ser reprimidos, tal es el caso de la Liga Comunista 23 de Septiembre, el Movimiento Armado del Pueblo, los Comandos Armados del Pueblo y los movimientos rurales encabezados por Lucio Cabañas, al respecto, v. la entrevista concedida a José Reveles en Proceso no. 110, 11-XII-1978, extracto citado por Junquera, Rafael, op.cit., p.19-22.

1.2.2 La Crisis Del Sistema De Partido. Los Nuevos Partidos Políticos.

Hasta 1978, el sistema de partidos en México se caracterizó por ser un sistema de partido hegemónico. Por esta denominación se entiende que éste fue un sistema en el que la vida política se centró en un sólo partido y exhibió a su alrededor una periferia de pequeños partidos secundarios.¹¹

De tal forma, que el partido hegemónico no toleró la competencia electoral, pero no excluyó la competencia de otros partidos políticos siempre y cuando no existiera la posibilidad de alternancia en el poder. Por ello, fue: "...un sistema de dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados".¹²

El modelo de Estado mexicano que requiere combinar su capacidad de control y dominio con el mantenimiento de una base de consenso social tuvo a los partidos políticos a su servicio.

En este sentido, el sistema de partido hegemónico respondió a esta doble necesidad de control y legitimación. El Partido Oficial (PNR-PRM-PRI) se conformó con el fin de aglutinar en torno suyo a los diversos intereses de los grupos sociales, de tal forma, que su posible confrontación no amenazara la estabilidad del Estado muy al contrario le sirviera de soporte. Desde este punto de vista, la razón de ser del partido oficial fue constituirse en el "partido hegemónico" a fin de mantener el propio modelo de Estado.

¹¹ Sartori, Gustavo. Partidos y sistemas de partidos, p.154-159.

¹² Ibidem, p.279.

En el período en que se gestó el partido oficial, los partidos de oposición fueron prácticamente inexistentes y la participación habida es más bien producto de varias rupturas “en la familia revolucionaria”. Sin embargo estas rupturas lograron coaligar suficiente oposición al régimen y amenazar la estabilidad del gobierno.

Por esta razón, la Ley Federal Electoral de 1946 tuvo el objetivo claro de controlar la participación de la oposición, de evitar sucesivas rupturas internas en el partido oficial y al mismo tiempo generó las condiciones de legitimidad del sistema de partido hegemónico.

Bajo el ordenamiento electoral de 1946 se registraron tres partidos de oposición: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular (PP que luego agregó lo de “Socialista”) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), ninguno de ellos fue producto de rupturas interna en el partido oficial pero tampoco fueron partidos de oposición real al régimen.

El sistema de partido hegemónico vendió la imagen de un sistema plural de partidos, pero el PAN, el PPS y el PARM desarrollaron un papel de partidos secundarios al amparo de los estímulos artificiales que les otorgó el gobierno. Al mismo tiempo, el sistema de partido hegemónico vendió la idea de la existencia de opciones diferentes, tal que al PAN lo ubicó en la derecha, al PPS en la izquierda, y al PRI en un supuesto centro político (esta visión negó al PRI como un partido de derecha o de izquierda y lo presentó como un árbitro entre las clases sociales).

La reforma de 1963 a la Ley Federal Electoral que creó la figura del “diputado de partido” fue un mecanismo que complementó la legitimidad del sistema de partido hegemónico al entregar, a los partidos, pequeñas cuotas de representación.¹³ Esta

¹³ Valdés Zurita, Leonardo, “Tres Tipologías de los setenta, el sistema de partidos en México, sus cambios recientes” en *Sociológica*, no.11, p.11.

reforma buscó ampliar forzosamente la representatividad en el Congreso, pero ni el PPS ni el PARM alcanzaron el promedio de votación requerido (2.5%), por lo que en 1973 el porcentaje se redujo a 1.5, aunque finalmente ambos intentos fueron vanos para la comedia del pluralismo.

A la tensión del ambiente político se sumaron la actitud del movimiento guerrillero —que en esos años llegó a sus extremos de respuesta tal que se hicieron cotidianos los enfrentamientos con el gobierno— así como de un importante movimiento sindical independiente que involucró a gran número de trabajadores.

Era un hecho, que la oposición real al régimen no encontró los canales legales para expresarse y también lo fue que estas expresiones de descontento popular no se dirimieron en las urnas ni treparon a la estructura política.

Al acercarse las elecciones de 1976 el sistema de partido se resquebrajó: el PPS vivió una fuerte crisis interna que lo llevó a su desmembramiento temporal, en cambio, el PARM nombró como candidato a López Portillo y el PAN por un conflicto entre la vieja guardia y los grupos emergentes no nombró candidato a la presidencia de la República. La actitud del PAN fue calificada, en ese entonces, como una advertencia: “...Los panistas sentían mal las cosas y querían precipitar la crisis, querían exhibirnos ante los ojos del mundo como un país de cancelaciones institucionales”.¹⁴

Cuando López Portillo inició su campaña, el cuadro fue desolador pues formalmente hubo un solo candidato¹⁵ lo que hizo palpable el agotamiento del sistema político y el agotamiento de casi cincuenta años de ininterrumpido poder priísta.

¹⁴ Junquera Rafael, *op.cit.*, p.23.

¹⁵ El PCM aún sin registro en una de sus decisiones inteligentes lanzó a Valentín Campa como candidato a la Presidencia de la República dio así un respaldo a la continuidad de los regímenes revolucionarios.

El PDM se consideró a sí mismo un partido que pugna por una “democracia integral y humanista”, negó algún origen sinarquista, pero aceptó un puente fraternal con la UNION NACIONAL SINARQUISTA; este partido se nutre del tercerismo, posición nacida en el seno del catolicismo que pugna por un nuevo modelo político social que no sea ni el comunismo ni el capitalismo y cuyo fundamento sea un nuevo orden social cristiano que implante el bien común.

Del COMITE NACIONAL DE AUSCULTACION Y ORGANIZACION se desprendió el PMT y el PST; este último representó una corriente controvertida que negó ser “el panismo de izquierda”, decían: “Buscamos la alianza con las fuerzas democrática y progresistas, incluyendo las gubernamentales”.¹⁶ En cambio, el PMT fue el partido que originalmente planteó la reforma política y que después la consideró una trampa que:

...deja en manos de la Comisión Federal Electoral la organización de las elecciones, la supervisión de éstas, la determinación de si un partido pierde su registro o no, por encima de los poderes y sus decisiones son inapelables.¹⁷

La incorporación de nuevos partidos políticos fue planteada por el agotamiento del sistema de partido entonces vigente ante su incapacidad de incrementar la participación electoral de una franja cada vez más extensa de ciudadanos y ante su incapacidad por canalizar electoralmente la inconformidad que se manifestó en sindicatos u otros espacios y que llegó a amenazar la estabilidad política del régimen. Por ello, fue imperante mediatizar las demandas sociales vía nuevos partidos políticos que institucionalizaran la oposición y que la contuvieran en el ámbito de la lucha electoral.

¹⁶ Junquera Rafael. op.cit., p.51.

¹⁷ Ibidem, p.54.

Conviene destacar las acciones del gobierno mexicano, entonces vigente, para reestructurar el sistema de partido y la forma en que este detuvo la amenaza de la inestabilidad y el cambio violento.

1.3 LA REFORMA POLITICA

El régimen político que instauró la Revolución Mexicana reorganizó la vida económica y social de México sobre la base de una política reformista. De ahí, que los momentos que han sido cruciales para la vida política nacional han estado marcados por medidas de corte reformista que plantean cambios graduales y a largo plazo. De tal forma que siempre opera el mismo modelo: una etapa de relativa tranquilidad social y de pronto situaciones de ruptura, para finalmente “reformar” en busca de una salida airosa.

El gobierno de López Portillo representó la última oportunidad para el régimen de la Revolución pues en el orden de cosas existentes, para el gobierno fue necesario crear condiciones que superaran el déficit de legitimidad y detener la amenaza de un cambio de corte autoritario y violento que renunciara al consenso como base del modelo de Estado mexicano.

La fórmula de la recuperación la encontró en la llamada “Reforma Política”. La Reforma Política de 1978 no fue una reforma completa, pero pese a sus limitaciones fue la primera reforma amplia y trascendente en la historia de nuestro país; su verdadera significación la encontramos en su capacidad para obtener la implantación de un modelo autoritario de Estado y suplantando los desgastados mecanismos para obtener el consenso popular.

El anuncio lo realizó el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles en ocasión del Segundo Informe del Gobernador de Guerrero, el 1º de abril de 1977. Este anuncio dejó claro el sentido de la reforma política:

...el país se enfrenta a una situación económica difícil, 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, supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas...Es la pérdida de un autoritarismo sin freno y sin barreras.¹⁸

Frente a la amenaza del cambio violento, la reforma política pretendió fortalecer al Estado mediante nuevas formas de obtener el consenso y la legitimidad:

... es menester disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevas vías para que aquél logre una base de consenso y legitimidad mayores sin romper...su estructura de control vertical centrada en el sistema de partido oficial dominante. Sólo así se abriría una alternativa a la violencia.¹⁹

La reforma política fortaleció al Estado y evitó al mismo tiempo la alternativa del autoritarismo. Reyes Heróles continuó:

... 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 reforma 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.²⁰

¹⁸ Reyes Heróles, Jesús. Discurso oficial cit. por Rodríguez Araujo, Octavio, op.cit., p.87.

¹⁹ Villoro, Luis. op.cit., p.354.

²⁰ Reyes Heróles, Jesús. Discurso oficial cit. por Rodríguez Araujo, Octavio, op.cit., p.88.

En este discurso, se defendió el nuevo proyecto del Estado; su análisis se puede realizar a partir de las siguientes dicotomías: mayorías/minorías, lucha ideológica/No lucha de clases, Autoridad sin derecho y Derecho sin autoridad/Autoridad con Derecho y Derecho con autoridad; todas ellas delinearón el contenido de la Reforma Política.

La primera dicotomía ve a las mayorías como las afiliadas al PRI por lo tanto, las minorías son los partidos políticos y otras asociaciones que se mantienen en la marginación política; de tal forma, que para estas organizaciones se diseñó la Reforma Política ya que según, Reyes Heróles: "...no puede estar en la lógica de los gobernantes permitir el desgarramiento del aparato estatal".²¹

La segunda dicotomía negó al conflicto social como una manifestación de la lucha de clases y la presentó como una lucha de minorías y mayorías, pero en la tercera dicotomía, esta lucha de minorías y mayorías se convirtió en cuestión de diferencias ideológicas, de tal forma que el conflicto social lo alivió en el terreno del derecho:

...quienes estamos convencidos de que la subordinación de gobernantes y gobernados a la ley es la clave de convivencia pacífica, no admitimos para nadie el derecho de tolerar y menos aún el de no tolerar modos de pensar distintos al suyo...La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento.²²

Contra el autoritarismo y la intolerancia del Estado ofreció la fórmula de "la autoridad con derecho y el derecho con autoridad", que excluye el abuso del poder y presenta al Estado de Derecho como el destino común de la democracia mexicana, tal que:

...La autoridad fundada en la ley, apoyada en ella, aplicándola, es más que suficiente para impedir que los conflictos de ideas puedan degenerar en conflictos de

²¹ Idem.

²² Idem.

hecho, en violencia, sin sanción para los responsables. El derecho con autoridad y la autoridad precisamente con derecho garantizan que la intolerancia no se erija en sistema, que los conflictos no se conviertan en antagonismos irreductibles, que las contradicciones no nos lleven a una sociedad antagónica en sus bases y esencia.²³

De la lectura a las citas anteriores, no hay duda de que la reforma política creó las bases para encausar legalmente a la oposición generada y acumulada por la crisis en instituciones que fueran previsiblemente controlables:

La Reforma Política vino a fortalecer al Estado de Derecho de modo que la represión sea sustituida por la comprensión hacia los grupos contestarios del sistema. En la cancelación de las tentaciones a la clandestinidad y al enriquecimiento de las opciones políticas del ciudadano, la reforma política encuentra su razón de ser.²⁴

En el siguiente inciso se analizan las modificaciones de las que fue objeto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de la reforma política.

1.3.1 Las Reformas Constitucionales.

Entre el 28 de abril y el 21 de julio se celebraron 12 audiencias públicas en la COMISION FEDERAL ELECTORAL, en las que participaron 15 organizaciones políticas, 25 personas a título individual, 2 agrupaciones germinales y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, todos ellos participaron en un ambiente de libertad y respeto.²⁵

²³ Idem.

²⁴ López Moreno, Javier. ¿Qué es la Reforma Política?, la prueba electoral del 79'. p.3.

²⁵ Espinoza Stranky, Vindia. La Reforma Política. Análisis de la ley electoral de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Tesis para optar por el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, p.80.

La Reforma Política desembocó en la modificación y adición a los siguientes artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 así como en la promulgación de la LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LOPPE). Las reformas a los 17 artículos constitucionales fueron discutidas por la Comisión de la Cámara de Diputados, la de Senadores y las legislaturas locales en casi dos meses, en tanto que la nueva ley electoral sería discutida y aprobada con 250 artículos en tan sólo un par de semanas.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa de Reformas Constitucionales, López Portillo admitió la necesidad de institucionalizar la lucha de los contrarios así como la necesidad de abrir canales de participación política de las minorías con el fin de que participaran en el gobierno del país y contribuyeran a que el sistema fuera más democrático, así señaló:

...buscamos el progreso político y social reformando para reafirmar, no para cancelar, actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda electoral.²⁶

El presidente resaltó la voluntad del gobierno de garantizar los derechos de las minorías y de la oposición para que juntos con la mayoría fortalecieran la tradición democrática mexicana:

...la mayoría de los representantes tienen que corresponder a la mayoría de los electores pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como un todo.²⁷

²⁶ Luis Echeverría Álvarez, Exposición de Motivos a la Reforma Constitucional en López Moreno, Javier. Anexo Documentos en op.cit.

²⁷ Idem.

La adición al artículo 41 es la modificación más significativa de estas reformas al incorporar a los partidos políticos, al texto constitucional, como “entidades de interés público”. La misma exposición de motivos señaló que mediante su inserción en la Constitución se aseguró que los partidos políticos sean factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo.

La adición al artículo 41 estableció que es finalidad de los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, para lo cual tendrá derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación. Asimismo, enfatizó que los partidos políticos tendrán derecho a participar en las elecciones estatales o municipales.²⁸

Reconocer que los partidos políticos serían factores determinantes en el ejercicio de la soberanía y al abrir la posibilidad a que su experiencia y funcionamiento tuviera un carácter constitucional fue un avance innegable, pues desde este momento, la actividad de los partidos políticos fue vista como útil y necesaria para el desarrollo ordenado del proceso político.

En el siguiente inciso se revisan los postulados de la primera gran reforma electoral en la historia política mexicana.

1.3.2 La Reforma Electoral: LOPPE.

El 6 de diciembre de 1977 la iniciativa de ley electoral que envió el Ejecutivo fue aprobada por ambas Cámaras legislativas y el 30 de diciembre de 1977 se publicó con el nombre de LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LOPPE).

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.41, 1979.

En la exposición de motivos²⁹ a la iniciativa de esta ley de nuevo se detectó la preocupación por detener la amenaza del cambio autoritario mediante una reforma del Estado:

...partimos —dice López Portillo— de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad en uno sólo y no tiene otro origen. La democracia hace posible garantizar el respeto a es voluntad...La reforma política representa la decisión de fortalecer el Estado de derecho y vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social. Para ello hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los causes normativos que rigen el ejercicio del poder público.³⁰

La Reforma política no implicó el cambio del modelo político sino su consolidación:

...en la iniciativa de ley se mantienen los grandes postulados de nuestra tradición democrática, fortalecida y enriquecida con nuevas normas que coadyuvarán el propósito medular de mejorar nuestra organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes. Promovemos mejores condiciones para el desarrollo del pluripartidismo a fin de hacer más racional la contienda política.³¹

Finalmente, en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley electoral se ahonda sobre su aporte en el camino de la evolución democrática de nuestro país:

...Con la reforma política ahondamos en la democracia para igualar oportunidades, buscamos crear nuevas alternativas, abrir otros caminos para la

²⁹ v. Luis Echeverría Álvarez, Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en López Moreno, Javier. Anexo Documentos. op.cit.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica nuestras contradicciones.³²

La ley Electoral , pese a sus limitaciones intrínsecas, abrió nuevas alternativas de organización e incorporó al debate y a las decisiones fundamentales al mayor número de ciudadanos a través de sus corrientes más representativas.

No sabemos si la ley electoral correspondió a las intenciones originalmente expresadas en la consulta pública, aunque sí se captan algunas diferencias en temas que implicaban la modificación en las bases de sustentación del Estado y el partido en el gobierno (v. Cuadro no. 1).

La LOPPE sistematizó diferentes temas y materias en dos grandes rubros: Organizaciones Políticas y Proceso Electoral que se desarrollaron a través de cinco títulos: De la elección de los poderes legislativos y ejecutivos y de las organizaciones políticas, De la organización electoral y de la preparación de la elección, De la jornada electoral, De los resultados electorales y De lo contencioso electoral.

El análisis de la ley electoral del cual nos ocuparemos en adelante se centra en los partidos políticos. La adición al 41 Constitucional se reglamentó en la LOPPE en los artículos del 19 al 73; estos artículos ratificaron la importancia de los partidos políticos en su función de organizar y orientar las diversas corrientes ideológicas y de constituirse en canales para conformar la representación nacional.

Los artículos del 19 al 21 se refieren al sistema de partidos políticos, en ellos se estableció que los ciudadanos tiene derecho a organizarse libremente en partidos o asociaciones políticas nacionales; que siendo los partidos “entidades de interés público” y para que sus actividades queden garantizadas gozarán de la personalidad

³² Idem.

jurídica que les otorga el registro. Finalmente, reafirmaron que la acción de los partidos políticos tenderá a propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos.

Los artículos 22 al 25 de la ley electoral establecieron que todo partido político debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos, pues los partidos son responsables de organizar la expresión de la voluntad popular y captar las diversas corrientes de opinión popular.

Una innovación importante se expresó en el artículo 26 que estableció que todo partido político debía obtener su registro ante la COMISION FEDERAL ELECTORAL para ejercer sus derechos y gozar de las prerrogativas que marca la ley, además de indicar dos modos para obtener ese registro: a) Constitución y registro Definitivo y b) Registro Condicionado al resultado de las elecciones (aquí radica la innovación).

El registro definitivo de los partidos se obtenía al cumplir con los requisitos que establecía el artículo 29 y solicitarlo ante la Comisión Federal Electoral cuya resolución era definitiva y no admitía recurso alguno, cuando observamos lo relativo a los miembros de esta Comisión se verá lo antidemocrático del artículo 29 de la LOPPE. En relación al registro condicionado se estableció que la COMISION FEDERAL ELECTORAL debía emitir convocatoria pública (art.31).

De esta forma, la ley electoral dejó a las elecciones la determinación de si un partido obtiene o pierde su registro, pues estableció la votación mínima nacional de 1.5% para mantener el registro definitivo; por su parte, la segunda modalidad fue un mecanismo flexible que abrió la contienda electoral a los partidos pequeños con ciertas ventajas para el gobierno (los partidos con registro condicionado no tenían voto en el órgano electoral ni participan en elecciones estatales y municipales).

A pesar de ello, el expediente del registro condicionado fue una verdadera puerta a la participación de los pequeños partidos en la constitución de un nuevo modelo político pluripartidista y de auténticas luchas electorales.

Se incorporó a esta ley la figura jurídica de la fusión entre partidos políticos y asociaciones políticas nacionales con el objeto de formar un nuevo partido político. (art.35) Para que:

...partidos y asociaciones políticas dispongan de herramientas que hagan posible la unión de sus intereses, estrategias y objetivos, la unificación de sus recursos y la coordinación de sus acciones políticas.³³

En el capítulo relativo a los derechos y obligaciones de los partidos, el artículo 36 deja ver que la ley favoreció la actividad electoral de los partidos por encima de cualquier otra actividad, pero queda más claro este hecho, en el artículo 68 fracción III que señaló como causa de pérdida del registro el incumplimiento con las obligaciones que señala esta ley.

Las obligaciones de los partidos se establecieron en el artículo 42, en él destaca la obligación de los partidos políticos de registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional en todas las circunscripciones plurinominales; esta posición refuerza nuestra opinión de que la LOPPE orientó a los partidos políticos a la actividad electoral en menoscabo de otras de sus actividades.

Por su parte, el artículo 44 estableció que la COMISION FEDERAL ELECTORAL vigilaría que los partidos políticos desarrollaran sus actividades y

³³ Luis Echeverría Alvarez, Exposición de Motivos a la Iniciativa de LOPPE en López Moreno, Javier. Anexo Documentos, op.cit.

cumplieran sus obligaciones. Sin duda, con la LOPPE la actividad de los partidos está prácticamente controlada: “la ingerencia del gobierno en la vida interna de los partidos está garantizada y legalizada”.³⁴

El capítulo VI del primer título estableció lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos a fin de garantizar el desarrollo de sus actividades. A los partidos políticos se les concedió la exención de impuestos y franquicias postales, tiempo permanente en radio y televisión, medios para editar una revista, determinación libre de sus programas y ediciones, etc.

Si bien este tipo de ayudas gubernamentales facilitó la actividad de los partidos también constituyó una forma de dependencia material de estos frente al gobierno. Incluso la ley electoral (art.49) otorgó a la COMISION FEDERAL ELECTORAL la facultad de distribuir las prerrogativas, la cual fue otra forma para intervenir en la vida interna de los partidos políticos.

Los artículos 50 al 55 se refieren a la Asociación Política Nacional como forma de organización política susceptibles de convertirse en partido político. Su incorporación contribuyó a crear ese ambiente de pluralidad:

...Esta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de las posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos.³⁵

La Reforma Política intentó restringir la acción de los partidos políticos al marco de los procesos electorales al tiempo que impuso mecanismos de vigilancia y control

³⁴ Espinoza Stranky, Vindia. Tesis citada, p.95.

³⁵ Luis Echeverría Alvarez, Exposición de Motivos a la Iniciativa de LOPPE en López Moreno, Javier. Anexo Documentos. op.cit.

sobre ellos. De esta forma mantuvo la distancia en instancias como la Cámara de Diputados y generó condiciones que recobraron la legitimidad del Estado Mexicano.

El proceso electoral según la ley "...comprende el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos y los ciudadanos" (art.35, LOPPE). Con esta definición encontramos que elementos igualmente importantes en el proceso electoral son los organismos encargados de ordenar y preparar las elecciones. A estos organismos se dedica el siguiente inciso.

1.3.2.1 Comisión Federal Electoral.

Anteriormente las funciones electorales fueron responsabilidad de un grupo de funcionarios públicos designados temporalmente, por lo tanto la pureza y credibilidad del proceso dependía de la honorabilidad de los funcionarios designados; por vez primera, la ley estableció la constitución y funcionamiento de un órgano capacitado en donde concurrieran responsablemente el Gobierno, los Partidos Políticos y los Ciudadanos en la preparación y desarrollo del proceso electoral.

El título segundo de la LOPPE reglamentó la actuación de la Comisión Federal Electoral, Las Comisiones Locales y Comisiones Distritales así como las Mesas Directivas de Casilla. La COMISION FEDERAL ELECTORAL (CFE) acumuló en su seno una serie de facultades: el proceso electoral comprende desde la organización previa a las elecciones, la votación, el cómputo, el reconocimiento de los triunfos así como la solución de las eventualidades no contempladas por la ley y en todas estas fases la ley electoral estableció la participación decisiva de la COMISION FEDERAL ELECTORAL.

La COMISION FEDERAL ELECTORAL fue una institución de carácter autónomo y personalidad jurídica propia, su función fue velar por el cumplimiento de

las normas constitucionales, las de la LOPPE y toda disposición que garantizara los derechos de las organizaciones políticas y de los ciudadanos.

El ámbito de acción de la Comisión Federal Electoral fue amplio y aunque generalmente se acepta que a mayores responsabilidades mayor es la autonomía del órgano electoral respecto al gobierno, la verdadera independencia radica en la absoluta imparcialidad y apego a la ley, por parte de sus miembros.

La Comisión se integró por el Secretario de Gobernación en calidad de Presidente y con voto de calidad en caso de empate, por un Diputado y un Senador, un Notario Público que actuó como Secretario y un Representante de cada partido político, todos los miembros tenían derecho de voz y voto; a excepción de los representantes de los partidos con registro condicionado que mantenían el derecho de voz.

Esta integración no garantizó la imparcialidad en la toma de decisiones: primero, porque la incorporación de un secretario cuya función fue meramente técnica y profesional no debió haber tenido injerencia en las decisiones y, segundo, resaltó la existencia de un sello priísta en la mayoría de los miembros: el Presidente de la Comisión, los dos representantes legislativos, el notario y el representante priísta. En total sumaban cinco votos contra los votos unitarios de la oposición cuyas diferencias ideológicas impidieron que se sumaran sus votos contra la preeminencia priísta.

Según el artículo 82 de la LOPPE, la COMISION FEDERAL ELECTORAL tenía treinta y cuatro atribuciones verdaderamente amplias que le otorgaron el control absoluto del proceso electoral: desde el otorgamiento del registro, la interpretación de la ley y la resolución de contrariedades no previstas; esta acumulación de facultades nos lleva a pensar que el Gobierno no dejaría nunca a un órgano con estas características fuera de su control (v. Cuadro no. 2).

Las COMISIONES LOCALES ELECTORALES fueron organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de las respectivas entidades federativas (art.84). A la COMISION LOCAL asistían con voz y voto cuatro comisionados designados mediante insaculación de una lista formulada por el Registro Nacional de Electores y por un comisionado de cada partido político nacional (los representantes de los partidos con registro condicionado carecen de voz en esta instancia). Las atribuciones de la Comisión Local son amplias aunque también se refleja la predominancia del sello priísta, al igual que en el órgano federal (v. Cuadro no.2).

El COMITE DISTRITAL ELECTORAL fue el órgano encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia dentro del ámbito distrital (art.90). El COMITE DISTRITAL ELECTORAL se integró por cuatro comisionados designados mediante insaculación por la COMISION FEDERAL ELECTORAL y por un representante de cada partido político nacional, todos sus integrantes tenían voz y voto; a excepción de los partidos con registro condicionado; aquí también se reflejó la predominancia del sello priísta a la hora de las votaciones. De entre sus atribuciones destacó el designar a los ciudadanos que debían integrar las mesas directivas de casilla (v. Cuadro no.2).

Recapitulando, la COMISION FEDERAL ELECTORAL nombraba a la mayoría de los elementos que desarrollaron, vigilaron y determinaron los resultados de las elecciones de 1979, 1982 y 1985.

Los ciudadanos sólo participaban en el último nivel: la Mesa Directiva de Casilla que tenía a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en cada sección electoral. La Mesa Directiva de Casilla se integró por un Presidente, un Secretario y dos Escrutadores con sus respectivos suplentes. Empero la ley electoral no garantizó que las Mesas Directivas de Casilla funcionaran en forma independiente del aparato de gobierno, por lo que la desconfianza sobre este último órgano estaba fundada.

La LOPPE como instrumento legal, resultado de la Reforma Política, abrió nuevas puertas al desarrollo de un sistema de partidos más plural al tiempo que incorporó a los partidos políticos como actores corresponsables en el control y vigilancia del proceso electoral.

El siguiente apartado revisa las modificaciones en el sistema de representación que permitieron un mayor acceso de los partidos políticos a la Cámara de Diputados y fue la muestra palpable de la apertura democrática del sistema político mexicano.

1.3.2.2 Organización y calificación de las elecciones.

López Portillo señaló, en la exposición de motivos a la reforma constitucional, cuál era el objetivo de la reforma:

...el objetivo de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país.³⁶

El ejecutivo también reconoció que el anterior sistema de representación era insuficiente:

...Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.³⁷

³⁶ Luis Echeverría Álvarez, Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reforma Constitucional en López Moreno, Javier. Anexo Documentos, op.cit.

³⁷ Idem.

El artículo 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron modificados e introdujeron un nuevo sistema de representación que garantizó la participación de la oposición sin perjudicar ni desestabilizar el control que, a través de la mayoría, siempre había ejercido el partido en el poder.

En este contexto, de apertura, se explica el otorgamiento del registro condicionado al resultado de las elecciones a tres partidos de la oposición: el PCM, el PST, y al PDM así como a cuatro asociaciones políticas nacionales.³⁸

Al otorgar el registro legal a estos partidos se cumplieron varios objetivos de la reforma política a saber: se controló a la oposición emergente, se cubrió el vacío político que la oposición entonces vigente no llenaba, se ofreció al electorado nuevas opciones políticas, se logró un equilibrio ideológico entre las nuevas fuerzas pues los nuevos partidos no eran ni demasiado grandes ni demasiado pequeños para que compitieran realmente por el poder.

El registro legal abrió un espacio electoral para estos partidos políticos, les ofreció la oportunidad para que estos construyeran aparatos electorales más sólidos y permanentes y otorgó la posibilidad de que estos unificaran sus intereses y recursos en la formación de frentes comunes. En este renglón fue importante la alianza que construyó el Partido Comunista Mexicano, con el Partido del Pueblo Mexicano, El Partido Socialista Revolucionario y el Movimiento de Acción y Unidad Social cuando conformaron la COALICION DE IZQUIERDA que vino a ser el antecedente del proceso de unificación de la izquierda mexicana.

³⁸ A las Asociaciones Políticas Nacionales siguientes: UNIDAD DE IZQUIERDA COMUNISTA, ACCION COMUNITARIA, MOVIMIENTO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES Y UNIFICACION Y PROGRESO, se les otorgó el registro.

Coherente con la apertura legal a los nuevos partidos políticos se estableció un nuevo sistema de representación electoral que garantizó un mayor acceso de los partidos minoritarios a la Cámara de Diputados.

La nueva fórmula electoral que se introdujo se denominó “de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”. La Cámara de Diputados se integró a partir de esta reforma, por hasta 100 diputados de representación proporcional y por 300 electos mediante la fórmula tradicional de voto directo: mayoría relativa y distritos electorales, desde aquí llamados, uninominales.

Se trata de un sistema mixto con dominante mayoritario porque combina las posibilidades de ambas formas de escrutinio, por lo que el territorio nacional se dividió, dos veces y cada elector votó, desde entonces, en dos boletas electorales distintas.

La fórmula de la mayoría relativa y la de representación proporcional no fueron independientes entre sí, los partidos políticos tenían derecho a participar con listas de candidatos plurinominales sí por lo menos cubrían 100 candidaturas por mayoría relativa, se presentaban listas regionales completas y sí lo hacían en todas las circunscripciones plurinominales. Además, todo partido que obtuviera 60 ó más constancias de mayoría no tenía derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional.

Finalmente la fracción IV del artículo 54 Constitucional estableció que:

...en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo

serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.³⁹

Está claro que con esta modificación el PRI no participaría en este reparto plurinominal, luego ningún partido diferente obtendría más de 60 constancias de mayoría, por lo tanto entre los seis partidos restantes habría de disputarse los 100 asientos de representación proporcional. De tal forma, como el número de escaños que se repartiría por ambas fórmulas sería distinto, la oposición al PRI nunca podría dejar de ser minoritaria.

La reforma al artículo 60 constitucional relativo a la calificación de las elecciones fue otra de las innovaciones importantes, a pesar de que se mantuvo la práctica de que la Cámara calificara su propia elección, por considerarlo congruente con el principio de autonomía del poder legislativo, en un afán de mejorar el sistema de calificación de las elecciones se estableció que el Colegio Electoral se integraría por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 de representación proporcional.

Esta composición fue acorde con el sistema mixto de representación proporcional y tuvo el fin de alcanzar un grado más alto de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana. En realidad, se aseguró la mayoría al PRI, con el fin de evitar los riesgos que la imparcialidad pudiera presentar.

El artículo 60 Constitucional además estableció el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo si la Corte consideraba que se cometían violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación del mismo lo haría saber a la Cámara, para que ésta emitiera nuevamente un resolución con carácter definitivo e inatacable.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.54, fracción IV, 1979.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte fue un esfuerzo por mejorar el sistema de calificación y no obstante que la facultad de la Corte tuvo un carácter recomendatorio, y no decisorio, fue un pequeño paso positivo hacia la democratización del sistema.

Es interesante abordar la forma en que se desempeñó la Comisión Federal Electoral en los procesos comiciales de 1979.

1.4 DESEMPEÑO DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL EN EL CONTROL DE LAS ELECCIONES DE 1979.

La Comisión Federal Electoral fue el órgano que controló todo lo relativo a la organización del proceso electoral federal de 1979. A pesar de que su actuación buscó ser imparcial no pudo impedir las tradicionales prácticas de fraude electoral ni dejó de proyectar la preeminencia del PRI y el Gobierno en la toma de decisiones.

En cuanto a la corresponsabilidad de los partidos políticos, en la organización de los procesos electorales, su actuación tampoco contribuyó a incrementar la imparcialidad de la Comisión. En la mayoría de las decisiones fue evidente la alianza del PRI con el PST, el PARM o el PPS y la posición unitaria de algunos partidos políticos.

En este sentido, la Comisión Federal Electoral no pudo proyectar la imagen de un órgano imparcial y autónomo en tanto los partidos políticos actuaron en torno a sus intereses y a la esperanza de obtener más asientos parlamentarios u otras ventajas electorales.

Por su parte, la reforma política no pasó la prueba en las elecciones de 1979, fue evidente la inequidad y desigualdad entre los contendientes, tal que:

...se volvió a vivir una competencia imposible en términos del sistema pluralista de partidos de oposición en contra del PRI-Estado, PRI-Gobierno, PRI-Presupuesto Nacional, PRI-Iniciativa Privada, etc.⁴⁰

También fue evidente que la reforma se realizó para que el PRI asegurara la mayoría y dejara a la oposición los asientos plurinominales.

Otra de las funciones que desempeñó la Comisión Federal Electoral fue la relativa al control del flujo y anuncio de los resultados electorales de 1979 (v. Cuadro no. 3).

Al observar estos resultados fue evidente que el electorado mexicano no comprendió que tenía la opción de escoger al poder y a la oposición, por lo que los propósitos de los partidos de oposición de alcanzar niveles de votación aceptables en las listas regionales, no se cumplieron.

Esquemáticamente, la oposición de derecha alcanzó un predominio que no volvería a perder, al lograr 53 escaños (43 PAN y 10 PDM), frente a 39 curules de la izquierda (18 PCM, 11 PPS Y 10 PST) y ante un inmovilizado PARM que obtuvo 12 curules. El número de votos anulados fue de 840 mil, no obstante el lado más oscuro de la votación lo proyectó el abstencionismo pues sólo votó la mitad de los mexicanos, para inaugurar la Reforma Política.

La COMISION FEDERAL ELECTORAL destacó graves anomalías⁴¹ pero finalmente hizo caso omiso de ellas y declaró que se debían a niveles aceptables de

⁴⁰ Aziz Nassif y Jorge Alonso, op.cit., p.119.

⁴¹ Tal es el caso de la segunda circunscripción plurinominal en donde la ACOMAP celebró convenio de incorporación con el PARM y presentó siete candidatos en las tres regiones

distorsión y error en el padrón electoral. Al mismo tiempo, la Comisión no admitió que el abstencionismo fuera un explícito fracaso de la reforma política ni que: "...el PRI tuvo la oposición del silencio que no es un silencio legitimador sino perturbador".⁴²

De los mismo resultados se desprende que los electores dijeron sí a tres nuevos partidos políticos: al PCM, al PST Y al PDM.

...se rompió el monopolio de la oposición pues por más de cuarenta años, el partido gobernante peleó contra un PAN oportunista y descompuesto, luego arrastró a un llamado PARM que jamás logró apoyo popular y contó con la colaboración de los restos del lombardismo que se anidan en el PPS.⁴³

La Reforma Política no resolvió los viejos problemas del fraude electoral ni mucho menos abatió el abstencionismo, la represión y el hostigamiento electoral. Los conflictos electorales tampoco se resolvieron en la COMISION FEDERAL ELECTORAL, en cambio persistió el enfrentamiento verbal y violento en defensa de los votos y en contra de un partido incapaz de aceptar sus derrotas.

La Reforma Política tuvo una finalidad central: "...la reforma política fue implantada con el fin exclusivo de institucionalizar la oposición, en términos electorales, fuera de este límite poco o nada es permitido"⁴⁴. Pero la reforma política cumplió su objetivo: reforzó el modelo político existente y evitó un proceso de cambio violento, anárquico y autoritario.

plurinominales; en Monterrey demostró que las voletas cruzadas a su favor fueron incineradas; la asociación interpuso escritos legales en todas sus instancias y seguimientos, pero la CFE dictó resolución contraria y luego el COLEGIO ELECTORAL rechazó sus demandas. v. López Moreno, Javier, op.cit., p.33.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Rodríguez Araujo, Octavio, op.cit., p.302.

En conclusión, la reforma política de 1979 fue un mecanismo de reforzamiento y legitimación del sistema pero también fue un paso en la ampliación y apertura de nuevas fuerzas políticas cuya actuación y corresponsabilidad en el proceso electoral ha sido parte fundamental del constante proceso de reforma.

CUADRO NO. 1

Demandas de los partidos	Reformas que se hicieron a la ley
<p><u>PCM</u> respecto de la afiliación.</p> <ul style="list-style-type: none"> —CFE integrada y controlada por los partidos políticos. —Establecimiento de un sistema de representación proporcional. —Registro a todos los partidos. —Disminución de requisitos para todos los partidos. —Garantizar a los partidos su participación en elecciones estatales. —D.F. sea transformado en Edo.del Valle de México. —Que el estado costee gastos de campaña y registro. —Que los partidos participen en las Universidades. <p><u>PST</u></p> <ul style="list-style-type: none"> —Que mantengan los requisitos y se incrementen al doble el número de afiliados. —Que los partidos que no alcancen el 2.5% de los sufragios pierdan el registro. —Referéndum popular para legislación en materia laboral, agraria e inquilinaria. —Que el jefe del D.F., los delegados políticos y miembros del poder judicial se sometan a la elección popular. <p><u>PMT</u> sistema de representación proporcional.</p> <ul style="list-style-type: none"> —Simplificación de requisitos para el registro de partidos. —Que el D.F.; sea un estado federativo. —Desaparición de reformas anticons-titucionales al código penal. —Que el gobierno no subsidie a los partidos. —Que se otorgue registro con sólo declaración de principios, programa de acción, estatutos y 3000 firmas. 	<ul style="list-style-type: none"> —La Cámara de Diputados quedará integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. —Se otorgarán dos tipos de registros: <ul style="list-style-type: none"> —Condicionado y definitivo. —Uso reglamentado de medios de comunicación masiva a los partidos políticos con registro. —Registro a las asociaciones políticas. —Posibilidades de participar mediante coaliciones. —A la CFE se le otorgaron una serie de poderes nuevos: conceder registros, controlar el proceso electoral, autorizar subsidios. Se le dieron facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.

CUADRO NO. 2

ORGANISMO Ley Federal de organizaciones políticas y procesos electorales.	Comisión Federal Electoral Artículos 68 y 82.	Comisiones locales electorales Artículos 86,88,97,116.	Comités Distritales Electorales Artículos 93 y 96.
COMPOSICION	<p>1 Rep. Ejecutivo (fungirá como presidente).</p> <p>2 Rep. Legislativo: un diputado y un senador.</p> <p>1 Rep. de c/p con reg. condicionado s/v.</p> <p>1 Secretario nombrado por la comisión de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del D.F., s/v</p>	<p>4 Comisionados designados mediante insaculación de las listas que al efecto presente el comité técnico y de vigilancia del RNE.</p> <p>1 Comisionado de c/p.</p> <p>1 Comisionado de c/p con reg., cond., s/v.</p> <p>1 Secretario insaculado entre los notarios de la localidad.</p>	<p>4 Comisionados designados mediante insaculación por la Comisión Federal Electoral.</p> <p>1 Comisionado de c/p.</p> <p>1 Comisionado de c/p con reg., cond., s/v.</p>
PRINCIPALES ATRIBUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> -Preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral. -Resolver el otorgamiento o pérdida de registro de partidos y asociaciones. -Resolver sobre los convenios de fusión, frente de coalición de partidos, así como los de incorporación de las asociaciones. -Registrar las candidaturas al presidente de la Rep. A Dip. De mayoría y a Dip. De R.P. -Registrar las constancias de mayoría expedidas por las comisiones distritales informando a la C.D. -Efectuar el cómputo de la elección de las listas de Dip. Electos por el sistema de R.P. 	<ul style="list-style-type: none"> -Vigilar el cumplimiento de la ley y demás atribuciones relativas. -Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades representativas. -Publicar la integración de los comités distritales electorales. -Prestar colaboración y auxilio a los comités distritales electorales. -Desahogar las consultas que les formulen los ciudadanos, asociaciones, partidos y candidatos sobre asuntos de su competencia. -Regular las candidaturas a senadores. -Auxiliar a los comités distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Vigilar la observación de la ley. -Cumplir los acuerdos de la CFE y de la local respectiva. -Intervenir en su distrito en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. -Regular conjuntamente con la CFE los candidatos a Dip de mayoría. -Designar a los ciudadanos de las mesas directivas. Colaborar y auxiliar a las mesas directivas. -Efectuar el cómputo de la votación para Presidente de la Rep., Sen. y Dip. por mayoría. -Ejecutar el cómputo distrital de las elecciones por listas regionales según el principio de la R.N.
FUNCIONES	<p>Velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizan el derecho de organización política y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.</p>	<p>Preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral en cada una de las entidades federativas.</p>	<p>Preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.</p>

CUADRO NO. 3

MAYORIA RELATIVA		
Partido	Votos	Porcentaje
PRI	9,515,173	68.51
PAN	1,471,417	10.59
PCM	675,677	4.87
PPS	354,072	2.55
PDM	283,232	2.04
PST	280,232	2.02
PARM	249,106	1.79
Otros	9,496	0.07
Anulados	1,049,767	7.56
REPRESENTACION PROPORCIONAL		
Partido	Votos	Porcentaje
PRI	9,418,178	68.35
PAN	1,525,111	11.06
PCM	703,038	5.10
PPS	389,590	2.82
PST	311,556	2.26
PARM	298,184	2.16
PDM	293,495	2.13
Anulados	839,778	6.09
Totales	13,778,930	100.00
DIPUTADOS POR REPRESENTACION PROPORCIONAL		
PAN	39	(más cuatro de mayoría)
PCM	18	
PARM	12	
PPS	11	
PST	10	
PDM	10	
Total	100	

CAPITULO II

NUEVAS REGLAS DE GOBERNABILIDAD.

Este capítulo analiza la reforma político-electoral de 1986, a partir del contexto sociopolítico que la enmarca, al mismo tiempo, subraya la concurrencia de algunos factores específicos que caracterizan a la Reforma Política de nuestro país.

En retrospectiva, la reforma de 1979 y la de 1986 fueron operaciones reformistas que sintonizaron las disposiciones electorales a nuevas realidades y en conjunto nos hablan de un proceso que da cuenta de la emergencia de un sistema de partidos con características distintas a las del pasado y que en la esfera electoral reclaman una normatividad que garantice equidad e imparcialidad a lo largo de la contienda.

También refiere la emergencia de renovados actores (el electorado mexicano) que apuestan por un cambio democrático, pacífico y por la vía institucional. Ambas realidades han remodelado el espacio político.

El presente capítulo aborda cinco puntos: el primero trata la coyuntura de las elecciones de 1982, en él se considera la participación de los partidos políticos así como la actuación de las autoridades electorales. El siguiente, se dedica a analizar las movilizaciones ciudadanas locales en defensa del voto que viene a inaugurar prácticas sociales que apuestan por la democratización del país.

Dicho contexto político y social desembocó en la reforma política de 1986, por ello el tercer punto atiende las reformas constitucionales, específicamente las que se refieren a la modificación del sistema de representación así como a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El siguiente punto, se refiere a los avances y retrocesos del nuevo ordenamiento electoral de 1986. Finalmente, se analiza

el impacto de la contienda electoral de 1988 en el tránsito democrático del sistema político mexicano.

2.1 LA COMISION FEDERAL ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN LAS ELECCIONES DE 1982.

La reforma política de 1979 abrió un proceso de cambio, y pensar en un proceso sirve para asumir que se está en presencia de un encadenamiento de cambios normativos con sus altas, bajas y retrocesos, que responden a nuevas realidades sociopolíticas.

En este sentido, la reforma política de 1979 inició el tránsito hacia un modelo democrático pluripartidista y hacia la construcción de un sistema electoral más imparcial y transparente.

Al terminar el cuarto año de gobierno, el entonces Secretario de Gobernación José López Portillo anunció las líneas de acción que el gobierno seguiría en el próximo año que: "...el quinto año de gobierno tendrá como principal cambio el correspondiente al nombramiento del sucesor".¹

Por su parte, los partidos políticos se prepararon con muchas limitaciones para el proceso federal entrante debido a las crisis internas que padecieron y que tuvieron que ver con las expectativas electorales, sea por las ventajas que en posiciones supone la elección de la Cámara de Diputados o por los subsidios económicos que otorga la Comisión Federal Electoral. En este orden, los retos que asumieron los partidos políticos son diferentes según su posición ideológica.

¹ Rodríguez Araujo, Octavio, La reforma política, p.309.

En este proceso electoral federal el PAN buscó captar los votos antiprígobierno, en cambio el PARM, PPS y PST trataron de cobrar su oposición al poder instituido, por medio de alianzas con “los sectores democráticos y progresistas” del gobierno, por ello decidieron nombrar al candidato priista con la esperanza de conservar el registro más que por convergencia ideológica. Los miembros del PST no recibieron con agrado la posición de la dirigencia del partido y para evitar una ruptura mayor tuvieron que nombrar candidato a Cándido Díaz Cerecedo.

En este mismo período la izquierda independiente inició, en mayo de 1981, un proceso de unificación liderado por el Partido Comunista Mexicano quien convocó a diferentes organizaciones de izquierda (la Coalición de Izquierda, al PMT, al PSD, al PRT y al Movimiento de Acción Popular), para iniciar conversaciones bilaterales. Finalmente, el 7 de noviembre de 1981 se efectuó el congreso de fusión que dio origen al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) al que se unieron los siguientes partidos: PCM, PSR, PPM, el Movimiento de Acción y Unidad Socialista, y el Movimiento de Acción Popular.

El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) no participó en este proceso de unificación e inició la lucha por su registro para actuar en la contienda electoral de 1982: “...para actuar en la legalidad, para poner la organización al servicio de los auténticos y a menudo anónimos luchadores sociales”.²

A esta lucha por el registro se sumaron otras fuerzas de la izquierda mexicana: el PSD, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), la Liga Obrera Mexicana, la Unidad de Izquierda Comunista, entre otras.

De tal forma, los partidos políticos que participaron en las elecciones de 1982 fueron: el PAN, PRI, PPS, PARM, PSUM, PST y PDM todos con registro definitivo.

² Rodríguez Araujo, Octavio, op.cit., p.348.

El cuadro se completó con el PRT y el PMT que obtuvieron el registro condicionado el 11 de junio de 1981.

Coherente con esta participación, en la Comisión Federal Electoral se elevó a siete el número de partidos con voz y voto, no obstante ésta composición no alteró la posición dominante, de la tendencia priísta en la toma de decisiones en el órgano electoral, e incluso se hizo común el establecimiento de alianzas del PRI con el PPS, el PARM o el PST para asegurar que triunfara el criterio del partido oficial (PRI).

Los resultados electorales del proceso electoral de 1982 no se salvaron del calificativo del fraude. En general se redujo al 25.1% el abstencionismo, el PRI logró un aumento sorpresivo, el PAN y el PDM consiguieron un ligero incremento y la izquierda sufrió un estancamiento, no obstante la sombra del proceso la proyectó la creencia ciudadana en el fraude³ que ensanchó más la brecha de la desconfianza hacia el proceso electoral y al órgano responsable de su organización.

La Comisión federal aceptó que hubo anomalías, pero que éstas no alteraron los resultados del proceso, tal que lo calificó de positivo en sus efectos de combate al abstencionismo y en el respeto a la pluralidad política.⁴ No obstante la manipulación de los resultados, existiese o no, evitó la consolidación de la Comisión Federal Electoral como un órgano imparcial, autónomo e independiente del control gubernamental.

³ Sobre todo destaca que hubo incongruencias en los resultados que la Comisión Federal Electoral mostró el 6 de julio con los del 15 de julio, el PSUM asegura que en los segundos vio reducir su votación, incluso en el cuadro número 3 de la página 241 de La Reforma Política y Deformaciones Electorales de Azis Nassif Alberto y Jorge Alonso se detalla las apreciaciones del PSUM y las diferencias respecto a los resultados oficiales. Asimismo resultó extraño que el PARM y el PPS tuvieran más votación en las fórmulas de mayoría relativa y representación proporcional que en la de Presidente habiendo postulado a Miguel de la Madrid.

⁴ Respecto al reparto de curules, los resultados fueron los siguientes: 50 al PAN, 17 al PSUM, 12 al PDM, 11 al PST y 10 al PPS, el PARM perdió su registro, el PRT lo alcanzó por su votación en la elección presidencial y el PSD perdió su registro condicionado por no alcanzar el mínimo de votación, v. Azis Nassif, Alberto y Jorge Alonso. La Reforma Política y Deformaciones Electorales, p.249.

En cambio, las elecciones de 1982 sí consolidaron el naciente sistema pluripartidista y perfiló tres fuerzas divergentes e importantes por su grado de competitividad e influencia en la sociedad mexicana: PRI, PAN y PSUM.

Es importante destacar cómo han incidido, en la evolución electoral, algunas movilizaciones en defensa del voto que surgieron en coyunturas locales, pero que alcanzaron un impacto nacional que dio pauta a todo un nuevo comportamiento en el electorado mexicano.

2.2 LA MOVILIZACION DEL ELECTORADO.

Para México los años ochenta fue la década de la disidencia posible y el inicio del proyecto democratizador.

En este punto, se refieren los casos de movilización electoral ciudadana que se gestaron en San Luis Potosí y Ciudad Acuña en los años ochenta.

Estos movimientos fueron caracterizados como fenómenos de desobediencia civil; no obstante creemos que ambos casos no caben en esta definición, pero merecen un análisis en cuanto impactaron la hegemonía eterna del Estado y rompieron con el triunfo permanente del PRI y por supuesto, con la tradición de una cultura de participación política pasiva del electorado.

El movimiento de San Luis Potosí se originó en 1958 cuando los ciudadanos potosinos apoyaron la candidatura independiente del Dr. Salvador Nava en la elección del ayuntamiento. El movimiento fue heterogéneo pero la coyuntura logró superar las deficiencias. Las elecciones de 1958 dieron el triunfo al navismo aunque tres años después cuando el Dr. Nava buscó la reelección el movimiento fue bruscamente reprimido y desarticulado.

Es hasta el 5 de diciembre de 1982 cuando el movimiento navista reaparece en el plano político. El Dr. Nava vuelve a la elección apoyado por el Frente Cívico Potosino que utilizó el registro legal del PAN, y el PDM.

En ese entonces, el gobierno estatal cambió la táctica de represión violenta por la represión económica al gobierno municipal; empero lejos de desarticular el movimiento, ésta embestida dio nuevas fuerzas al movimiento y finalmente logró presionar para que el gobierno estatal reconviniere su actitud.

La experiencia histórica del navismo se concretó en la formación de un Frente para la Defensa del Voto al que se incorporaron el PDM, el PSUM, el PRT y el PAN.

El movimiento de Ciudad Acuña es otro caso que ejemplifica la actitud de defensa y respeto al voto por parte del electorado mexicano y es también un ejemplo de las respuestas de represión que recibió, en un primer momento, dicha actitud:

...El caso de Ciudad Acuña se origina el 6 de noviembre de 1982 cuando 9 mexicanos fueron enjuiciados en E.U. por realizar una acción política de resistencia civil en protesta por el presunto fraude electoral cometido por el PRI en Cd. Acuña. Los enjuiciados tomaron el puente internacional que conduce al territorio estadounidense y exhibieron pancartas de apoyo al entonces Partido Comunista Mexicano. Militantes de otros partidos entre ellos el PAN se solidarizaron con los miembros de la organización política Unidad Democrática.⁵

En ambos casos, los movimientos ciudadanos que se emprendieron tuvieron una demanda común: el respeto al voto de los mexicanos y la no tolerancia de más fraudes electorales que lleven al gobierno a “autoridades que no se eligieron democráticamente”.

⁵ Herrera Esquivel, Lourdes. Aplicación de Actos de Desobediencia Civil en las Elecciones Federales de México en 1988, p.87.

Es innegable que estas prácticas locales con miras a la democratización y transparencia del sistema electoral vulneraron los esquemas de participación tradicional de toda la sociedad mexicana.⁶

Los dos puntos que preceden dan cuenta de una realidad política y social diferente que urgieron nuevas disposiciones electorales. Estas disposiciones, que se abordan en el siguiente punto, fueron precedidas de reformas constitucionales en la materia y fueron el techo para el desarrollo de las normas reglamentarias.

2.3 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

En México, el electorado fue el actor político más pasivo a pesar, de que parte de su cultura política estuvo impregnada de un alto nivel de desconfianza hacia el gobierno y hacia los procesos electorales. Sin embargo, a partir de los 80' es notoria la transformación en la actitud cívica del electorado que ahora acude a sufragar y demandar el respeto a su voto.

De ahí, que actualmente el ejercicio del voto, o su no ejercicio, implica la elección de una opción política pero es también, una postura de aceptación o rechazo respecto al gobierno que este vigente.

Esta doble caracterización del voto ha motivado que lo electoral englobe algo de mayor significación, tal que bajo el enunciado de la reforma electoral se han modificado tanto los procedimientos y órganos propiamente electorales como la

⁶ Recuérdese todas las organizaciones vecinales que se forman a raíz del sismo de 1985, por otro lado, dice Carlos Pereyra que la democracia es un ideal a alcanzar, es un proceso no consumado, v. Nexos , no.17, septiembre 1987, cit. por Saavedra Boddy, Omar. Análisis y reflexiones en torno al Código Federal Electoral, p.519.

integración de órganos legislativos y las disposiciones en torno a los partidos o asociaciones políticas.

Desde este punto de vista, la reforma de 1986 puede ser entendida como una forma de renovar los mecanismos de control y legitimación por parte del gobierno que fueron desgastados por una situación de crisis y austeridad económica.

La reforma de 1986 fue una respuesta política a una situación económica de crisis, sin embargo no es el mismo tipo de respuesta que se dio en 1978 cuando se vivió una situación similar y respondió con una reforma radical que terminó por abrir las puertas a la pluralidad manifiesta en el país.

En 1986, el contexto político fue diferente, primero porque existía un escenario con fuerzas partidistas bien perfiladas y luego, porque la sociedad en general adoptó una actitud de interés respecto a los procesos electorales. El gobierno no podía reforzar sus bases de sustento y legitimación con la simple “apertura” sino debía crear mecanismos que generaran mayor credibilidad sobre la transparencia de los procesos electorales tal que dieran respuesta a las demandas de los partidos y a la ciudadanía.

La iniciativa presidencial de reforma constitucional fue aprobada casi sin modificaciones, por lo que, el total de la reforma constitucional no se originó en la consulta ni en la deliberación sino en la manifestación de la voluntad omnipotente del presidente de la república, la reforma de 1986 fue un típico producto del presidencialismo Delamadrista.⁷

Los artículos reformados son el 52, 53, 54, 60, 77 y 78 transitorio. A continuación se analizan las modificaciones de la que son objeto estos artículo a fin de

⁷ v. Krieger, Emilio. “Derecho Electoral en julio de 1988” en González Casanova, Pablo. Coord. Segundo Informe sobre la democracia, 6 de julio de 1988, p.21-23.

identificar sus perspectivas y consecuencias. También se revisa la integración de un órgano legislativo para el Distrito Federal que formó parte significativa de las medidas políticas que adoptó el gobierno entonces vigente.

2.3.1 Reajuste De La Representación Ciudadana En El Congreso De La Unión.

La reforma constitucional se fundó en el principio del pluralismo político a fin de enriquecer el sistema de representación. Estas modificaciones mantuvieron la integración mixta de la Cámara de Diputados pero aumentó a 200 los curules electos por representación proporcional (art.52). Asimismo, para evitar decisiones arbitrarias de la autoridad electoral se fijaron cinco circunscripciones (art.53). Respecto a la Cámara de Senadores, se retoma la regla de renovarla por la mitad cada tres años (art.56).

Existen ciertas precisiones que, desde nuestro punto de vista. Limitaron el alcance de estas reformas. El artículo 54 estableció que el partido mayoritario no podrá excederse de 350 curules o un 70% de sus miembros, aún cuando la votación a su favor llegase a ser mayor. Esta modificación implantó el principio de gobernabilidad del partido mayoritario y rompió con el principio de representación proporcional.

Hemos de considerar que un acierto fue el aumento del número de integrantes de 400 a 500 en la Cámara de Diputados que otorgó la posibilidad de que las dos grandes corrientes de oposición (PAN y la coalición PSUM-PMS) estuvieran representadas.

La calificación de la elección de diputados electos es otro tema delicado, ésta continuó siendo facultad de los Colegios Electorales, pero el artículo 60 estableció una nueva forma para integrar dicho Colegio.

El Colegio Electoral se integró con todos los presuntos diputados electos, de tal forma que la decisión siguió fundándose en la mayoría priísta y no existió elemento alguno que garantizara una decisión imparcial. Desde una posición extremista, ésta modificación convirtió a las elecciones en un proceso administrativo preparado, desarrollado, vigilado y calificado por el gobierno.

Las iniciativas fueron dictaminadas favorablemente y desechadas las del PSUM, PAN, PMT, PRT y PPM. La Cámara de diputados aprobó el proyecto de reforma el día 28 de noviembre y horas más tarde, la Cámara de Senadores hacia algo similar. El 15 de diciembre, las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial: en un breve lapso de dos semanas se logró completar el proceso de reformas constitucionales que también requirió la aprobación de las legislaturas locales.

Durante muchos años los ciudadanos del Distrito Federal demandaron el restablecer la plenitud de sus derechos políticos.⁸ La reforma política de 1977 constituyó un paso importante al modificarse el artículo 73 constitucional que estableció que ciertas materias serían objeto de iniciativa popular y referéndum.⁹ No obstante en la práctica el avance no existió porque dichas figuras jurídicas se condicionaron a requisitos totalmente inviables.

2.3.2 La Asamblea De Representantes Del Distrito Federal: Una Respuesta Al Reclamo Ciudadano Capitalino.

En la década de los 80'. Las movilizaciones de los ciudadanos capitalinos no fueron la excepción y alcanzaron un punto álgido después de los sismos de 1985. Por ello, sus demandas fueron consideradas en el contexto de la reforma electoral de 1986.

⁸ En su condición de ciudadanos del Distrito Federal no eligen a sus gobernantes, delegados políticos y además carecen de un Congreso Local.

⁹ v. López Moreno, Javier. Qué es la Reforma Política, la prueba lectoral del 79, p.24-27.

El 23 de diciembre de 1986, El Ejecutivo con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política envió a la Cámara la iniciativa por la que se reformó el artículo 73 fracción VI, 79 fracción V, 59 fracción II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo, 127 y se derogó la fracción VII del artículo 74, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa contenía los principios de la apertura a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, aspiración popular que se ratificó en el pleno de la consulta pública y compartida por ciudadanos y partidos políticos.

El propósito de la iniciativa fue ahondar en la construcción de nuevas formas y modelos de participación ciudadana que contribuyeran a democratizar el gobierno capitalino. La iniciativa también promovió la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales. La iniciativa se aprobó y se publicó en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

La Asamblea de Representantes fue un avance positivo en el restablecimiento de los derechos de los capitalinos tanto por su función como órgano de representación como en las posibilidades que abrió respecto a la participación ciudadana, tal que:

...La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un instrumento particularmente valioso que propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía.¹⁰

La Asamblea recogió el sistema mixto de representación de la Cámara de Diputados, de tal forma que se integró por 55 asambleístas (40 electos por mayoría

¹⁰ Aguirre Vizuet, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y Política, p.170.

relativa y 15 de representación proporcional), su elección es cada tres años y los requisitos para ocupar el cargo de asambleísta fueron similares a los exigidos a los diputados federales.

Este órgano de representación de los ciudadanos del Distrito Federal fue un paso adelante en el proceso de democratización y su misión fue sentar las bases en lo relativo a la vida jurídica y política de los habitantes del Distrito Federal.

El siguiente apartado aborda la creación de una nueva ley electoral en 1986 a partir de sus avances y retrocesos respecto a la legislación precedente.

2.4 LA REFORMA ELECTORAL: CREACION DEL CODIGO FEDERAL ELECTORAL. AVANCES Y RETROCESOS.

El 4 de noviembre de 1986, El Congreso de la Unión recibió la iniciativa del Código Federal electoral, el 17 de diciembre inició el debate en la Cámara de Diputados y comenzó por desechar la petición de protesta de cinco grupos parlamentarios.

El Código, a pesar de sus limitaciones, fue una muestra palpable de que las legislaciones electorales se han venido ajustando a los nuevos requerimientos sociales y políticos; la ley de 1986 buscó, en primer lugar, dar respuesta al déficit de legitimidad que enfrentaba el sistema político y, en segundo término, mantener el control del proceso electoral en manos del gobierno y del PRI.

Los puntos centrales de la reforma fueron los relativos a las fórmulas de integración de los órganos legislativos y a una nueva composición de los órganos electorales.¹¹

En particular, el análisis de esta ley se aborda bajo dos aspectos: los avances y los retrocesos.

a) AVANCES.

La ley electoral de 1986 mantuvo la fórmula de representación mixta que en 1978 se estableció en la integración de la Cámara de Diputados, misma que conjuga la elección por mayoría relativa y la de representación proporcional. No obstante, en 1986 se aumentó de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio plurinominal.

Esta modificación ofreció un mayor equilibrio en la Cámara de Diputados al inyectar mayores dosis de pluralidad y al consolidar valores como la coexistencia armónica en la divergencia de posiciones, la dinámica de mayorías y minorías, la tolerancia y el debate.

La creación del Tribunal de los Contencioso Electoral fue otro paso adelante al crear una instancia que procesara, en adelante, los litigios en la materia. Al mismo tiempo, la ley electoral de 1986 estableció una serie de medios de impugnación para las diferentes fases del proceso electoral con lo cual da definitividad a cada etapa. Ambas modificaciones pretendieron garantizar un grado mayor de certeza respecto a los procesos electorales y sus resultados.

¹¹ En 1978 el centro gravitatorio de la reforma electoral lo constituye el reconocimiento de las fuerzas políticas que se les mantenía marginadas de la contienda institucional. Esto no quiere decir que no se aborden otros aspectos pero sí que se hace énfasis en alguno de ellos.

La apertura de los partidos políticos a los medios de comunicación constituyeron otro paso significativo: la ley otorgó 15 minutos mensuales a cada partido en radio y televisión y ofreció la realización de un programa conjunto dos veces al mes. Igualmente significativa fue la reforma que estableció la participación de los partidos políticos en instancias de vigilancia del Registro Nacional de Electores y en la verificación anual al padrón electoral.

El financiamiento público a los partidos políticos es otra materia en que se registró un avance. A diferencia de 1978, en 1986 se normaron reglas claras y públicas que establecieron un financiamiento proporcional al número de votos y diputados obtenidos en la elección anterior.

Finalmente, en este inciso, vale considerar la reforma que estableció la emisión del voto en una sola boleta pues ésta medida no distorsionó la representación e introdujo al partido mayoritario al reparto plurinominal, cosa que no sucedía anteriormente.

b) RETROCESOS.

El Código Federal Electoral de 1986 reimplantó el registro definitivo para los partidos políticos como única vía legal para participar en las elecciones; de tal forma que se clausuró el expediente del registro condicionado, figura que en 1978 impulsó el surgimiento de nuevos partidos políticos nacionales.

Otro retroceso, en materia del registro legal, fue la forma que estableció que si un partido no obtiene el 1.5% de votación nacional mínima pierde el registro. Con esta reforma los partidos se convirtieron en entidades que sólo existen gracias a la voluntad del Estado, pues: "...la constitución y el reconocimiento de un partido depende...de la

mayoría automática de la Comisión Federal Electoral que es una expresión más de la omnimoda voluntad presidencial”.¹²

El balance realizado arriba da cuenta de que el gobierno mexicano, entonces vigente, optó nuevamente por la apertura y no por el autoritarismo que conllevara a la violencia y a la ingobernabilidad. No obstante, ello no quiere decir que con ésta reforma, el gobierno lesionó su propia hegemonía en el control del proceso electoral: “...el quehacer electoral corresponde a los gobernantes y deja a los ciudadanos y partidos políticos como meros auxiliares con frecuencia inútiles y estorbosos”.¹³

La consideración de los avances y retrocesos permite comprender que las reformas de 1986 no siguieron, en su totalidad, una línea ascendente en sentido democratizador.

Además, en 1986 hay un importante retroceso en materia de órganos electorales que no consideramos en el inciso correspondiente por el impacto negativo que tuvo en el proceso de transición democrática , razón por la cual merece un análisis en el siguiente punto.

2.4.1 La Comisión Federal Electoral.

La organización de las elecciones es una función importante que afecta los resultados electorales y para que estos sean aceptados como válidos y legítimos, dicha organización y el aparato institucional responsable de la misma deben ajustarse a una normatividad, previamente condensada, y gozar de cierta credibilidad respecto a su actuación.

¹² Krieger, Emilio. “Derecho electoral en julio de 1988” en González Casanova, Pablo, Coord., op.cit., p.31.

¹³ Ibidem, p.25.

La reforma de 1986 modificó la composición y la forma de funcionamiento de los órganos electorales instituidos por la LOPPE en 1978.¹⁴ El recién creado Código Federal Electoral mantuvo a la Comisión Federal Electoral como el órgano responsable de velar por el cumplimiento de la ley así como de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (art.164).

En la Cámara de Diputados durante el proceso de reformas constitucionales y de aprobación del Código Federal Electoral se desarrolló un amplio debate relativo al tema de la integración de los órganos electorales. La iniciativa original propuso que asistieran a ésta: un representante del Ejecutivo, dos del Legislativo y un representante de cada partido político nacional, pero restringe el derecho a voto a los representantes de los poderes públicos y a los representantes de los tres partidos con mayor votación. El gobierno aseguraba, con ésta integración, la mayoría en los órganos electorales.

En cambio, el PRI propuso que la representación ante el órgano electoral fuese proporcional al volumen de votos obtenidos para cada partido, con el argumento de que los partidos no podían estar representados en forma equitativa cuando son diferentes su capacidad electoral. El Revolucionario Institucional pretendió, con esta integración, ser el elemento decisivo en los órganos electorales.

Sin duda ambas posiciones, la del gobierno y la del PRI, persiguieron idénticos fines pero con intenciones disímiles.

La propuesta de reforma de la fracción parlamentaria del PRI logró imponerse, de tal forma que la COMISION FEDERAL ELECTORAL quedó constituida por una

¹⁴ La COMISION FEDERAL ELECTORAL de la LOPPE se estructuraba en bloques de partidos, un bloque lo integraba el PAN, el PSUM, PDM, el PRT y el PMT. El bloque oficial lo integraba el Presidente de la Comisión, los legisladores y el representante del PRI con la alianza con los representantes del PARM, del PPS o del PST. Estas alianzas solían traducirse en ventajas político-electorales en el sistema de representación proporcional de la Cámara de Diputados.

mayoría priista de 16 representantes, 4 del PAN, 2 del PMS y un comisionado por cada uno de los siguientes partidos: PPS, PARM, PDM, PST y PRT, además del Secretario de Gobernación y dos representantes del poder Legislativo.

Total un desequilibrio absoluto y una imposibilidad, de entrada, de imparcialidad pues con ésta composición quien debía ser parte del litigio electoral al mismo tiempo se convirtió en juez.

La ley electoral otorgó, en compensación, mayores atribuciones al Presidente de la Comisión y Secretario de Gobernación; de entre esas atribuciones destacaron la de convocar a los órganos electorales a sesión, nombrar al Secretario Técnico de la Comisión, al Director General y al Secretario General del Registro Nacional de Electores. Así:

...Se completa el círculo de hierro con el cual el gobierno con la colaboración del partido oficial establece el control de la jornada electoral. En esa forma la línea de mando se clasifica: de Presidente de la República a Presidente de la comisión, de éste al Presidente de los Comités Electorales y de estos al Presidente de la mesa directiva de casilla...la línea vertical ininterrumpida del presidencialismo queda inexorablemente establecida en el campo electoral.¹⁵

Así, la designación de los principales titulares de los organismos técnico quedó en manos del ejecutivo, quien finalmente designó a los funcionarios estatales y distritales, quienes a su vez designaron a los presidentes y secretarios de las mesas directivas de casilla (art.180 y 189).

¹⁵ Krieger, Emilio. "Derecho electoral en julio de 1988" en González Casanova, Pablo, Coord., op.cit., p.38.

El mecanismo para otorgar la representación proporcional a los partidos políticos en los órganos electorales fue un rasgo controvertido que puso en entredicho la imparcialidad de las autoridades electorales.

Durante la etapa preparatoria del proceso electoral de 1988, el PRI, en varias ocasiones, hizo uso de su voto mayoritario para dictar acuerdos contrarios a la voluntad de los restantes partidos.¹⁶ Esta contundencia del voto priista produjo un desgaste a la credibilidad y a no ser por la actuación del presidente de la comisión, éste órgano colegiado de decisión hubiera dejado mucho que desear.

La actuación del Presidente de la Comisión se debió a que representaba al Poder Ejecutivo en el órgano electoral, lo cual lo obligó a guardar cierta distancia y a intentar una actitud imparcial ante los partidos, incluido el suyo propio. Por lo demás, el presidente de la Comisión no emitió su opinión y se abstuvo de votar en la casi totalidad de los asuntos debatidos e insistió en que los acuerdos debían ser responsabilidad de los partidos políticos.

En el siguiente punto se reconstruye el escenario político en que se desarrolló el proceso federal del 6 de julio de 1988.

2.4.2 La Nueva Representación Partidista.

El registro legal de los partidos políticos se convirtió en un mecanismo privilegiado en el control de la competencia electoral. En 1978, se otorgó a la COMISION FEDERAL ELECTORAL la facultad de conceder o retirar el registro y se

¹⁶ Tal es el caso del debate para ampliar el plazo del empadronamiento en donde el PRI no dejó prosperar los argumentos lógicos de la oposición, también cuando el PMS decidió realizar su candidatura y pedía la reimpresión de las boletas, v. Leonardo Valdés y Mina Piekarewicz, "La organización de las elecciones" en González Casanova, Pablo, Coord., op.cit., p.64-67.

creó la figura jurídica del registro condicionado, ambos sirvieron como mecanismos gubernamentales en el control del proceso electoral.

En este mismo sentido, la reforma de 1986 canceló la figura jurídica del registro condicionado que limitó el crecimiento del sistema de partidos y permitió que el gobierno y el PRI mantuvieron el control en la organización del proceso electoral.

No obstante, el escenario político en que se desarrollaron las elecciones de 1988 es la prueba de que el régimen no pudo ejercer su tradicional control sobre la competencia electoral y los partidos políticos de oposición.

Desde 1987, varias fuerzas emergentes delinearon un ambiente político tenso previo a las elecciones federales de 1988. Primero sucedió el abandono en las filas priístas de un significativo grupo que se autodenominó “La Corriente Democrática”, luego la conformación de un frente de centro-izquierda en torno a la figura carismática de Cuauhtémoc Cárdenas y finalmente la presentación de una coyuntura en la que tres opciones políticas diferenciadas se disputaron el triunfo electoral.

Entre agosto y octubre de 1986 la Corriente Democrática hizo su aparición. En este grupo destacó la presencia del ex-gobernador de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas y de Porfirio Muñoz Ledo, ambos priístas de renombre. Este grupo rechazó la política del gobierno de Miguel De la Madrid y exigió la nominación democrática del candidato priísta en la próximas elecciones.

La cúpula priísta enfrentó el desafío. La presión ejercida por los desobedientes tuvo una respuesta poco común, así el reclamo de la Corriente Democrática fue atendido parcialmente y el Comité Ejecutivo Nacional del PRI llamó a comparecer a seis distinguidos priístas, pero al conocerse que la postulación recaía en Carlos Salinas de Gortari, la Corriente Democrática abandonó el PRI y lanzó su propio candidato a

Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, hijo del General Cárdenas. Con éste acto inició el movimiento de oposición más poderoso del que se tenga memoria en el México actual.

Por su parte, la izquierda mexicana continuó su proceso de unidad que se inició en 1981. A principios de 1987, el PSUM, el MRP, el PPR y la UIC entablaron pláticas con el objetivo de conformar un nuevo partido político; dichas conversaciones fructificaron en la formación del PARTIDO MEXICANO SOCIALISTA (PMS) que nominó a Heberto Castillo candidato a Presidente de la República Mexicana.

En la primer sesión de la Comisión Federal Electoral (el 7 de abril de 1987) se recibió la solicitud de registro del PMS y en la siguiente sesión (el 26 de julio) se resolvió a favor con el voto aprobatorio de todos sus integrantes.

El PRT se excluyó de éste proceso de unificación y nombró a Rosario Ibarra como su candidato, aunque el desgastado discurso de ésta luchadora social evitó que el PRT aumentara su radio de influencia en el electorado mexicano.

Con las reformas de 1986 el PRI aseguró la mayoría en la cámara baja y en los órganos electorales, por ello no necesitó más de los partidos que tradicionalmente le fueron afines y cuyos apoyos los cobraron con asientos parlamentarios.

Ante ésta nueva situación, el PARM, el PST y el PPS asumieron una táctica diferente, estos partidos que no rebasaban el 2.5% de la votación se unieron a la candidatura de Cárdenas con la pretensión de garantizar una mayor votación que les permitiera mantener su registro.

La decisión de estos tres partidos de apoyar a un candidato opositor modificó sustancialmente el equilibrio y el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral. Por primera vez la oposición en su conjunto apareció como un bloque unificado frente al gobierno y al PRI.

El 12 de enero de 1988 se constituyó formalmente el FRENTE DEMOCRATICO NACIONAL (FDN) con la firma de un documento de 32 puntos y una plataforma electoral común.

Finalmente, el PMS se incorporó el 12 de junio de ese mismo año y es éste partido el que actuó como puente entre el FDN y las oposiciones de izquierda y derecha, al tiempo que propició acciones que resultaron trascendentes para el desenlace de la contienda.

El Partido Acción Nacional también modificó su estrategia al iniciar una gran actividad de beligerancia electoral durante la campaña como resultado de la hegemonía del grupo “neopanista” al interior del propio partido. Esta actitud diferente se plasmó en lo que Acción Nacional denominó “Resistencia Civil Activa y Pacífica” (RECAP) que se basa en la convocatoria al uso de técnicas de desobediencia civil para desaprobar cualquier intento de fraude y corrupción electoral. Esta estrategia asumida por el PAN causó un importante impacto en la sociedad mexicana.

En el siguiente punto se aborda la intensidad de la participación de las nuevas fuerzas opositoras en la contienda de 1988 y además la emergencia de una movilización social en defensa del voto ante la creencia generalizada del fraude.

2.5 LA CONTIENDA ELECTORAL DE 1988 ANTE LA NUEVA OPOSICION Y EL ELECTORADO.

El 6 de julio de 1988, sin que la jornada electoral concluyera, los integrantes de la Comisión fueron informados de que el sistema de información terminal instalada en el Registro Nacional de Electores había empezado a transmitir información y que más tarde se interrumpió; posteriormente, la Secretaría de Gobernación informó a la misma Comisión que existía un sistema de cómputo que podía sustituir al primero.

Es claro que existieron dos sistemas uno verdadero y otro aparente: el primero, el de la Secretaría de gobernación que captó la información y la transmitió al Registro Nacional de Electores. El segundo que se utilizó par satisfacer las exigencias de los partidos. Al apagarse las pantallas, se habló de que el “**sistema se había caído**”, expresión técnica que se justificó ante una supuesta saturación de las líneas telefónicas.

“**La caída del sistema**” desacreditó los resultados electorales y mostró que el régimen enfrentó en esta contienda, serias dificultades para controlar las elecciones en las casillas y en los órganos electorales debido no a fallas técnicas sino a la alta competitividad del proceso electoral que no se esperaba.

El voto en 1988 dejó descubierta la ficción que había existido acerca de las elecciones como espacio de negociación con los partidos de oposición destinados a ser minorías.

Además, la contienda de 1988 también removió la conciencia cívica del electorado que acudió a sufragar y posteriormente, ante las primeras denuncias de fraude, se movilizó como nunca lo había hecho para defender el respeto de su voto, de tal suerte que éstas elecciones cambiaron la historia pues:

...El movimiento cívico transformó el escenario político mexicano, las elecciones pasaron de ser un terreno de negociación de un partido fuerte y muchos partidos “menores” a ser un espacio de lucha por el poder político, entre fuerzas sociales más o menos equivalentes: PRI, FDN y PAN.¹⁷

Los días del 6 de julio al 10 de septiembre debieron servir para calificar las elecciones, pero la oposición no estuvo dispuesta a negociar dichos resultados lo cual

¹⁷ González Tagle, Silvia. “La calificación de las elecciones” en González Casanova, Pablo, Coord., op.cit., p.84.

convirtió a las instancias electorales en arenas de lucha por el poder.¹⁸ No obstante, no hay duda de que la controversia en el proceso de calificación, no se podía resolver si antes no existía un consenso social y es esa falta de consenso la que motivó que las normas tradicionales y entonces vigentes entraran en un estado de falta de legitimidad y de control

Este déficit de legitimidad da cuenta de que la pluralidad es un rasgo que se debe aceptar como parte de nuestro sistema político, pues en 1988 convergieron tres fuerzas bien consolidadas: el PRI, el PAN que se consolidó como fuerza política, así como el FDN y que será esta pluralidad la que determinara en adelante, a través del debate y el consenso, el rumbo político y económico que debe seguir nuestro país.

Finalmente queremos subrayar que esa relación tan estrecha que surgió entre el descontento popular y la protesta ciudadana ante el fraude electoral originó una nueva cultura cívica que se manifiesta en forma de desafío al poder público y que convirtió a los procesos electorales y a las autoridades responsables de su organización en los ejes de legitimidad del sistema político mexicano.

¹⁸ Se analizan algunos aspectos normativos de las instituciones que intervinieron en el proceso de calificación electoral en Silvia Gómez Tagle. "La calificación de las elecciones" en en González Casanova, Pablo, Coord., op.cit., p.84.

CAPITULO III

HACIA LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

Cada reforma ha sido motivo de largas negociaciones, de interminables debates que, pese a culminar en leyes reformadas o totalmente nuevas, no logran establecer el marco sustancial para el acuerdo de largo plazo. A cada reforma le sucede de inmediato un nuevo listado de problemas no resueltos que terminan por hacer indispensable la reforma.

Muchas son las razones que obligan a transitar el camino de la reforma de 1989, la principal, la construcción de una nueva institucionalidad electoral capaz de conferirle credibilidad al proceso comicial y, por ende, a los resultados electorales. Asumir nuevas reglas del juego concertadas fue la vía para rehabilitar al sistema electoral.

El 1º de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari propuso un nuevo acuerdo político que dejara atrás los vicios de las elecciones, a saber: la sospecha del fraude y la carencia de credibilidad atribuida a los órganos electorales.¹

A pesar del anuncio de la reforma, el gobierno no perdió el control electoral en su totalidad ni estableció las condiciones para que emergieran dos principios básicos:

¹ El Presidente Carlos Salinas de Gortari propuso, en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política a través de la siguiente estrategia: 1) avanzar mediante el diálogo, 2) asegurar el respeto a la voluntad popular, 3) vigilar la legalidad de los procesos electorales, 4) informar los resultados con oportunidad, 5) asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión y apoyar el derecho a manifestarse públicamente, v. Nuñez, Arturo. La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México, p.29.

la posibilidad de alternancia y la calificación de facto por la sociedad respecto a la limpieza electoral.²

La COMISION FEDERAL ELECTORAL organizó un proceso de amplia consulta pública con la premisa del consenso entre las fuerza políticas. Así, creó la “COMISION ESPECIAL PARA LA CONSULTA PUBLICA SOBRE REFORMA ELECTORAL Y LA CONCERTACION ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES” que convocó la presencia de ciudadanos, asociaciones políticas, instituciones académicas y partidos políticos.

En el curso de éste capítulo se aborda el debate parlamentario y se destaca la confrontación entre las fuerzas políticas principales. En seguida, se realiza un análisis del ordenamiento electoral de 1990, en particular de aquellas reglas que buscaron garantizar mayor imparcialidad en las decisiones y prácticas de los órganos electorales.

En seguida, se trata la reforma electoral de 1993 con la misma mecánica de discusión empleada para la reforma anterior y finalmente se analiza la evolución del sistema de partidos de 1988 a 1994.

3.1 LAS REFORMAS CONSITUCIONALES.

Las elecciones de 1988 constituyeron un parteaguas en la historia política de nuestro país, por vez primera una elección alcanzó un máximo nivel de competitividad y conflictividad. Los partidos políticos de oposición creyeron en el fraude y la

² Ambas se hallan en las condiciones equitativas de competencia tanto materiales como políticas, ello significa que el concepto no se justifica en su realización, sino en que todos los participantes estén en igualdad de competencia y exista, entre ellos, el compromiso de aceptar el resultado electoral.

ciudadanía arribó al zócalo de la ciudad, en forma por demás sorprendente, para denunciar el fraude y exigir el respeto al sufragio.

No obstante de la denuncia generalizada del fraude, el PRI obtuvo la Presidencia de la República, la mayoría en la Cámara de Diputados y la mayoría en la Cámara de Senadores. Leonardo Valdés y Manuel Larrosa explican el ¿por qué? sucedió así:

...Porque el mexicano fue hasta hace poco un sistema de partido hegemónico-pragmático, en el cual el proceso de partido gubernamental se encontraba rodeado de pequeños partidos ornamentales, el poder no estaba en juego en los procesos comiciales y, en caso necesario, se podía impunemente falsear los resultados electorales. Fue ésa, desde nuestro punto de vista, la última ocasión en que el sistema funcionó. Quizá no lo hizo a plenitud y posiblemente se trató del final de una época. Lo cierto es que logró poner en la silla presidencial al candidato del partido hegemónico y a éste le dio la mayoría en las cámaras de Diputados y Senadores.³

A pesar de que el Código Federal Electoral apenas contaba con tres años de vida, luego de las polémicas elecciones de 1988, la revisión de la normatividad electoral se volvió una de las figuras pendientes de la agenda política.

La reforma electoral era indispensable, pues los partidos políticos no estaban dispuestos a llegar a la siguiente elección con reglas totalmente insatisfactorias que no garantizaban la imparcialidad, ni la transparencia ni la equidad que demandan los procesos comiciales de un sistema democrático.

El proceso de modificación constitucional se inició en octubre de 1989 y resultó una novedad el hecho de que la iniciativa no provino del ejecutivo sino del poder legislativo y fueron los partidos políticos los que figuran como los actores principales en este proceso de reforma.

³ Valdés Leonardo y Manuel Larrosa. "Las reformas electorales 1989-1993" en Alcocer, Jorge, coord. Elecciones, diálogo y reforma, p.13 y 14.

Para que el proceso de reforma constitucional pudiera operar era necesaria la confluencia del PRI con algunas de las dos fuerzas significativas en la Cámara de Diputados: con el PAN o con el recién fundado PRD (heredero del movimiento cardenista, v. Al respecto el punto 3.4) pues el primero no tenía la mayoría suficiente para modificar la Constitución Política. En éste contexto resaltó la lógica del debate y la negociación que se desarrolló en la Cámara de Diputados entre las tres fuerzas parlamentarias importantes.

A la presentación de las iniciativas de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, le siguió las llamadas “reuniones de consenso” para identificar puntos de concordancia y discrepancia en torno a las modificaciones constitucionales en materia electoral. La reforma constitucional nació con la fortaleza de la pluralidad acotada por la realidad política, pero llevó implícita su debilidad: si no se lograba el consenso, el tránsito democrático, ordenado, pactado e institucional se volvería casi imposible.⁴

Finalmente, la reforma fue resultado de un previo acuerdo entre el PRI y el PAN; el PRD participó en las negociaciones pero al final se desvinculó de la aprobación de estos cambios constitucionales. El 16 de octubre de 1989, la mayoría calificada conformada por el PRI y el PAN aprobó la modificación de siete artículos constitucionales con 346 votos a favor, 70 en contra y 1 abstención; en la Cámara de Senadores fueron aprobadas el 19 de octubre de 1989 y publicadas en el Diario Oficial el 6 de abril de 1990.

Los artículos reformados fueron el 5, 35 fracción II, 41, 54 60, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Incluso, el lunes 16 de octubre fue evidente que el PAN se había convertido en el peso que inclinaría la balanza de debate-negociación de la reforma constitucional, pues el dictamen que se giraba entre los diputados lo habían firmado a favor, el PARM, PPS, PFCRN, y el PRI y en contra, el PRD, sólo faltaba la firma del PAN. De esta forma, el PAN logró ser la fuerza dominante de la reforma.

El debate parlamentario en torno a las reformas constitucionales merece recordar las siguientes palabras:

...Nota sobre nuestra singular modernidad: en el Congreso quizá todavía no sea todo lo moderno que deseamos, pero ya expresa algunos de los rasgos de los auténticos parlamentos: el mal sabor de boca que dejan las soluciones negociadas, la ambigüedad de los acuerdos donde se requiere ceder, los anticlimax de los empates de fuerzas, en suma, muchos de los sinsabores que son conaturales, los acuerdo insípidos, gradualistas y moderados.⁵

Las reformas constitucionales fueron controvertidas, no sólo porque los otros cuatro grupos parlamentarios (cinco con la fracción escindida del PFCRN) la impugnaron sino, por su propio contenido. Según el propio dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales los diferentes partidos se pusieron de acuerdo en once puntos, pero en uno central (relativo a la composición de los órganos electorales) no existió el consenso.

Los once puntos de consenso fueron los siguientes: 1) en el artículo 41 debían contenerse las bases normativas que regirán a los organismos y funciones electorales, 2) el proceso electoral es una función estatal y pública, 3) los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales serán los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos, 4) el organismo encargado de este proceso debía ser de carácter público, 5) dotado de autoridad, 6) debía ser un organismo profesional, 7) autónomo en sus decisiones, 8) regirse por los principios de certeza, imparcialidad y objetividad, 9) la integración de los organismos sería con personal profesional, 10) las funciones electorales debían ser remuneradas y 11) debía encontrarse un sistema que proporcionara un padrón electoral confiable.

⁵ Woldenberg, José. La reforma electoral 1989-1990, p.38.

De hecho, estos son los acuerdos que quedaron plasmados en el artículo 41 constitucional, pero el nudo del asunto no se resolvió ya que este mismo artículo estableció que el órgano superior estaría integrado por consejeros del poder Ejecutivo, consejeros del poder Legislativo y Consejeros Magistrados propuestos por el Ejecutivo y electos por las dos terceras partes de los diputados y por los representantes de los partidos políticos; sin embargo, este artículo no definió las proporciones de la representación y lo dejó a la reglamentación electoral.

La modificación al artículo 5 constitucional creó las bases jurídicas para la creación del Servicio Profesional Electoral y estableció que las funciones censales serían retribuidas aquéllas que se realizaran profesionalmente.

En materia de lo contencioso permaneció el tribunal pero a partir de 1990 actuó en “pleno o salas regionales” y “resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas”. El artículo 60 constitucional preservó el Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados nombrados proporcionalmente y si bien estableció que: “las resoluciones del Tribunal son obligatorias”, también agregó que: “podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

En lo que concierne a la fórmula para integrar la Cámara de Diputados surgieron varios retrocesos: la reforma al artículo 54 constitucional dio marcha atrás en el efecto correctivo a la sobre y subrepresentación, tal que en el reparto de plurinominales exigió, a los partidos, haber contendido por lo menos con 200 candidatos uninominales y haber obtenido el 1.5% de la votación nacional.

Ningún partido podría tener más de 350 diputados en total:

...al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le serán otorgadas constancias de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán

también dos diputados de representación proporcional adicionalmente a la mayoría absoluta por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%.

Se trata de una nueva versión de la “cláusula de gobernabilidad” con una escala móvil que otorgó a la mayoría relativa el pase automático para convertirse en mayoría absoluta.

En el segundo periodo de sesiones de la LIV Legislatura en 1990 se analizaron las iniciativas de los partidos políticos. La iniciativa priísta del CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES fue aprobada, con un total de 215 pequeñas modificaciones, por el voto de cinco de los seis grupos parlamentarios.⁶

3.2 LA REFORMA ELECTORAL: CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El COFIPE constó de ocho libros que no pretendemos analizar exhaustivamente. Presentaremos su impacto en el contexto político. Lo cierto es que nadie quedó satisfecho, con el nuevo código, pero si lo evaluamos respecto al de 1986 encontramos verdaderos avances:

...el Código Federal Electoral diseñado para controlar, y a la vez, legitimar elecciones poco competidas, hizo crisis y mostró sus limitaciones en cuanto los comicios adquiriendo nuevos niveles de competitividad.⁷

⁶ El voto en contra emitido por el PRD tuvo un valor político significativo que dejó abierta la posibilidad de una nueva reforma.

⁷ Valdés Leonardo. “Elementos para el análisis político del nuevo código electoral” en Polís, p.73 tomado de Valdés Leonardo y Manuel Larrosa. “Las reformas electorales 1989-1990” en Alcocer, Jorge. *op.cit.*, p.18.

En general las nuevas reglas electorales fueron una adecuación de las disposiciones constitucionales. Vale la pena destacar algunas particularidades.

En cuanto al régimen de partidos se reincorporó la figura jurídica del registro condicionado al resultado de las elecciones (art.22), pero, en adelante, se estableció que los partidos políticos nacionales perdería su registro definitivo si en una sola elección no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación nacional (art.66).

En materia de derechos y obligaciones de los partidos políticos se conservaron, en lo fundamental las disposiciones de 1986. No obstante en materia de prerrogativas se amplió sustancialmente el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (arts.41-48).

Igualmente en materia de financiamiento público existieron cambio importantes: se estableció el costo mínimo de una campaña para diputados y para senador, ese costo se multiplicaría por el número de candidatos registrados en la elección uninominal anterior y esa cantidad se dividirá entre los partidos según su número de votos válidos en la elección de diputados de mayoría relativa y según sus votos válidos en la elección de senadores. Además se estableció un financiamiento adicional equivalente al 50% del monto anual de ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido los grupos parlamentarios de cada partido (art.49).

El COFIPE cerró el paso a la libertad que los partidos políticos tenían para postular candidaturas comunes, pues los artículos del 58 al 64 de éste ordenamiento electoral establecieron una reglamentación específica y rigurosa para la integración de coaliciones.

Conviene realizar un enfoque a la parte medular de la reforma electoral, la que se refiere a los organismos responsables de la función pública de organizar los comicios.

3.2.1 El Instituto Federal Electoral.

La experiencia de la elección del 6 de julio de 1988 para nadie pasó inadvertida. El cúmulo de irregularidades que se presentaron en dicha jornada hizo que la sombra de la duda pesara, desde entonces, en las instituciones electorales. Esto suponía definir o redefinir el papel del Estado, del gobierno, de los partidos y de los ciudadanos en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Al respecto se perfilaron diversas posiciones durante el debate en la Cámara de Diputados: algunos grupos parlamentarios se pronunciaron porque la organización y el desarrollo de los procesos electorales se definieran como una función estatal en la que participaran los partidos políticos y los ciudadanos, sostenían que:

...la suma de parcialidades representadas por los partidos políticos, si a ellos se dejara en exclusiva la conducción electoral no daría como resultado la imparcialidad de los procesos comiciales, ha de ser el Estado, con el concurso de los partidos políticos y los ciudadanos quien asegure su transparencia.⁸

Otros grupos se inclinaban porque se sujetaran al gobierno de esta tarea y se encomendara, en exclusiva, a los ciudadanos y partidos políticos.

Aparentemente se trató de posturas irreconciliables, sin embargo, existía un punto de encuentro entre todas ellas que se referían a sustraer al gobierno de la función electoral, no propiamente al Estado, y mantener como corresponsable de ésta función a partidos políticos y ciudadanos. Fue así como quedó plasmado en el artículo 41 constitucional.

⁸ Cámara de Diputados. Diario de debates, 29-VIII-1989.

Una segunda preocupación de los legisladores fue que la organización de las elecciones fuera un proceso imparcial y objetivo y transparente. De ello dan cuenta la infinidad de intervenciones al respecto, el Diputado panista Juan Antonio García decía:

...sin imparcialidad, los procesos electorales no sólo carecerán de confianza ente los ciudadanos, sino que carecerán de un ingrediente importante para hacerlos ante los contendientes no solo confiables, sino para también eliminar de ellos un elemento de inconfiabilidad y de controversia; mientras no exista seguridad de imparcialidad no nos acercaremos a lo que todos hemos señalado como objetivo: la modernidad en los procesos electorales.⁹

Después de largas hora de debate entre los grupos parlamentarios se modificó el artículo 41 de la Constitución:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Esta función se realizará a través de un organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos.

La reforma político-electoral de 1989-1990 reivindicó, constitucionalmente, la organización de las elecciones como una función estatal que se debía ejercer por los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Asimismo, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) que, constitucionalmente, fue el depositario de la autoridad electoral y quien actuaría unilateral, imperativa y coactivamente en cuanto a la aplicación de la legislación electoral, sería autónomo en

⁹ Cámara de Diputados. Diario de debates, 17-X-1989.

sus decisiones ya que la ley lo facultó para reglamentar el contenido de la legislación electoral y por ello mismo, sería un órgano de carácter permanente.¹⁰ Además, el IFE fue dotado de personalidad jurídica por ser centro de imputación de derechos y obligaciones y con patrimonio propio. Finalmente, el artículo 41 constitucional estableció que las actividades del Instituto debían regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

El artículo 69 del COFIPE estableció como fines del Instituto, los siguientes: el contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecer el régimen de partidos políticos, garantizar la celebración de las elecciones en forma pacífica, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

El artículo 41 Constitucional estableció una estructura dual para el cumplimiento de las funciones del IFE, una ala de dirección y otra operativa: órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. En relación al 41 constitucional, el COFIPE estableció el funcionamiento de órganos centrales (art.72), 32 delegaciones estatales (art.98) y 300 subdelegaciones distritales (art.108).

Según el artículo 72, los órganos centrales que se establecieron fueron el CONSEJO GENERAL, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General así como la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

El IFE fue un innegable avance, del COFIPE, comparada con su predecesora, la COMISION FEDERAL ELECTORAL; la nueva legislación creó una institución electoral más compleja y completa. Pero además, el IFE representó el esfuerzo por profesionalizar y “despartidizar” las funciones del máximo órgano electoral. En éste

¹⁰ novedad importante, porque hasta 1990 ningún órgano electoral federal había tenido ese carácter de permanencia.

sentido, la creación de éste organismo representó la reforma radical que modificó las coordenadas del quehacer político. No obstante, desde este momento, el IFE se vio obligado permanentemente, a probar su imparcialidad a través de su propia actuación.

El Tribunal de los Contencioso Electoral se convirtió en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En el artículo 264 del COFIPE se estableció que el TRIFE sería “un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal”. Al TRIFE se le encomendó la tarea de “sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo que señala el libro séptimo de este ordenamiento”.¹¹

Contra las resoluciones del TRIFE, según el artículo 41 constitucional, se estableció que no procede juicio alguno a excepción de los casos que prevé la Constitución en los artículos 60 y 74.

Conviene por tanto hablar de la integración del máximo órgano electoral y destacar en el mismo, el inicio del proceso de “despartidización” en la toma de decisiones correspondiente a los órganos electorales.

3.2.2 El Consejo General Del IFE.

La reforma política de 1978 incorporó la participación de los partidos políticos en el control de los órganos electorales. La intervención directa de estos contribuyó a vigilar a las autoridades gubernamentales pero “partidizó” la toma de decisiones. Luego, la reforma de 1986, que introdujo el criterio de representación proporcional en el máximo órgano electoral, acrecentó la duda sobre la participación de los partidos en los órganos electorales.

¹¹ El libro séptimo de COFIPE trató “de las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”.

La incorporación de la figura del **Consejero Magistrado** en el Consejo General buscó ser un factor de equilibrio entre las autoridades gubernamentales y los partidos políticos con el fin de fortalecer la imparcialidad y la certidumbre en torno a los procesos comiciales. De esta forma, se creó un sistema de pesos y contrapesos que equilibró la representación de los poderes del Estado y de los partidos políticos en el Consejo General, en los Consejos Locales y Distritales ese papel lo desempeñaron los Consejeros Ciudadanos.

El artículo 72 y 73 del COFIPE en relación al artículo 41 constitucional, definieron al Consejo General como el órgano central del IFE y como el órgano superior de dirección respectivamente. El Consejo General sería el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

El Consejo General, sustituyó a la Comisión Federal Electoral, se integró por un Consejero del Poder Ejecutivo, por cuatro Consejeros del Poder Legislativo, por seis Consejeros Magistrados y dos representantes de los partidos políticos nacionales (art.74 COFIPE) (v. Cuadro no.1).

Se estableció que el Consejero del Poder Ejecutivo sería el Secretario de Gobernación y que fungiría como Presidente, que los Consejeros del Poder Legislativo sería dos diputados y dos senadores, en cada cámara la mayoría propondría uno y el otro sería propuesto por la primera minoría (Respecto a la elección de los Consejero Magistrados y representantes de los partidos políticos, v. los puntos: 3.2.3 y 3.2.5 de este capítulo).

Al Consejo General se le facultó con las más importantes atribuciones : unas se relacionan con el correcto funcionamiento del IFE, como designar al Director General, al Secretario General y a los Consejero Ciudadanos Locales; otras se refieren al régimen de los partidos políticos, como resolver sobre el otorgamiento y la pérdida del

registro legal, sobre convenios de fusión, frente y coalición así como vigilar que los partidos políticos actúen conforme a la ley; y las últimas se relacionan con el desarrollo del proceso electoral.

Es importante analizar la figura del Consejero Magistrado en el sentido de que con éste elemento se buscó garantizar la imparcialidad de los órganos electorales.

3.2.3 Figura del Consejero Magistrado y su Connotación Jurídica.

La figura del CONSEJERO MAGISTRADO se creó para que actuara como especie de fiel de la balanza y para que construyera un clima de imparcialidad y de equilibrio al interior del máximo órgano de dirección.

La palabra “magistrado” jurídicamente representa la mayor objetividad e imparcialidad humanamente posible en el servicio público y en la impartición de justicia:

MAGISTRADO (Del Latín Magistratus) funcionario judicial de rango superior en el orden civil, penal, administrativo o del trabajo que revisa actuaciones de autoridades inferiores y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente. Los teóricos del derecho procesal expresan que tres son los principio que debe atender todo juez o magistrado: 1) cumplir su cargo diligentemente y con eficacia; 2) no temer al silencio o a la oscuridad de su labor, entre más discreta y personal sea, más eficaz resultará porque siempre existirá un registro en el que su actividad y actitud quede anotada, y será este registro su principal defensor el día que tenga necesidad de que se le haga justicia; y 3) evitar comprometer su criterio y seguridad científica al dictar sus fallos, pues debe ser imparcial y apegarse a lo estrictamente señalado en las normas que aplique o invoque, parte de ser firme en sus determinaciones.¹²

¹² del Diccionario Jurídico Mexicano, tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta figura se introdujo en la administración electoral con el fin de que contribuyera al cumplimiento de los fines encomendados al IFE. Para ocupar el cargo de CONSEJERO MAGISTRADO se debía cumplir ciertos requisitos específicos y ser designados conforme a un procedimiento especial que garantizara la elección de personas capaces de desempeñar esta función electoral.

3.2.3.1 Nombramiento, requisitos y representación de los Consejeros Magistrados.

El procedimiento para designar a los CONSEJEROS MAGISTRADOS involucró la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Cámara de Diputados los eligió con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de una lista de candidatos que propuso el Ejecutivo. Si en una primer votación no se hubiese alcanzado la mayoría calificada se determinó que estos se elegirían por sorteo.

Se estableció que los Consejeros Magistrados durarían en su cargo ocho años y que serían susceptibles de ratificación. Con esta medida se pretendió dar permanencia a los funcionarios electorales, de tal modo que su desempeño no estuviera sujeto a presiones políticas.

Para ser Consejero Magistrado se tenía que satisfacer requisitos similares a los establecidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, entre los que destaca: ser ciudadano mexicano por nacimiento, no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, poseer el título profesional de abogado con una antigüedad mínima de cinco años, gozar de buena reputación y haber residido en el país durante los últimos cinco años. Asimismo, los aspirantes no debían tener o haber tenido relación alguna con los partidos políticos o haber ocupado puesto de elección popular, esto con la intención de garantizar el mayor nivel de objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

...con la instalación del Consejo se inuguraba una importante etapa de la vida política de México, donde nuevas instituciones y procedimientos electorales vienen a sumarse al período de modernización política...Por la vía del diálogo, la comunicación y el análisis estamos perfeccionando permanentemente nuestras estructuras políticas...por ser un órgano que se determina públicamente, este Consejo habrá de enaltecer, ante la ciudadanía el valor de la política...¹⁴

La experiencia electoral de 1991, sin embargo, mostró que la simple inserción de los órganos electorales de esta figura no garantizó la imparcialidad, pues existieron varios obstáculos que impidieron su éxito. En este proceso comicial funcionó precariamente la figura del Consejero Magistrado por lo que el IFE fue cuestionado en tanto máximo órgano electoral.

Conviene hablar del Consejero Ciudadano, la figura que se incorporó a los órganos locales y distritales como elemento que buscó equilibrar la toma de decisiones en los Consejos de las Juntas Ejecutivas y los representantes de los partidos políticos.

3.2.4 Figura Del Consejero Ciudadano En Los Consejos Locales Y Consejos Distritales.

Las 32 delegaciones locales del IFE existentes en la entidades del país y en el Distrito Federal, según el artículo 98, estuvieron constituidas por un Consejo Local, una Junta Local Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva (v. Cuadro no.2).

Los Consejeros Locales, según el artículo 102, sólo funcionaron de manera temporal durante el proceso electoral y se integraron con cinco consejeros de la Junta Local, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos

¹⁴ Ibidem, p.67-68.

nacionales.¹⁵ El artículo 105 estableció las atribuciones del Consejo Local, dentro de su ámbito de competencia, a saber: vigilar que los Consejos Distritales se instalen debidamente y designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales.

Los **CONSEJEROS CIUDADANOS** fueron designados, para dos procesos electorales ordinarios, por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Los requisitos que se establecieron para ser Consejero Ciudadano fueron los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, haber nacido o residido en la entidad, contar con los conocimientos adecuados y no tener o haber mantenido relación alguna con los partidos políticos (art.103).

Cada subdelegación distrital del IFE, según el artículo 108, se integró por un Consejo Distrital, una Junta Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva (v. Cuadro no. 2).

Los Consejos Distritales funcionaron durante el proceso electoral federal y se integró con cinco consejeros miembros de la Junta Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales (art.113). De entre las atribuciones establecida sobresalieron: vigilar la observancia del COFIPE en sus respectivos ámbitos y determinar el número y ubicación de casillas, entre otras (art.116).

Los Consejeros Ciudadanos fueron designados para dos procesos electorales ordinarios y fueron nombrados por el Consejo Local a propuesta de la Junta Local

¹⁵ los representantes de los partidos políticos en los consejos locales y distritales tuvieron el número de asientos en forma similar a la representación de los partidos políticos en el Consejo General.

nacionales.¹⁵ El artículo 105 estableció las atribuciones del Consejo Local, dentro de su ámbito de competencia, a saber: vigilar que los Consejos Distritales se instalen debidamente y designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales.

Los **CONSEJEROS CIUDADANOS** fueron designados, para dos procesos electorales ordinarios, por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Los requisitos que se establecieron para ser Consejero Ciudadano fueron los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, haber nacido o residido en la entidad, contar con los conocimientos adecuados y no tener o haber mantenido relación alguna con los partidos políticos (art.103).

Cada subdelegación distrital del IFE, según el artículo 108, se integró por un Consejo Distrital, una Junta Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva (v. Cuadro no. 2).

Los Consejos Distritales funcionaron durante el proceso electoral federal y se integró con cinco consejeros miembros de la Junta Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales (art.113). De entre las atribuciones establecida sobresalieron: vigilar la observancia del COFIPE en sus respectivos ámbitos y determinar el número y ubicación de casillas, entre otras (art.116).

Los Consejeros Ciudadanos fueron designados para dos procesos electorales ordinarios y fueron nombrados por el Consejo Local a propuesta de la Junta Local

¹⁵ los representantes de los partidos políticos en los consejos locales y distritales tuvieron el número de asientos en forma similar a la representación de los partidos políticos en el Consejo General.

(art.113). Igualmente, los Consejeros Ciudadanos satisficieron los mismos requisitos exigidos para los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales.¹⁶

Los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales no representaron a la ciudadanía pues, insistimos, la Constitución Política no lo estableció así. La denominación de “ciudadanos” tuvo que ver más con la ausencia de requisitos tan rigurosos para ocupar el cargo, como los que se exigieron a los Consejeros Magistrados.

Ambos casos merecen las mismas observaciones que se hicieron para los Consejeros Magistrados, sobre todo las que se refieren a la mecánica de designación, pues las Juntas Ejecutivas fueron instancias que, finalmente, mantuvieron vínculos con el Poder Ejecutivo.

La participación del gobierno en el máximo órgano electoral y la representación de los partidos políticos es el tema del siguiente apartado.

3.2.5 El Voto Del Gobierno Y De Los Partidos Políticos Nacionales.

Según el COFIPE, en su artículo 74, el Consejero del Poder Ejecutivo fue el Secretario de Gobernación quien fungió como Presidente en el Consejo General. Asimismo, esta ley electoral (art.79) estableció que el Consejo General podría sesionar cuando estuviese presente la mayoría de sus integrantes entre quienes debía estar el Presidente, determinó que las resoluciones se tomarían por la mayoría de votos y que en caso de empate, sería de calidad el voto del Presidente.

¹⁶ El 22 de enero de 1991, el Consejo General designó a los 384 Consejeros Ciudadanos, propietarios y suplentes, de los Consejos Locales y la tercera semana de febrero, ya instalados todos los Consejos Locales, se nombraron los 3600 Consejeros Ciudadanos distritales propietarios y suplentes, de Instituto Federal Electoral, Memoria de la reforma electoral 1989-1990.

Al presidente del Consejo General, según el artículo 83, le correspondió: velar por la unidad y cohesión de las actividades del IFE, convocar y conducir las sesiones del Consejo, vigilar el cumplimiento de los acuerdos, proponer los nombramientos del director general y secretario general, recibir, de los partidos políticos, las soluciones de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Por un lado, el Presidente mantuvo atribuciones significativas en el desarrollo del proceso electoral, pero además las designaciones que realizó éste al interior de la estructura organizativa del IFE le permitió al gobierno mantener el control y cierta relación de sujeción de los órganos electorales. Por el otro, el hecho de que el voto del Presidente fuera de calidad, sin duda, abrió la duda sobre la actuación imparcial por parte del Presidente del Consejo General.

En cuanto a la participación de los partidos políticos, éstos siguieron manteniendo el ejercicio del voto, aunque no con las aberraciones que indicaba el Código de 1986. Según el artículo 36 del COFIPE se estableció como derecho de los partidos políticos nacionales el nombrar representantes ante los órganos electorales y por su parte, el artículo 76 estableció las reglas para determinar el número de representantes por cada partido político.

Las reglas al respecto previeron que cada partido pudiera tener como máximo hasta cuatro representantes según el porcentaje de votación nacional que hubiesen obtenido en la última elección de diputados de mayoría relativa. Los partidos políticos tuvieron el derecho a nombrar a un representante por cada 1.5% al 10% de votación, a dos si lograron más del 10% y hasta el 20% y a tres si obtuvieron más del 20% y hasta el 30% y hasta cuatro si superaron el 30% de votación. Para los partidos que obtuvieron su registro condicionado después de la última elección, la ley estableció que tenían derecho a un representante con voz ante el Consejo General.

La reforma electoral de 1993 fue la primera modificación importante al COFIPE por considerársele que determinaba las reglas de la competencia de 1994, por ello conviene destacar las particularidades de las modificaciones constitucionales y de la ley reglamentaria.

3.3 LA REFORMA ELECTORAL DE 1993. PLATAFORMA LEGAL PARA LAS ELECCIONES DE 1994.

...El proceso de reforma política o de democratización debe ser visto y evaluado, como lo que es, un **proceso**, de ahí la pertinencia de pensar una ruta de reformas permanentes, porque la política, como el fútbol no se acaba hasta que se acaba.¹⁷

Las anteriores palabras fueron escritas, en 1990, por Woldenberg al asumir que la reforma precedente no era ni definitiva ni decisiva. Woldenberg, no se equivocó, pues en noviembre de 1992, durante el IV Informe de Gobierno, Salinas de Gortari expresó:

...Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos políticos, poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procesos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales.¹⁸

El PRI fue el primero que dio a conocer su propuesta, en ella planteó la creación de terceras senadurías, la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, la fijación de topes a gastos de campaña y mayores facultades al tribunal electoral.

¹⁷ Woldenberg, José, op.cit., p.74.

¹⁸ Salinas de Gortari, Carlos. IV INFORME DE GOBIERNO, en Woldenberg, José. "1994: Elecciones y legalidad" en Nexos, marzo 1994, p.52.

La propuesta del PRI causó varias reacciones: para unos, ésta no modificaba los aspectos sustanciales del proceso, así Luis Javier Garrido, decía:

...la nueva propuesta oficial de 1993 no responde en lo esencial a la demanda de la ciudadanía de garantizar elecciones limpias, no se refiere tampoco a los aspectos sustanciales del proceso...De los puntos de la emmienda supuestamente electoral...no tienen que ver en lo absoluto con las elecciones...y limitan a asuntos secundarios...es decir, retrocesos en vez de avances. La organización de las lecciones en manos del gobierno y desde la preparación hasta la califiación subsistirán las condiciones que permitan el desarrollo fraudulento al estilo al que nos ha abituado el salinismo.¹⁹

Otros más la calificaban de reforma radical. Mauricio Merino, del periódico La Jornada, decía:

La reforma electoral propuesta por el PRI, a pesar de todas sus limitaciones, supone un cambio de fondo en las añejas concepciones políticas de este partido: el paso de una imaginaria herencia revolucionaria a la aceptación de la democracia, como la fuente de la legitimidad.²⁰

Desde nuestro punto de vista, el PRI, propuso la modificación a estas reglas porque éstas cumplieron su misión, tal que: la desaparición de la “cláusula de gobernabilidad” se propuso después de haberla empleado para garantizar las reformas salinistas; respecto del principio de autocalificación nadie dudaba de que era un proceso anacrónico en el sistema de partidos vigente y finalmente, la apertura del Senado era un expediente que debía responder a la pluralidad manifiesta en el país. Es decir, que la ley electoral de 1990 favoreció al partido oficial, de tal manera que le proporcionó una sobrada mayoría en la Cámara baja, por lo tanto, el PRI tenía que ir a la reforma porque “había ganado demasiado” para las condiciones políticas del país.

¹⁹ Garrido, Luis Javier. “La segunda emmienda” en La Jornada, 9 de julio de 1993.

²⁰ Merino, Mauricio. “Adiós al proyecto revolucionario”, en La Jornada, 15 de julio de 1993.

El período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión se realizó del 16 de agosto al 22 de septiembre de 1993. El PRD, PAN, PFCRN y el PRI presentaron sus propuestas, pero fue la de éste último, la que sirvió de fundamento a las modificaciones constitucionales.

La mecánica de la negociación no fue sencilla. En un primer momento pareció que el gobierno y el PRI no estarían dispuestos a discutir las reformas en materia constitucional, pero luego del rechazo de los partidos a no reformar sólo el COFIPE, el gobierno y el PRI tuvieron que reabrir la agenda electoral.

A pesar de que las reformas constitucionales fueron ampliamente discutidas en el Congreso, no se puede negar que los resultados fueron producto de las negociaciones “extra Cámara” entre las dirigencias panista y priista. La historia de 1989 se repitió en 1993: “...entonces, las concertaciones entre ambas instituciones políticas alimentadas por el espíritu bipartidista y por la luna de miel que vivían dieron origen al multicuestionado COFIPE”.²¹

3.3.1 Las Reformas Constitucionales.

Los cambios constitucionales fueron básicamente tres: a) la fórmula de integración del Senado, b) la fórmula de integración de la Cámara de Diputados y c) la supresión de la autocalificación.

La modificación al artículo 56 constitucional dio paso a la “minoría más grande” en la Cámara de Senadores y aumentó el número de sus integrantes que pasó de 64 a 128 senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa y el cuarto asignado a

²¹ Barrera, Juan. “PRI-PAN. Reforma Política Bipartidista” en Uno más Uno, 17 de agosto de 1993.

la primera minoría. La nueva mecánica estableció la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años en lugar de la mitad cada tres.²²

La nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados no modificó ni su número ni las proporciones. La modificación se relacionó con la llamada “cláusula de gubernalidad”, que en las elecciones de 1991 permitió que el PRI alcanzara 318 diputados contra 182 de la oposición.

En un primer momento se propuso que al reparto de los diputados plurinominales los partidos acudieran con todos sus votos y que el máximo de diputados que un partido pudiese tener fuera del 65%. En la norma definitiva, (art. 54), lo único que se modificó fue el tope máximo al número de escaños del 65% al 60%, aunque un partido podría obtener hasta el 63% si sus votos llegaban a ese porcentaje.

Las fórmulas de distribución de escaños deben intentar traducir lo más fielmente posible los votos en asientos parlamentarios, sin embargo, el PRI y el PAN valoraron la necesidad de contar con mayorías absolutas en el Congreso, de ahí la pertinencia de esta reforma.

En cuanto al principio de la autocalificación, la modificación al artículo 60 constitucional suprimió la integración del Colegio Electoral para calificar la elección de diputados y senadores. En 1990, a pesar del controvertido proceso de calificación de los resultados de 1988, se preservó este principio y sólo se le otorgó mayores al TRIFE. En 1993, la demanda de los partidos políticos se atendió y se otorgó la facultad de la calificación a los órganos electorales, de ahí que conviene revisar con detalle estas nuevas atribuciones.

²² No obstante, la exigencia del artículo tercero transitorio del COFIPE planteó que para la elección de 1994 se elegirían para cada entidad tres senadores: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, en tanto que en 1997 se elegiría un senador de mayoría y hasta el 2000 se aplicará la renovación en su totalidad mediante una sola elección.

3.3.2 Fortalecimiento De Las Facultades De Los Organos De Dirección del IFE.

Entre los meses de agosto y septiembre de 1993 se reformaron 252 artículos de los 372 del COFIPE. Se trató de la cuarta operación reformista en 16 años y se pensó que ésta sería el marco legal en el que transcurrirían los comicios federales de 1994.

La reforma de 1993 al COFIPE pretendió crear un mejor clima para las elecciones de 1994 y de haber logrado un acuerdo pluripartidista lo hubiera alcanzado, pero la parcialidad del mismo (que no incluyó al PRD) abrió la posibilidad de una pronta reforma.

No obstante, la reforma al COFIPE fue pobre en lo que se refiere a la estructura y facultades del los órganos del IFE y a la creación de condiciones equitativas en la competencia entre los partidos políticos.

El PRI y el PAN votaron a favor del nuevo COFIPE, sin embargo durante la votación en lo particular, el PAN votó en contra por la existencia de un artículo transitorio.²³ Posteriormente, la Cámara de Senadores devolvió el dictamen con la propuesta de modificar ese mismo artículo, con lo cuál se “reconciliaron” las posturas del PAN y la mayoría priísta.

El PRI y el PAN diseñaron el perfil de la reforma, pero ambos tenían sus propias intenciones:

...El interés del primero —que de hecho, era el del presidente de la República— era lograr una reforma que incrementara la credibilidad ciudadana en los procesos electorales sin abandonar el fuerte control del gobierno y del propio PRI sobre las instituciones encargadas de organizarlos. Además, resultaba vital reforzar las

²³ El PAN no estuvo de acuerdo con la redacción del artículo transitorio décimo octavo relativo a los Consejeros Distritales y Locales.

restricciones a la posibilidad de acción conjunta de los partidos opositores, obsesión con que también coincidía la dirección panista, que aún conservaba el recuerdo de su desplazamiento del segundo lugar en la votación presidencial de 1988.²⁴

En este sentido, los cambios de 1993 al COFIPE se centraron en el aumento de las facultades de los órganos electorales. El Consejo General del IFE no varió la forma de su composición, pero en lo que se refiere a usu atribuciones se introdujeron, en los artículos 82 y 83, varias modificaciones: se estableció que el Consejo General designaría al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros,²⁵ sin embargo, el mecanismo de designación del Director General no varió, por lo que siguió siendo a propuesta del Secretario de Gobernación.

Asimismo, se estableció que el Consejo General determinaría el tope máximo de gastos de campaña para la elección presidencial y establecería los valores para la fijación del tope para las campañas de diputados de mayoría relativa. En forma coherente con la supresión de la autocalificación, el Consejo General se le facultó para emitir la declaratoria de validez de la elección de diputados de representación proporcional.

El Consejo Local y el Consejo Distrital sí variaron la forma de su integración. (Arts. 102 y 113). A partir de 1993, en ambos órganos sólo participaron con derecho de voz y voto, el vocal ejecutivo y el secretario, se elevó de seis a nueve los consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos nacionales.

²⁴ Becerra, Pablo Javier. "La reforma del COFIPE" en Leonardo Valdés, Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993, p.233.

²⁵ En 1990, el COFIPE estableció que el primero, se elegiría por mayoría y los segundos eran nombrados por el Director General, que a su vez era electo por el Consejo General a propuesta del Secretario de Gobernación.

Se trató de una reforma que disminuyó el peso relativo de los funcionarios del IFE y aumentó la de los Consejeros Ciudadanos.

Se le facultó a los Consejos locales, según el artículo 105, la designación por mayoría absoluta de los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales, con base en las propuestas de la Junta Local Ejecutiva, así como emitir la declaración de validez de la elección de senadores en sus respectivas entidades.

El Consejo Distrital también vió reforzar el número de sus atribuciones; según el artículo 116, se le facultó para designar a los funcionarios de casilla por su doble insaculación y emitir la declaración de validez de la elección de diputados en sus respectivos ámbitos.

Una vez revisada la legislación electoral, en el siguiente punto se realiza una breve descripción sobre la evolución del sistema de partidos por tratarse de una variable que incidió en la ciudadanización de los órganos electorales.

3.4 EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS 1988-1994

La evolución del sistema de partidos en México, de 1988 y hasta 1994, es una variable que no podemos hacer a un lado. Aún cuando los partidos políticos se les ha considerado como actores prescindibles, no hay duda de que son ellos, los protagonistas de la historia política mexicana reciente.

Las elecciones de 1988, que para el candidato oficialmente ganador sellaron el fin de la era del partido “prácticamente único”, están marcadas por un hecho que influyó determinadamente en la evolución del sistema de partidos: el principal competidor en el frente opositor no se organizó como partido. Esto condicionó la evolución del sistema de partidos en el periodo de 1988 a 1994.

Cuauhtémoc Cárdenas fue presentado como candidato a la Presidencia de la República por un conjunto de cuatro partidos: tres de ellos fueron los viejos aliados del PRI en peligro de extinción y el cuarto fue el partido histórico de la izquierda independiente mexicana.

El PPS, el PARM y el PST (PFCRN) fueron necesarios al partido hegemónico en tanto garantizaron la mayoría en la toma de decisiones de los órganos electorales, a cambio, el PRI se aseguró de que los partidos denominados “satélites” superaran el 1.5% de votación nacional mínima mediante el traspaso a sus cuentas de votos plurinominales que el partido mayoritario no usaba.

La reforma de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional e introdujo en la Constitución la llamada “cláusula de gobernabilidad”, estos cambios provocaron la desaparición de la “doble papeleta”, pues el reparto de curules tanto uninominales como plurinominales se haría con base en el voto uninominal. Esto tuvo su consecuencia, pues impediría garantizar la existencia de los partidos aliados en la Comisión Federal Electoral, y por ello la reforma también modificó la composición política de la Comisión Federal Electoral al establecer que los partidos tendrían en dicho órgano un número de votos proporcional a su votación emitida en la anterior elección federal. Ambas modificaciones aseguraron al PRI el control en la Cámara de Diputados y en los órganos electorales sin necesidad del concurso de los partidos aliados.

Este proceso coincidió con la crisis de la “Corriente Democrática” del PRI encabezada por Cárdenas y su grupo político, quienes cuestionaron la desviación del PRI de los principios auténticamente revolucionarios e intentaron cambiar los métodos de selección de candidatos en su partido. Finalmente, la Corriente Democrática se escindió del PRI y presentaron como candidato a Cárdenas.

Cuauhtémoc Cárdenas recibió el apoyo del PPS, PARM y PST quienes dispuestos a salvar su registro conformaron una coalición de partidos que se denominaron FRENTE DEMOCRATICO NACIONAL (FDN), a la que posteriormente se unió el PMS.

Durante la contienda de 1988, los apoyos electorales a Cárdenas se atomizaron en cuatro partidos que vieron crecer abruptamente sus niveles de votación. Sin embargo, después de los comicios prevaleció la incertidumbre respecto al futuro del movimiento neocardenista.

Los resultados de la elección de diputados en 1988 arrojaron un cuadro sin precedente en la historia política de nuestro país, por vez primera, el PRI no tuvo la mayoría suficiente para reformar por si solo la constitución tal que requería de la alianza con algunas de las dos fuerzas significativas del Congreso: fuera el PAN o el FDN. Claro que los asientos del FDN se atomizaron, por el número de partidos que participaron en la coalición de 1988, tal que el movimiento neocardenista inició el sexenio sin una fuerza parlamentaria equivalente a su fuerza electoral original. Por ello, el PAN fue la fuerza política más cercana, con 20% de los asientos, para sumarse al PRI en una “coalición ganadora mínima” que posteriormente aprobó las más importantes reformas constitucionales en el sexenio Salinista.

En este sentido, en los últimos años, el PAN se consolidó como una fuerza política competitiva, esto tuvo que ver con un proceso interno de cambios sintetizados en el término de la “victoria cultural” y en “los dilemas del crecimiento”. El cambio más notable del PAN fue su cambio de actitud que pasó de una actitud antisistema a un apoyo relativo hacia el sistema político.

¿Cómo se explica este cambio?, por un lado, por un cambio en el contexto político en que se encontró el PAN después de 1988. Primero, el FDN le arrebató el monopolio de la oposición electoral al desplazarlo a la tercera fuerza y, en segundo, el

gobierno salinista emprendió varias reformas que se acercaron a las viejas propuestas panistas a lo que los panistas llamaron la “victoria cultural”.²⁶

Por el otro, el gobierno de Salinas intentó un acercamiento con el PAN y aunque no faltaron las tensiones ni las rupturas fuertes, al final prevaleció la concertación y el diálogo. Finalmente, el PAN consiguió el reconocimiento de sus triunfos electorales en dos importantes gubernaturas en el norte del país.

En este mismo contexto, el PAN profundizó lo que llamó “los dilemas del crecimiento” y que se refirieron a la nueva actitud de convertir las ideas en actos del partido al tiempo que abandonaron la consideración del “todo o nada” para admitir el principio del avance gradual.²⁷

Por su parte, el FDN se disolvió el 18 de abril de 1989. Había que crear otro partido que heredara el enorme apoyo político que recibió Cárdenas en 1988. El 5 de febrero de 1989, se llevó a cabo la Primera Asamblea del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el 12 de mayo de 1989, el PMS otorgó su registro legal a este nuevo partido. El PRD se consideró a sí mismo “la alternativa real de poder y garantía de alternancia”, pero por desgracia no pudo transformarse en esa alternativa de poder.

¿A que se debió el fracaso del PRD? Es difícil valorar que fue lo que evitó que el PRD se consolidara en esa alternativa real de poder, a la que aludió en su origen, pero sin duda jugó un papel importante la actitud del PRD así como la del gobierno. Por un lado, el círculo vicioso de la descalificación y la sistemática negación al diálogo caracterizaron el comportamiento del PRD en éste período de estudio y, por el otro,

²⁶ Como la reducción de la presencia del Estado en la economía, autonomía del Banco de México, cambios en la legislación ejidal y reconocimiento jurídico a las iglesias, entre otras.

²⁷ A este proceso de intensificación de los “dilemas del crecimiento” contribuyó la radicalización de Luis H. Alvarez, Presidente del Partido desde 1987 y luego la postura del diálogo que éste mismo adoptó. La llegada de Clouthier también contribuyó al cambio del PAN y fue sin duda elemento importante de la consolidación del PAN.

no se puede negar el acoso sistemático del gobierno federal y gobiernos locales a los grupos perredistas, que incluso llegó al asesinato de algunos miembros perredistas.

El PRD arribó a 1994, como un partido con precaria vida institucional, que descuidó la construcción de su aparato partidista, con excesivo interés en la elección presidencial de 1994 en menoscabo de triunfos electorales locales, con reacciones antigubernamentales automáticas y con una cerrazón al diálogo, que finalmente terminaron por crear, frente a la ciudadanía la noción de que el cambio abanderado por Cárdenas era sinónimo de incertidumbre y de violencia.²⁸

En cuanto al PRI, la elecciones de 1988 mostraron que éste no era un partido diseñado para la competencia electoral y que los mecanismos corporativos de cooptación y control así como la repartición de cuotas de poder para los sectores del partido, estaban agotados.

La XIV Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1990, intentó adecuar al Revolucionario Institucional a un ambiente electoral crecientemente competitivo y a una sociedad igualmente compleja. Los efectos importantes de la Asamblea se tradujeron en la llamada “territorialización” del partido que privilegió la organización y estructura interna sobre su componente horizontal y debilitó la estructura vertical:

Desde entonces asistimos a la introducción de nuevas figuras...aparecen la afiliación individual, el acuerdo para afiliar nuevas organizaciones al partido, a veces

²⁸ v. Santiago, Castillo Javier. “Partido de la Revolución Democrática” en Excélsior, 5-VII-1994.

en la construcción de la estructura territorial, la creación de Consejos Políticos y una estrategia de reestructuración tendiente a captar el voto de los ciudadanos.²⁹

La XV Asamblea fue un relevo de mandos nacionales pero impulsó el desarrollo de la territorialización y buscó convertir al Revolucionario Institucional en un partido “promotor, comprometido y solidario”. La XVI Asamblea cerró el ciclo de la XIV Asamblea y se caracterizó por impulsar la modernización del PRI.

Sin duda, en este período de estudio, el PRI mostró avances en sus formas de percibir la lucha política y la función del partido, aunque también reveló una incapacidad de traducir sus novedosos postulados en acción.

En cuanto a los demás partidos políticos nacionales: el PARM, el PDM, el PFCRN, el PPS, el PT y el PVEM se les había ubicado, últimamente, como los “partidos minoritarios” porque en el proceso electoral de 1991 obtuvieron votaciones por debajo del 0.5% del total y se ubicaron de la cuarta posición hacia abajo en las preferencias del electorado. Por un lado el PPS, el PARM el PFCRN (antes PST) vieron decrecer abruptamente su peso electoral después de 1988. Por el otro, el PDM quien ha participado desde 1979 de manera individual no ha logrado alcanzar mayores niveles de votación y en cuanto al PT y al PVEM apenas iniciaron su vida electoral en 1991.

Es poco probable que estos seis partidos incrementen sustancialmente sus niveles de votación debido a que la contienda electoral se ha polarizado entre los tres partidos mayores. Es decir, entre el PRI, el PAN y el PRD.

²⁹ Espinoza, Toledo Ricardo. “El Partido Revolucionario Institucional” en Excélsior, 5-VIII-1994.

CUADRO NO. 1

INTEGRACION DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

CARGO	ORIGEN	CAPACIDAD DECISORIA
Presidente.	Secretaría de Gobernación en representación del Poder Ejecutivo Federal.	Voz y voto, y voto de calidad para el caso de empate.
Consejeros Magistrados.	Propuestas del Ejecutivo Federal y aprobación de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados o insaculaciones.	Voz y voto.
Representantes de los partidos políticos.	Partidos, de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida en la última elección federal. Los partidos con registro posteriores a las elecciones federales tiene un representante con voz pero sin voto.	Voz y voto.
Representantes del Congreso de la Unión.	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, uno para la mayoría y otro por la primera minoría de cada Cámara.	Voz y voto.
Director General del IFE.		Con voz pero sin voto.
Secretario General del IFE.		Con voz pero sin voto.

CUADRO NO. 2

INTEGRACION DE LOS ORGANOS COLEGIADOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

ORGANO COLEGIADO	CONSEJEROS			PRESENTANTES	
	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	CIUDADA- NOS	PARTIDOS POLITICOS	IFE
Consejo General	1	4 (2 del Sena- do y 2 de la Cámara de Diputados).	6 con voz y voto.	Hasta cuatro por cada partido según su votación en la última elección federal con voz y voto. Uno, con vos pero sin voto por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal.	
Consejos Locales			6 con voz y voto.	Hasta cuatro por cada partido según su votación en la última elección federal con voz y voto. Uno, con vos pero sin voto por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal.	5 (que son los vocales de las juntas locales ejecuti- vas).
Consejos Distritales			6 con voz y voto.	Hasta cuatro por cada partido según su votación en la última elección federal con voz y voto. Uno, con vos pero sin voto por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal.	5 (que son los vocales de las juntas locales ejecuti- vas).

CAPITULO IV

LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

Las elecciones mexicanas tanto federales como locales siempre han sido motivo de impugnación. Esta situación hizo crisis en la elección de 1988 y conforme la competitividad electoral se expandió, el centro gravitacional de la discusión se trasladó hacia quienes deberían integrar los órganos encargados de la organización y vigilancia del proceso electoral. Se buscaba garantizar la imparcialidad.

A pesar de que, las elecciones de 1991 se efectuaron con una normatividad diferente a la de 1988, éstas volvieron a ser motivo de impugnación tanto para partidos políticos como para la ciudadanía; quedó claro que si con esa legislación se efectuaban las elecciones de 1994, éstas serían de antemano cuestionadas. En este contexto, la reforma constitucional y electoral de septiembre de 1993 dio por terminada la revisión a la normatividad electoral, previo a las elecciones de 1994.

A fines de 1993, en México reinaba la tranquilidad política y el optimismo económico, pero el 1º de enero de 1994 irrumpió sorpresivamente el levantamiento armado en Chiapas. El gobierno —al comprender que los aspectos políticos nacionales y la proximidad de las elecciones de agosto eran lo más importante— promovió, inmediatamente, las condiciones para garantizar el desarrollo pacífico de los comicios; el gobierno optó por una pronta salida por la vía de la negociación y puso en la mesa del debate sobre la reforma electoral aquellos elementos que habían sido cuestionados por los partidos políticos, principalmente por el PRD.

El presente capítulo aborda la reforma de mayo de 1994 que dio origen al proceso “de ciudadanía” de los órganos electorales y puso fin a “la partidización” de estas

instancias. Con ésta reforma se sentaron las bases del control ciudadano en la organización de las elecciones y se avanzó en el cumplimiento de las expectativas del electorado mexicano.

El primer punto analiza el levantamiento armado en Chiapas y destaca la forma en que planteó, al gobierno, la necesidad de promover cambios institucionales que reforzaran la legitimidad desgastada. El siguiente punto considera la reforma sobre los observadores nacionales y visitantes internacionales como formas jurídicas que crearon mayor certidumbre electoral.

El tercer punto aborda la lógica de la negociación y el debate entre las principales fuerzas políticas que dieron origen a la reforma constitucional y a la reforma de la ley reglamentaria. En el cuarto punto, se analiza lo relativo al proceso de “ciudadanización” tanto en el máximo órgano electoral como en las instancias locales y distritales. A continuación se da a conocer la elección del primer grupo de Consejeros Ciudadanos en el Consejo General. El sexto punto aborda el desempeño de los Consejeros Ciudadanos en el proceso electoral de 1994 y, finalmente, se identifican las limitaciones de los Consejeros en el contexto de las elecciones federales de 1994 y la ratificación de su cargo.

4.1 CHIAPAS: CATALIZADOR DE LA REFORMA ELECTORAL DE MAYO DE 1994.

El año nuevo de 1994 trajo la guerra y con ella, la sorpresa, las nuevas generaciones mexicanas no conocíamos su rostro. La sorpresa fue para todos no porque se desconociera la existencia de grupos armados en el estado de Chiapas sino por una razón más sencilla: simplemente no se creía posible.

Las reacciones al levantamiento de Chiapas no se hicieron esperar, desde las más extremistas hasta las que lo calificaron de causa noble. Se decía:

...el levantamiento armado es un indicio, un síntoma, la quiebra del modelo neoliberal, las rupturas en el grupo gobernante, la descomposición política del salinismo...lo que no funcionó, la nueva cara del imperialismo.¹ etc.

Nosotros creemos que el levantamiento fue una extensión de la política seguida por otros medios: "...como forma desesperada de llamar la atención. Pero también como revuelta límite de los gobernados. Es un desafío radical al poder".²

El EZLN (Ejército Zapatista para la Liberación Nacional) lanzó un desafío político-militar al gobierno y para ello acudió a una acción organizada, con objetivos claros, reglas convenidas internacionalmente, razones políticas, apego constitucional, motivos históricos y sustento social, al menos todos estos elementos están contenidos en la Declaración de la Selva Lacandona que el Comandante David lee el mismo 1º de enero de 1994.

En este sentido, es necesario conocer los elementos jurídicos, sociales e históricos de esta declaración, no con la pretensión de analizarlo exhaustivamente es, con la intención de identificar las variables que incidieron en el desarrollo democrático de nuestro país.

¹ CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C. "LA GUERRA EN CHIAPAS" en Gobernabilidad, Técnicas, problemas y resistencias, no.3.

² CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C., Art.cit.

4.1.1 Declaración De La Selva Lacandona.

Con “LÁ DECLARACION DE LA SELVA LACANDONA” el EZLN justificó el levantamiento armado; por ello, es nuestra intención retomar algunos extractos con el fin de identificar las razones que los zapatistas asumieron:

DECLARACION DE LA SELVA LACANDONA
HOY DECIMOS ¡BASTA!
AL PUEBLO DE MEXICO:
HERMANOS MEXICANOS:

Somos producto de 500 años de luchas...y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombre pobres como nosotros a los que se les ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades...Pero nosotros, hoy decimos ¡BASTA! somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad...y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilia de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias. Para evitarlos...recurrimos a ella, nuestra institución para aplicar el artículo 39 constitucional...y emitimos la presente Declaración de guerra del Ejército Federal Mexicano...pilar básico de la dictadura que padecemos monopolizada por el partido del poder.³

El documento valoró a la vía armada como el instrumento de transformación y como el instrumento del pueblo en acción política, de tal forma los zapatistas continúan:

...tenemos al pueblo mexicano de nuestra parte, tenemos Patria y la Bandera tricolor es amada y respetada...rechazamos de antemano cualquier intento de destruir la causa justa...Nuestra lucha se apega al derecho constitucional y es

³ CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOVERNABILIDAD, A.C., Art.cit., p.24.

abanderada por la justicia y la libertad...estamos conscientes de que la guerra que declaramos es una medida última pero justa...Declaramos que no dejaremos de pelear hasta lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático.⁴

Para el EZLN las armas fueron la última vía de resistencia y protesta política, los zapatistas consideraron que la vía armada tenía legitimidad constitucional y que el levantamiento debía instaurar la democracia en un régimen de libertades que garantizaran la justicia a todos los mexicanos.

Una vez reconocidos los elementos que la declaración contenía, se puede asegurar que el levantamiento del EZLN fue el cuestionamiento militar al proyecto de un gobierno reformista al tiempo que denunció la profundización de la miseria y la marginación en Chiapas. Por ello, su efecto es tal que el impacto de la guerra alcanzó a todos: al EZLN, al gobierno, a la Iglesia, a los medios de comunicación, a los intelectuales, a los partidos políticos y a otros grupos que terminaron por reorientar el conflicto hacia una solución política y pacífica.

El diálogo y la negociación se convirtieron en las nuevas armas del EZLN y, en el escenario emergió la presencia de nuevos actores políticos. Tal y como veremos en seguida.

4.1.2 Acuerdo Para La Paz, La Justicia Y La Democracia.

Para el gobierno fue necesario reorientar la guerra hacia la solución pacífica, ordenada y pactada. Si el EZLN apostó al movimiento revolucionario, el reto del

⁴ CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C., Art.cit., p.25.

gobierno era evitarlo y sobre todo, impedir la posible alianza del EZLN con aquellas organizaciones sociales independientes o con partidos políticos radicales, como el PRD.

Sin embargo, los partidos políticos diferenciaron el método de las demandas del EZLN: nadie aprobó la salida militar y coincidieron en que debía cerrarse el paso a la violencia como el único camino para evitar que la ingobernabilidad reinara en el país.

Por ello el gobierno captó el apoyo de las fuerzas partidarias y sociales con el fin de conjuntar el riesgo de una explosión social mayor.

...la apuesta gubernamental es clara: quitar la revolución a los revolucionarios en un movimiento que articulara el apoyo del gobierno y la concentración de las energías sociales opositorias alrededor de las campañas y las elecciones.⁵

Una vez captado el apoyo de los partidos, la respuesta gubernamental se dio en los frentes jurídico, institucional y militar: el Ejecutivo realizó cambios en su gabinete, designó a Manuel Camacho Solís como Comisionado para la paz y ordenó el cese al fuego al Ejército Mexicano, el 12 de enero de 1994.

La respuesta del gobierno no fue la aceptación de la derrota. En el corto plazo, el gobierno buscó recuperar iniciativa e imagen y, en el mediano, buscó garantizar la celebración pacífica de las elecciones de agosto de 1994.

El gobierno convocó, como parte de su estrategia, a los partidos políticos a avanzar respecto a las condiciones que dieran certidumbre a las elecciones de 1994. Las Secretaria de Gobernación y los partidos políticos (PRD, PAN, PFCRN, PVEM, PT,

⁵ CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C. "LA GUERRA EN CHIAPAS" en Gobernabilidad, Técnicas, problemas y resistencias, no.4, p.10.

PARM, PDM-UNO y el PRI) firmaron una especie de transición pactada que se denominó “EL ACUERDO NACIONAL PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA”.

El acuerdo recuperó los programas sociales que respondieran a la marginación y a la pobreza, retomó las acciones necesarias para crear un clima de confianza económica e hizo llamados a los insurgentes a deponer las armas y a participar en la transición política en forma pacífica, pero el acento lo puso en la materia electoral al anunciar un programa que diera certidumbre y credibilidad al proceso electoral de 1994: “...se tomarán las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral”.⁶

En el mismo acuerdo se indicó el camino a seguir:

...será la imparcialidad de las autoridades, electorales eligiendo ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos...El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas. Con esta medida, el gobierno y los partidos políticos buscan crear un clima capaz que garantice la celebración del proceso electoral pero también buscan que la elección y sus resultados sean aceptados como legítimos.⁷

El acuerdo enumeró otras acciones encaminadas a garantizar elecciones libres transparentes, a saber: la plena confiabilidad en el padrón, equidad en el acceso a los medios de comunicación, reforma al código penal, creación de una Fiscalía Electoral, entre otras. Sin embargo, la medida arriba anunciada fue el punto nodal de la reforma electoral de mayo de 1994.

⁶ del ACUERDO NACIONAL PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA tomado de CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C., Art.cit., en Gobernabilidad, Técnicas, problemas y resistencias, no.4, p.25.

⁷ del ACUERDO NACIONAL PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA tomado de CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD, A.C., Art.cit., en Gobernabilidad, Técnicas, problemas y resistencias, no.4, p.25.

Conviene, en el siguiente apartado, revisar las modificaciones al COFIPE que pretendieron crear mayores márgenes de participación ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales.

4.2 LA APERTURA A LA SOCIEDAD.

A partir de 1988 se practicaron ininterrumpidamente, varias reformas al marco legal que regulan los comicios y en ese mismo período, la sociedad civil hizo patente su interés de participar en la observación y vigilancia electoral como efecto de la incredulidad respecto a los procesos y resultados electorales.

En la creación del COFIPE (1989-1990), la participación de la sociedad civil no mereció una mención en la ley a pesar de los incipientes ensayos locales de observación; más tarde, la evolución reformista ofreció el avance legislativo, pues durante las modificaciones al COFIPE en septiembre de 1993 se incorporó la figura de los observadores nacionales y visitantes extranjeros.

En los siguientes incisos se revisa la reglamentación sobre ambas figuras y la forma en que impactaron legal y socialmente en el contexto de las elecciones federales de 1994.

4.2.1 Observadores Nacionales.

Las reformas de septiembre de 1993 incorporaron a los observadores nacionales, en el artículo 5 del COFIPE. En 1993, la labor de los observadores nacionales se circunscribió al día de la jornada electoral, asimismo se estableció que serían observadores nacionales: los ciudadanos mexicanos que se acreditaran ante la autoridad electoral, aquéllos que no mantuvieran relación alguna con los partidos políticos ni hubiesen ocupado cargo de elección popular, que los observadores debían conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y podrían

presentar sus informes ante la autoridad electoral, pero que no tendrían efecto jurídico alguno.

En 1994, se modificó el artículo 5 en forma coherente con la creación de condiciones que garantizaran la imparcialidad electoral. Esta reforma amplió las actividades de observación a todo el proceso electoral y, además, abrió esta labor a grupos organizados. Es importante considerar que el efecto de la reforma de mayo de 1994 fue, sin duda, la profesionalización y masificación de los observadores nacionales.

Para la elecciones de 1994, el IFE se convirtió en el espacio para discutir los criterios universalmente aceptados en la observación y en un espacio para que los grupos de observadores se familiarizaran con metodologías científicas. Ambos valores sirvieron, finalmente, para desarrollar una observación más seria, no sujeta a parcialidades ni a valores predeterminados.

No hay duda respecto a la manifestación de la labor de la observación nacional, en las elecciones de 1994 se acreditaron alrededor de 81686 observadores agrupados en torno a varias organizaciones⁸ que contrastaron con los 2000 observadores de las elecciones de 1991.

La presencia de los observadores nacionales formó parte de las condiciones que generaron un ambiente de mayor credibilidad en los comicios:

⁸ Entre las organizaciones de observadores destaca la participación de CRUZADA DEMOCRATICA NACIONAL POR EL SUFRAGIO EFECTIVO, LA COMISION MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, LA ASOCIACION CULTURAL GRAN LOGIA DEL VALLE DE MEXICO, ASOCIACION CIVICA FEMENINA, CONFEDERACION PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, ORGANIZACION NACIONAL DE OBSERVACION ELECTORAL DEL MAGISTERIO, CENTRO DE ESTUDIOS PARA UN PROYECTO NACIONAL Y ALIANZA CIVICA. El 28 de julio de 1994, los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE anunciaron en rueda de prensa, la creación de un fideicomiso para otorgar apoyos económicos para las actividades de observación nacional, con una cantidad de \$3'500,000. En INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1994: TU ELECCION. MEMORIA DEL PROCESO ELECTORAL, p.254-261.

...la observación tiene una función importante, puede servir para inhibir, frenar o impedir acciones incorrectas y como caja de resonancia para hacer denuncias; los observadores-son testigos de calidad y puedan dar el aval para reconocer a un nivel de exigencia humana, el respeto de la democracia y el respeto también al sufragio como un derecho humano que se reclama.⁹

4.2.2 Visitantes Extranjeros.

La incorporación de la figura del “visitante extranjero” en las lecciones de 1994 fue resultado de un amplio debate que se suscitó entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Desde 1993 varios grupos internacionales interesados en los procesos electorales hicieron patente su interés en presenciar los comicios de 1994.

Para evitar que esta figura lesionara la soberanía nacional, los legisladores llegaron a la conclusión de que la norma constitucional que reserva en exclusiva a los ciudadanos mexicanos el derecho a participar en la política interna debía quedar sin modificación. No obstante, al considerar la voluntad de apertura que había predominado en este proceso electoral convinieron en la invitación a extranjeros a observar el desarrollo de los comicios como parte del expediente de la cooperación internacional y el intercambio de experiencias.¹⁰

En el artículo 82 del COFIPE se facultó al Consejo General para que con motivo de la celebración de los procesos electorales “invitara” y acordara las bases y criterios que habrían de atenderse respecto a los visitantes internacionales que acudieran a conocer las modalidades del desarrollo del proceso en cualquiera de sus etapas. En 1994 se

⁹ CAMARA DE DIPUTADOS. LIV LEGISLATURA. Crónica de la Reforma Política. Debate en general. p.382.

¹⁰ En este sentido, la Misión Técnica de la ONU jugó un papel trascendente.

acreditaron 777 visitantes internacionales, entre los que destacaron: el Carter Center, Centro Woodrow Wilson para Académicos, Diálogo Interamericano, Internacional Socialista, Internacional Foundation for Electoral System, Capel y Solidarity Summer.¹¹

Las figuras del observador nacional y visitante internacional no resolvieron el problema de la incertidumbre respecto de las elecciones; no obstante, ofreció espacios importantes de participación tanto para los ciudadanos a título individual como a las organizaciones sociales que involucrados en esta tarea de observadores pudieron encontrar que la educación cívica que por esta vía se consigue es invaluable.

4.3 EL DEBATE PARLAMENTARIO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

La democracia, en 1994, ocupó un lugar privilegiado en la conciencia de muchos mexicanos, tal que la demanda de elecciones limpias y transparentes fue pieza clave para su concreción. Por ello, fue imprescindible confeccionar fórmulas legales que permitieran la llegada, a los órganos electorales, de ciudadanos capaces de adoptar posiciones objetivas que generaran confianza y credibilidad.

En marzo de 1994 se efectuó una importante reunión entre el Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo y los representantes de los tres partidos políticos más importantes, quienes lograron verdaderos consensos en torno a las modificaciones a realizar en un próximo período extraordinario de sesiones.¹² A pesar de la reacción de rechazo por parte de “los partidos minoritarios” en protesta porque fueron relegados de

¹¹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1994: TU ELECCION. MEMORIA DEL PROCESO ELECTORAL.

¹² A estas conversaciones se les conoció como “Los acuerdos de Barcelona”, por desarrollarse en una casa ubicada en la calle de Barcelona.

la negociación de acuerdos constituyeron un avance en el propósito de otorgar credibilidad a los procesos y a los resultados electorales.

El anuncio de la reforma creó expectativas positivas en la opinión pública acerca de que el proceso electoral de 1994 sería más imparcial y creíble. La prensa nacional avaló la reforma:

...la constitución de órganos electorales autónomos e independientes y con credibilidad es la mejor garantía para transitar, ese periodo complicado de la vida política del país, hacia estados superiores. Si la reforma se concreta, no habrá razones para que los resultados electorales no correspondan a los votos realmente emitidos en las urnas y entonces tampoco habrá una causa válida para deslegitimar al proceso en su conjunto.¹³

Los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PARM presentaron, el 18 de marzo de 1994, la iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional. El periodo de sesiones inició el 22 de marzo de 1994, y en los considerandos se argumentó sobre la necesidad de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE:

...esta iniciativa se propone reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio en la forma de su integración, lo cual traerá como consecuencia la solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean jueces y parte en la contienda electoral.¹⁴

La pretensión sustancial de la reforma fue aumentar la participación ciudadana y este reforzamiento se logró al modificar algunos aspectos de la ley anterior:

...se fortalece la participación de ciudadanos provenientes de diversas profesiones y experiencias, por lo cual se suprime el requisito de ser abogado, proponiéndose el cambio de denominación de CONSEJERO MAGISTRADO por la de CONSEJERO

¹³ Hiraes, Gustavo. "Sí al período extraordinario" en El Nacional, 18 de marzo de 1994

¹⁴ CAMARA DE DIPUTADOS, LIV LEGISLATURA. "Reforma al artículo 41 de la Constitución Política Mexicana" en Crónica de la Reforma Política, p.353.

CIUDADANO. Por otra parte, la designación será realizada por la Cámara de Diputados con el objeto de que dichos nombramientos cuenten con el respaldo de los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios.¹⁵

En los Considerandos se replanteó la naturaleza de la participación de los partidos políticos en los órganos electorales al asegurar que estos no verían limitados sus derechos como entidades de interés público en tanto la cesión del voto fue en aras de la imparcialidad:

...el ejercicio de nuestra democracia representativa se ve cristalizada por la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales, por ello, las modificaciones que se proponen...darán pauta a una mayor participación ciudadana...el dejar de otorgar a los partidos políticos el derecho a voto, no implica pérdida en ninguna de sus atribuciones sino...fortalece el criterio de imparcialidad como característica fundamental que rige los trabajos del Consejo General.¹⁶

Durante el debate en particular y en lo general se reveló lo que se habían anticipado: el PRI, PAN y PRD apoyaron la reforma electoral, en cambio el PPS y el PFCRN la rechazaron sin verdaderos argumentos teóricos ni jurídicos. El diputado pepesista Cuauhtémoc Amezcua propuso una moción suspensiva por considerar que la iniciativa afectaba la organización del proceso electoral, así expresó: "...esta iniciativa afectaría sustancialmente tanto la integración del órgano encargado de organizar el proceso electoral como el papel que tienen los partidos políticos en este aspecto".¹⁷ Por su parte, el PFCRN también impugnó la reforma y advirtió que los resultados del 21 de agosto serían responsabilidad de los partidos que habían fraguado la reforma.

¹⁵ Ibidem, p.367.

¹⁶ Ibidem, p.354.

¹⁷ Ibidem, p.355.

En cambio, el PRD votó a favor de la reforma,¹⁸ por considerarla un avance en el proceso de transición democrática. El diputado Oscar Ricardo Valero lo explicó así:

...la reforma es un avance en muchos aspectos. En primer lugar el órgano electoral ganará autonomía al constituirse en una entidad pública en cuya integración concurren no sólo los poderes de la Unión, sino que deja de ser una función propia de estos poderes y se comparte con los representantes de los partidos políticos y los ciudadanos.¹⁹

La iniciativa fue aprobada con 339 votos a favor, 35 en contra y una abstención.

En la Cámara de Senadores fue aprobada por unanimidad de 46 votos, en esta misma instancia destacó el voto a favor del senador perredista Porfirio Muñoz Ledo que aseguró que la reforma era un avance por ser producto del consenso:

...He otorgado mi consenso como...expresión de unidad genuina de las fuerzas políticas del país frente a la legalidad y la violencia injusta y certera...una reforma...la única de carácter constitucional que hemos aprobado hasta ahora por consenso los partidos políticos la define y establece criterios y rumbos para la organización futura de los procesos electorales.²⁰

El consenso logrado entre las tres fuerzas partidistas principales y el gobierno dejó varias cosas claras: en primer lugar, que las reformas precedentes pactadas por el PRI y el PAN fueron insuficientes; en segundo, que las negociaciones del PRI y el PAN fueron un error que mantuvo en manos del gobierno la organización de las elecciones; en tercer lugar, que el PAN también se equivocó en su colaboracionismo con el gobierno y

¹⁸ No obstante, un grupo del PRD encabezado por Rosa Albina Garavito impugnó la reforma por considerarla un acuerdo del gobierno con las fuerzas políticas sin considerar la pluralidad nacional. En este sentido, esta posición es parte del grupo que mantiene la cerrazón al diálogo.

¹⁹ Ibidem, p.356.

²⁰ Ibidem, p.364.

cuarto, que el diálogo con el PRD generó una reforma de mayores alcances y perspectivas. _

Pero también dejó claro que el factor decisivo de la reforma y el consenso partidario fue la sublevación de Chiapas y sus posibles consecuencias. La guerra del sur amenazó al gobierno con una posible situación de ingobernabilidad y reactivó en la sociedad civil, una demanda que después de cinco años se había empolvado: la exigencia de elecciones limpias y transparentes.

Es imprescindible revisar las modificaciones de las que fue objeto, el COFIPE en 1994 a partir de la reforma al artículo 41 constitucional.

4.4 LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

El 24 de marzo de 1994 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al COFIPE, en los considerandos a dicha iniciativa se manifestó la razón de la reforma:

...las recientes reformas aprobadas al artículo 41...referidas a la organización e integración de los órganos del Consejo General del IFE los cuales contarán con una clara presencia de la ciudadanía, con objeto de incidir en forma decisiva en la adopción de las determinaciones que se tomen para cumplir los principios rectores de certeza, imparcialidad, objetividad y legalidad de los procesos electorales, implican modificar determinados artículos del COFIPE.²¹

La figura del Consejero Magistrado se adoptó en 1990 con la finalidad de contar con un “perito en derecho electoral” que interpretara correctamente la norma electoral en

²¹ “Debate de la Cámara de Diputados. Reforma y adiciones al COFIPE. 5ª reforma”, en *Ibidem*, p.367.

torno a las decisiones del máximo órgano. Hasta principios de 1994 los seis Consejeros Magistrados eran jurista distinguidos, empero durante el diálogo del gobierno y los partidos políticos de mayor fuerza electoral se cuestionó sobre el voto de estos consejeros y sobre los requisitos exigidos para ocupar el cargo.

...un partido político los cuestionó en las pláticas de Barcelona argumentando que, de los seis, realmente eran dos los que intervenían en las discusiones y que la mayoría de los votos coincidían con los de las autoridades, que no había razón para que los abogados monopolizaran estos cargos, ya que algunos de los mejores especialistas en derecho electoral no eran abogados,...que lo que se necesitaba en esos cargos eran personas muy reconocidas por la sociedad en virtud de su independencia y trayectoria, personas que pudieran dar confianza a la sociedad sobre la organización del proceso electoral que realmente garantizara la imparcialidad y objetividad del procesos.²²

Finalmente, los partidos políticos coincidieron en que debía sustituirse al CONSEJERO MAGISTRADO por un elemento que garantizara la imparcialidad y diera certeza a las próximas elecciones. Asimismo compartieron la idea de que éste elemento fuera un integrante de la sociedad civil al que se le denominó CONSEJERO CIUDADANO.

Coherente con la aceptación del CONSEJERO CIUDADANO se discutió otro tema estrechamente relacionado, la composición del Consejo General. El PRD puso en la mesa de discusión una demanda que ya había planteado en las reformas precedentes y que consistía en garantizar que el órgano superior de dirección se integrara de tal forma que impidiera que cualquier partido, o una alianza, pudiese tener una mayoría predeterminada.

Después de un amplio debate se consensó que la composición de este órgano sería la siguiente: un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo y los seis Consejeros Ciudadanos, todos con derecho de voz y voto; asimismo que asistirían con

²² Carpizo, Jorge. "La reforma electoral de 1994" en Alcocer, Jorge, coord., Elecciones, Diálogo y Refroma, v. I., CEPNA-Nuevo Horizonte, Editores, México, 1995, p.20-21.

derecho a voz pero no a voto: un representante por cada uno de los partidos, sin importar que su registro fuera definitivo o condicionado, el director general y el secretario general del IFE.

Esta composición fortaleció “la Ciudadanización de los Organos Electorales” al ser los ciudadanos los que tenían la mayoría de votos y por lo tanto, la mayor capacidad de decisión. En este sentido, esta reforma fue considerada la más radical en las últimas décadas:

...De todas las reformas legislativas de 1994 a normas electorales, probablemente éste es el aspecto más importante y el que tendrá más trascendencia en el futuro; puede considerarse que en ésta materia es el cambio más significativo que México haya conocido desde la década de los cuarenta, cuando se creó la primera Comisión Electoral en el ámbito federal como órgano autónomo de los poderes públicos.²³

Si la ciudadanización de los órganos electorales es el inicio de un proceso radical, conviene destacar las características relevantes de esta figura en un papel de garantes de la imparcialidad del proceso electoral.

4.4.1 La Figura De Los Consejeros Ciudadanos Y La Connotación Política De La Palabra “Ciudadano”.

Los Consejeros Ciudadanos se incorporaron a los órganos de dirección del IFE en dos sentidos: a) se previó su presencia en el Consejo General y b) se reforzó la competencia de los consejeros ciudadanos existentes en los Consejos Locales y Distritales.

²³ Carpizo, Jorge. Art.cit. en Alcocer, Jorge. op.cit., p.26.

Se realizan ambos cambios con la intención de fortalecer la imparcialidad de la autoridad electoral a través de la presencia de ciudadanos, de ganada honorabilidad e independencia, que representaran a la sociedad civil y que tuvieran la capacidad decisoria para conducir la organización y desarrollo de los procesos electorales.

En este marco, la sustitución de la palabra “magistrado” por la de “ciudadano” tuvo una connotación jurídica que identificaron a éste último como representantes constitucional del interés ciudadano en los órganos electorales. Además, tiene una connotación política y social puesto que la palabra “ciudadano” impactó a la sociedad al considerarlos parte de la respuesta a la demanda de imparcialidad y respeto al voto ciudadano. El Consejero Ciudadano representó constitucionalmente a la sociedad civil, pero, además, la sociedad civil los aceptó como tal.

El sistema electoral mexicano fue objeto de una profunda reforma que afectó a las instituciones básicas de organización y dirección electoral, pues dichos órganos pasaron de un control partidista a la entrega gradual a la propia ciudadanía. La “ciudadanización” se convirtió en la característica más significativa de la nueva era electoral así como del imperio de la imparcialidad y la certidumbre.

Los requisitos exigidos para ocupar el cargo fueron también tema de discusión en la reforma electoral, por ello se revisa el contenido de la reforma en este aspecto.

4.4.2 Requisitos, Nombramiento, Facultades Y Capacidad De Decisión De Los Consejeros Ciudadanos En El Consejo General.

La sustitución de la palabra “ciudadano” por la de “magistrado” no fue sólo un cambio de nombre, habla también de la modificación a los requisitos que se exigían para ocupar el cargo. En el artículo 41 constitucional se estableció la forma de la elección de consejeros ciudadanos y que a la letra dice:

...los Consejeros Ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara.

Por su parte, el COFIPE estableció en el artículo 74 que los grupos parlamentarios tendrían derecho a presentar hasta cuatro candidatos que se integrarían en una lista; que la Cámara de Diputados elegiría a los Consejeros Ciudadanos y si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de Consejeros a elegir, la Comisión debería presentar una nueva lista y por lo tanto, se suprime la participación del Ejecutivo en la designación de los Consejeros Ciudadanos.

El artículo 76 del COFIPE modificó los requisitos para ocupar el cargo: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años al día de la elección, poseer título profesional y tener conocimientos en la materia político-electoral, aunque se mantuvo el requisito de que los aspirantes no debían tener relación alguna con los partidos políticos al menos tres años antes de su elección.

Respecto a las facultades de los Consejeros Ciudadanos, éstas se preservaron en el marco del órgano colegiado. No obstante, la capacidad decisoria de esta nueva figura fue predominante: de los once integrantes con derecho a voz y voto, seis votos correspondieron a los Consejeros Ciudadanos por lo que la influencia en la toma de decisiones, al considerar las cifras agregadas, corresponde al 54.5% de votos, en cambio al Poder Legislativo le corresponde el 36.4% y al Poder Ejecutivo el 9.1% del total.

Por el número de votos y porcentaje de votación, los seis Consejeros Ciudadanos tuvieron garantizada la capacidad de decisión respecto a las resoluciones y lineamientos que el Consejo General adoptó en cada sesión.

En el siguiente inciso se revisa la forma en que impactó el proceso de ciudadanización en los Consejos Locales y Distritales.

4.4.3 La “Ciudadanización” En El Consejo Local Y Distrital.

La figura del Consejero Ciudadano en el Consejo Local y Distrital ya existía desde 1990, pero el proceso de “ciudadanización” reforzó la competencia de esta figura jurídica en el control del proceso electoral en sus respectivos ámbitos.

La nueva composición del Consejo General también se reflejó en estos órganos desconcentrados del IFE. El Consejo Local y el Consejo Distrital cambiaron su composición: asistieron, con derecho a voz y voto, el Vocal Ejecutivo que presidió el Consejo y seis Consejeros Ciudadanos; asistieron con voz pero sin voto un representante de cada partido políticos nacional y el Vocal Secretario (arts.102 y 113 COFIPE).

A pesar de que se redujo de nueve a seis el número de Consejeros Ciudadanos; la “ciudadanización” impactó en esta instancia, porque de seis votos, seis correspondieron a los Consejeros Ciudadanos y si se consideran las cifras agregadas de los miembros con derecho a voz y voto, la capacidad de decisión de los Consejeros Ciudadanos equivalió al 86% y a la Junta Ejecutiva le correspondió sólo el 14% de la votación total.

Las facultades que se atribuyeron a estos órganos fueron reforzadas en forma coherente con la “ciudadanización” de dichas instancias (arts.105 y 116). Ya en 1993 se había dado un paso importante al otorgar, a estos órganos, la facultad para emitir la declaración de validez de la elección de senador, expedir la constancia de mayoría y primera minoría, emitir la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa y entregar la constancia de asignación en la elección de diputados, respectivamente.

En 1994, se fortaleció el ámbito de sus atribuciones al otorgarles facultades antes reservadas a las Juntas Ejecutivas del IFE, entre las que destacan: la aprobación del tope máximo de gastos que puedan erogar los partidos políticos en las campañas de la elección de senador y diputados de mayoría relativa y la acreditación de la participación de los observadores nacionales en su ámbito respectivo.

La “ciudadanización” de los órganos electorales resquebrajó el “control partidista” y el papel privilegiado del representante del Poder Ejecutivo.

4.4.4 El Gobierno Un Voto Y Anulación Del Voto Partidista.

La “ciudadanización de los órganos electorales” replanteó la naturaleza de la participación del gobierno de los partidos políticos en estas instancias. Fue preciso terminar con una tradición en donde las partes también eran jueces.

El debate que giró en torno a este delicado tema fue verdaderamente espinoso y fue difícil alcanzar el consenso. Los representantes de los partidos políticos coincidieron con que el Secretario de Gobernación debía permanecer como Presidente del Consejo General, cuando menos para el proceso de 1994, y las razones que emitieron fueron las siguientes:

...que el proceso electoral estaba muy complicado por la “feria de las desconfianzas” que existía y en principio nadie objetaba en ese momento la personalidad del entonces Secretario de Gobernación ...si salía del consejo el representante del Poder Ejecutivo, saldrían también los del Poder Legislativo...y finalmente, el Secretario de Gobernación en el sistema político mexicano, podía hacer que los gobernadores y presidentes municipales cumplieran cabalmente con los acuerdos del Consejo General para lograr la limpieza y transparencia de las elecciones.²⁴

²⁴ Carpizo, Jorge. Art.cit. en Alcocer, Jorge. op.cit., p.24.

Finalmente se admitió la presencia del Consejero del Poder Ejecutivo en el Consejo General con derecho a voz y voto, pero fue Jorge Carpizo, entonces Secretario de Gobernación, quien propuso que el Presidente de éste órgano perdiera el voto “de calidad” que le otorgaba el COFIPE en caso de cualquier empate y que su voto fuese igual al de los otros miembros del Consejo. La posición del Consejero del Poder Ejecutivo fue una muestra más de su actitud de apertura y flexibilidad comprometida con el proceso en marcha.

La representación de los partidos políticos fue otro tema de discusión ampliamente. En 1990, se logró suprimir la aberrante reforma de 1986 que garantizó la sobrerrepresentación del partido mayoritario pero se mantuvo, con matices, la representación en desigualdad de condiciones; en 1994, después de un intercambio de opiniones, se concluyó que los partidos políticos nacionales debían estar en igualdad de condiciones pues no se justificaba que unos tuvieran más votos que otros y menos aún con la existencia de Consejeros Ciudadanos.

El primer consenso que se logró fue el de otorgar un representante con derecho de voz y voto a los partidos con registro definitivo y un representante con derecho a voz a los partidos con registro condicionado. Esta posición no le pareció conveniente al PAN (por considerar que se daba vida artificial a los partidos minoritarios) ni al PRD (por considerar que dicha composición no aseguraba que el gobierno no tuviera una mayoría predeterminada) y después de plantear varias fórmulas en cuanto a la representación partidaria, lo que vino a destrabar la discusión, fue la proposición de que los partidos políticos tuvieran representante sólo con derecho de voz.

Por primera vez en nuestra historia electoral contemporánea los partidos carecen de voto y los representantes de los poderes no tuvieron la mayoría de votos en los órganos electorales. Esa mayoría correspondió a los Consejeros Ciudadanos y son ellos los que tuvieron la capacidad de decisión en todos y cada uno de los órganos de dirección del IFE. Con esta reforma se inició la ruta a “la despartidización” de los órganos electorales,

aunque el derecho de voz les permite, a los partidos políticos, mantenerse como elementos centrales en el proceso de la toma de decisiones.

Es importante hablar sobre quiénes fueron los Consejeros Ciudadanos en el proceso electoral de 1994, porque debió elegirse a personas que garantizaran imparcialidad y cumplieran con la misión histórica de romper con la tradición de una cultura y prácticas fraudulentas en los procesos electorales.

4.5 LOS CONSEJEROS CIUDADANOS ELECTOS Y PERIODO DE EJERCICIO.

Según la Constitución Política, los Consejeros Ciudadanos del Consejo General fueron electos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, es decir, que su nombramiento fue producto del consenso de los tres partidos políticos nacionales con mayor representatividad en ese órgano legislativo.

Conforme a estas disposiciones legales los Consejeros Ciudadanos electos fueron: Santiago Creel Miranda, Miguel Granados Chapa, Ricardo Pozas, José Agustín Ortiz Pinchetti, José Woldenberg y Fernando Zertuche. Los nombres de los Consejeros Ciudadanos remiten a ciudadanos de reconocido prestigio, de reconocida independencia y conocimiento en la materia electoral.

Los Consejeros Ciudadanos fueron electos para cumplir su función por seis meses hasta el 30 de noviembre de 1994, pero los próximos Consejeros durarán en su cargo ocho años, disposición que tuvo por objeto asegurar su independencia respecto a presiones sexenales (art.74).

En la sesión del 3 de junio de 1994, el Dr. Jorge Carpizo dio la bienvenida a los Consejeros Ciudadanos como miembros de este órgano colegiado y aseguró que su presencia era parte del proceso de transición democrática de nuestro país; el propio Dr.

Carpizo expresó que esta reforma se realizó en aras de la imparcialidad y se hizo sin poner en riesgo el proceso electoral:

...En cuatro meses se ha concertado, a través del método del consenso, una reforma electoral...con voluntad política, confianza en las instituciones, con tesón...pero sobre todo con fe en México, hemos realizado, partidos políticos, Congreso y el Poder Ejecutivo Federal una reforma electoral en vísperas mismas de la elección con la finalidad de fortalecer la certeza, limpieza, transparencia y objetividad de las elecciones...cambiamos para avanzar en la democracia, para mantener y fortalecer la civilidad, el diálogo, el respeto, la mutua tolerancia. El México, diverso, complejo, abierto al mundo y a sus influencias benéficas que entre todos hemos edificado, quiere llegar al nuevo siglo con un saldo favorable para todos sus habitantes.²⁵

No hay que perder de vista que este grupo de Consejeros Ciudadanos se incorporó al Consejo General cuando el proceso electoral estaba en curso y buena parte de las tareas relacionadas con los comicios ya estaban diseñadas, ejecutadas y cumplidas. No obstante, la responsabilidad de los Consejeros Ciudadanos fue porque, a partir de referentes partidistas distintos, tuvieron que procesar fórmulas capaces de permitir la coexistencia y la competencia civilizada.

Los Consejeros Ciudadanos se obligaron, ética, política y legalmente, a respetar el dictado de las urnas y así lo creyeron, José Woldenberg así lo expresó:

...el convencimiento de los consejeros ciudadanos...era que si los comicios federales por venir se desarrollaban con apego a la ley y respetando absolutamente los votos de los ciudadanos, se daría un paso importante en el aclimatamiento de los valores y las

²⁵ Carpizo, Jorge. "La ciudadanización del Proceso Electoral Federal 1994", Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo General del IFE en la sesión del Consejo General, el 3 de junio de 1994.

prácticas democráticas, únicos capaces de ofrecer un horizonte venturoso a la plural y compleja sociedad mexicana. Y ésa era y es una tarea de todos.²⁶

No puede faltar un análisis sobre la labor de los Consejeros Ciudadanos durante el proceso electoral de 1994 y la forma en que se desempeñaron.

4.6 LOS RETOS DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS Y SU DESEMPEÑO: VOTO RAZONADO Y ACTUACION EN BLOQUE.

Las tareas de los Consejeros Ciudadanos sólo pueden comprenderse en el marco del órgano colegiado: el Consejo General. Los Consejeros Ciudadanos fueron corresponsables de varias decisiones que se tomaron en este órgano.²⁷ El padrón electoral, los medios de difusión, los centros de votación, las homónimas y las casillas especiales fueron algunas de las tareas que asumieron como verdaderos retos los Consejeros Ciudadanos ante el debate que suscitaron entre los representantes de los partidos.

En este apartado, sólo se destaca la actuación de los Consejeros Ciudadanos respecto al tema de la validez definitiva del padrón electoral con el fin de identificar la línea que siguieron durante el proceso electoral de 1994 y a la que ellos mismo

²⁶ Woldenberg, José. "Los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento" en Alcocer, Jorge. Coord. Elecciones, Diálogo y reforma, v.I., p.123.

²⁷ Como el nombramiento de Consejeros Ciudadanos en los consejos locales, la situación de diferentes candidatos, fijación del procedimiento para el caso de que los consejos distritales no contaran con suficientes nombres para integrar las mesas directivas de casillas, se acordó la exhibición de listas nominales para realizar una nueva auditoría ciudadana, se reglamentó la contradicción del personal auxiliar en los consejos distritales para el día de la elección, se determinó que la propaganda electoral en medios electrónicos se suspendiera diez días antes de la fecha de la elección, se establecieron metodologías para las agrupaciones que realizarían conteos rápidos y se afinó el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

denominaron el “voto razonado y en bloque”. Los Consejeros Ciudadanos analizaron en forma conjunta el tema y en la misma forma emitieron su voto.

El padrón: El Consejo General por ley es quien tiene que votar la validez y definitividad del padrón. Los Consejeros Ciudadanos consideraron que éste era uno de sus mayores retos, así lo expresó Woldenberg: “ésta fue quizá una de nuestras responsabilidades más grandes, ya que a diferencia del ciudadano común que puede creer o no en el padrón, nosotros no podíamos emitir un voto de fe”.²⁸

En la sesión del 20 de julio de 1994, los Consejeros Ciudadanos emitieron la declaración de validez después de valorar sobre la importancia de la confiabilidad del padrón:

...el padrón electoral es uno de los instrumentos fundamentales sobre el cual reposa el proceso electoral. De su correcta conformación, de la confianza en el mismo y de su uso legítimo depende en buena medida la credibilidad de todo el proceso.²⁹

Al ser facultad del Consejo General lograr el más depurado padrón electoral y aplicar sistemas de verificación al mismo, los Consejeros Ciudadanos evaluaron los 36 estudios de distintos órdenes, alcances y magnitud para analizar la confiabilidad del padrón que fueron realizados con diferentes enfoques metodológicos tanto por el IFE, empresas privadas, instituciones educativas así como la Verificación Nacional Muestral que realizaron ocho de los nueve partidos contendientes en el seno de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores y la auditoría externa coordinada por el Consejo Técnico del Padrón Electoral.

²⁸ Woldenberg, José. Art.cit. en Alcocer, Jorge, op.cit., p.124

²⁹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Voto razonado de los consejeros ciudadanos en la sesión del 20 de julio de 1994, p.2.

Los Consejeros Ciudadanos hemos analizado la documentación íntegra; hemos debatido nuestras dudas y diferencias de opinión, hemos analizado dudas e impugnaciones, que no resultaron útiles para conocer diversos ángulos del tema, aunque algunas de ellas no hayan resultado sustantivas y tal, como lo expresamos en la sesión pasada, pretendemos unir nuestros esfuerzos y obrar en común conforme a nuestras conciencias. El resultado de la documentación, y el informe que rindió el Consejo Técnico del Padrón Electoral, nos permite considerar válidos y definitivos el Padrón Electoral y los listados nominales que de él surjan.³⁰

Los propios Consejeros Ciudadanos reconocieron que el padrón y la lista nominal fueron válidas y definitivas pero también reconocen que su uso podía ser ilegítimo y al tiempo que emitieron su voto propusieron mecanismos a seguir para su recta utilización:

...como hemos señalado, un defecto principal del padrón es el de las inconsistencias derivadas de la dinámica propia de la población. por ello, la conclusión obligada es instaurar un mecanismo de actualización permanente y sistemática, conjuntamente con verificaciones capaces de mantener el alto nivel de consistencia alcanzado...En segundo, lugar, los auditores externos han detectado que las salvaguardas del sistema no son óptimas...no unimos a la recomendación de desarrollar un sistema de acceso y contraloría al sistema...Nos sumamos a la propuesta del Consejo Técnico del Padrón en el sentido de crear un mecanismo que permita constar que las listas nominales de electores definitivas sean idénticas a las que se utilicen en la jornada electoral.³¹

De esta forma, una vez que los Consejeros Ciudadanos explicaron sus argumentos para otorgar el voto y una vez realizadas las sugerencias, dieron su voto definitivo:

Por todo lo anterior, observamos los límites y la trascendencia de la norma legal que es nuestro asidero, otorgamos nuestro voto afirmativo para el punto de acuerdo que presenta la Secretaría General del Instituto Federal Electoral, y que declara válidos y definitivos al Padrón Electoral y los listados nominales.³²

³⁰ Ibidem, p. 15.

³¹ Ibidem, p. 16.

³² Idem.

La labor de los Consejeros Ciudadanos puede ser calificada en diversas formas pues, al final, fue una función pública; sin embargo, creemos que al actuar “en forma razonada y en bloque” les permitió constituirse en un factor decisivo que contribuyó a creer en la imparcialidad de las autoridades electorales.

En el siguiente y último punto enumeramos las limitaciones que, en algún momento, reconocieron los propios Consejeros Ciudadanos acerca de su labor así como la importancia de la ratificación de este primer grupo de Consejeros.

4.7 LIMITACIONES RECONOCIDAS Y RATIFICADAS DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS.

La labor de los Consejeros Ciudadanos debe ser comprendida en el marco de los esfuerzos que los partidos y el gobierno realizaron para inyectarle imparcialidad y equidad al procesos electoral de 1994. No obstante, el hecho de que los Consejeros Ciudadanos ocuparon el cargo apenas tres meses antes de la elección federal los llevó a enfrentar problemas de orden estructural y funcional derivados de la propia ley.

¿Cuáles son esos problemas? El Consejero Ciudadano José Agustín Ortiz Pinchetti reconoció que si bien es cierto que de 11 votos, seis correspondieron a los Consejeros Ciudadanos y apenas un voto correspondió al Poder Ejecutivo, también es cierto, que este último conservó un poder que a veces resultó excesivo.

...el representante del Poder Ejecutivo ocupa siempre, por la ley, la presidencia del Consejo General, sin que ninguno de los otros 10 miembros con derecho a voto pueda

asumirla... Otro ejemplo, es la instalación del Consejo General que depende de que su Presidente establezca el orden del día, convoque a sesiones y asista a las mismas.³³

Por ende, el Consejo General del IFE no podía actuar ni cumplir sus funciones si no lo decidía una sola persona.

Otra limitación, los Consejeros Ciudadanos y los Consejeros del Poder Legislativo quienes tienen la mayoría de votos no podían impulsar el nombramiento o remoción del Director General ni directores ejecutivos del IFE, pues la propuesta siguió siendo facultad del Presidente y este último quien conformó la estructura encargada de organizar las elecciones. Con esta atribución se limitó, en hechos, la autonomía que el texto constitucional confirió al IFE.

El 30 de noviembre de 1994, los Seis Consejeros Ciudadanos fueron ratificados en su cargo por la Cámara de Diputados. La ratificación fue producto del éxito de este primer grupo en la intención de inyectarle autonomía, imparcialidad y certidumbre respecto a las actividades y tareas que realizan los órganos electorales.

La ratificación fue también la aceptación de la sociedad respecto a la labor que desempeñaron estos Consejeros Ciudadanos en los comicios de 1994, una actuación neutral que ganó simpatías entre la ciudadanía.

³³ Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido" en Alcocer, Jorge. Coord., *op.cit.*, v.I, p.146.

CONCLUSIONES.

Al final de la presente investigación podemos afirmar que los actuales órganos electorales, y el debate en torno a ellos, son resultado y parte de un proceso que se gestó desde 1978 y que tomó un rumbo acelerado a partir de los controvertidos comicios de 1988.

Al hablar de que es resultado y parte de un proceso se quiere decir que el proceso de evolución de los órganos electorales es parte también del proceso de transición del sistema político mexicano. De un régimen dominado por el binomio gobierno presidencialista y partido hegemónico se transitó gradual y lentamente, a un sistema muy distinto, probablemente a un sistema de partido unido por un eje de acuerdos en lo fundamental y separados por programas y ofertas políticas distintas con capacidad de alternarse en el poder mediante elecciones libres.

Este proceso concatena diversos cambios normativos que responden a la concurrencia de factores del orden político, social y económico. Como expresión de esa transición, la normatividad electoral y los órganos encargados de administrar y organizar las elecciones han sufrido numerosos cambios.

Las elecciones han ganado una importancia pública sin precedente en los últimos años y es uno de los aspectos de la vida nacional más sensible a la evolución política. En la exposición se identifican las razones propias de esa dinámica de cambio electoral, a saber: la permanente crisis de credibilidad que los gobiernos han enfrentado en ese lapso, la expansión de la competencia política, la consolidación de un sistema de partidos más plural y la emergencia de una ciudadanía más activa políticamente.

El modelo mexicano de Estado requiere combinar una capacidad de control y dominio con el mantenimiento de una base social de sustento. Del mantenimiento de esta tensión —entre la función permanente de dominio y la necesidad de legitimación—

depende el mantenimiento del Estado. Cuando la base social que lo sustenta amenaza con distanciarse o ausentarse, el Estado pierde autoridad. Para mantener el modelo de dominio tiene que reajustar sus mecanismos de control y legitimación.

Así queda claro que el gobierno abre el expediente de “la reforma electoral” como una forma de renovar esos mecanismos de legitimación y control al tiempo que incorpora las demandas de las fuerzas políticas emergentes.

La evolución de los órganos electorales está determinada por la estructura del poder y los avances no son resultado de una larga tradición democrática sino de la presión de los acontecimientos fundados en la amenaza de que el largo monopolio de un partido en el poder va a terminar por arruinar la gobernabilidad.

Estos acontecimientos son resultado de la propia transformación política nacional: por una parte en 1978 emergió un sistema de partidos más plural y competitivo, mientras que a partir de 1988 es innegable que este sistema, aun incipiente, empieza a consolidarse. El hecho de que existan fuerzas de oposición al sistema ha afectado la evolución electoral sea por las demandas o por la necesidad de diseñar nuevas reglas del juego coherentes con un marco de competitividad y pluralidad política.

La emergencia de una ciudadanía más plural y más políticamente activa —resultado de los procesos de alfabetización, urbanización e industrialización— es otro factor que ha incidido favorablemente en esa evolución. Actualmente la ciudadanía manifiesta su descontento públicamente y se organiza en formas que no tienen precedente. Las movilizaciones en defensa del voto y en reclamo de condiciones que garanticen la imparcialidad y certeza de las elecciones son demandas que se han incorporado al proceso de evolución electoral e incluso se han creado, en la legislación electoral, instancias de vigilancia electoral ciudadana (Observadores nacionales).

¿Cómo se logró cumplir con los objetivos? la forma en que se organizó la presentación de este trabajo permitió hacer un recorrido histórico de la legislaciones electorales y conocer los avances y retrocesos de las mismas, igualmente identificó la forma en que se han estructurado, en las diferentes etapas, los órganos electorales de dirección, las atribuciones que han desempeñado y el modelos de control que existió en su interior. Esta exposición permitió captar los elementos que, en su momento, fueron motivo de impugnación. Ya que esos puntos de debate generalmente se encuentran en la esfera de la imparcialidad y transparencia del proceso, se identificaron los elementos que evolucionaron en los órganos electorales para cumplir su papel de garantes de la imparcialidad.

El proceso electoral de 1994 fue un hecho decisivo por numerosas razones, entre ellas: la afluencia de votantes, la constatación de una pluralidad política, la conformación de un nuevo órgano electoral garantice la efectividad del sufragio y la consolidación de un régimen de partidos, pero sobre todo, fue la elección menos impugnada en los últimos años. Claro que esta apreciación es resultado de la exposición sucinta, histórica y analítica de las reformas electorales:

Hasta 1946 la organización de las elecciones correspondió a los gobiernos estatales y municipales. La creación del primer organismo electoral en 1996 dio inicio a la “federalización” del proceso electoral al tiempo que retiró el control de la organización de los comicios a grupos locales en el nivel municipal. A partir de entonces, la llamada COMISION FEDERAL DE VIGILANCIA ELECTORAL fue el precedente de la existencia de órganos especializados en la función pública de organizar las elecciones con la corresponsabilidad de los partidos políticos. Hasta aquí la presencia de los partidos fue meramente simbólica en tanto no existió un partido capaz de oponer su influencia a la posición decisiva del binomio gobierno-partido oficial.

A partir de 1951, este organismo se transformó en la COMISION FEDERAL ELECTORAL que funcionó hasta las elecciones de 1988, su existencia fue refrendada

con la LOPPE en 1977 y en el Código Federal Electoral de 1986, aunque con diferencias sustanciales. _

En la reforma política de 1977 el cuerpo colegiado fue integrado por el Secretario de Gobernación, quien además fue su presidente, dos representantes del Poder Legislativo, uno por cada cámara, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro legal y un notario público. Pero en la práctica siguió siendo la Secretaría de Gobernación la responsable de organizar lo relativo al proceso electoral, tal que la presencia de los partidos políticos fue bastante marginal. Nada garantizó que, en este órgano colegiado, la toma de decisiones se realizara de manera imparcial, objetiva y legal, puesto que siempre se impuso el criterio del gobierno y del partido oficial; cuando por sí solos no aseguraban esta mayoría, recurrieron al expediente de la alianza con el PPS, el PARM y el PST a cambio de ventajas electorales. Esta situación “partidizó” las decisiones en el órgano electoral puesto que los principales acuerdos no se derivaban de la deliberación objetiva sino que respondieron a intereses partidistas.

Conforme fue aumentando el número de partidos con registro, la preocupación gubernamental de que los votos de los representantes del oficialismo en los órganos electorales fueran insuficientes empujó a la reforma de 1986. Esta refrendó la sobrerrepresentación partidista en los órganos electorales, pues ésta se fundó en el principio de representación proporcional en base a su fuerza electoral que dio al partido oficial la mayoría absoluta con 16 representantes —fue obvio que no requirió más de las “alianzas y los favores” para controlar la toma de decisiones en los órganos electorales— al tiempo que refrendó el control del gobierno al otorgarle al Presidente de la Comisión y Secretario de Gobernación mayores facultades.

Vista en retrospectiva, ambas legislaciones fueron operaciones que se ajustaron a realidades políticas diferentes: por un lado, a la emergencia de un sistema de partidos y, por el otro, a la urgencia de darse reglas diferentes que respondieran a los reclamos

ciudadanos de imparcialidad y respeto al sufragio que comenzaron a expresarse en algunos movimientos locales.

Las elecciones de 1988, que se efectuaron con el Código Federal Electoral, dieron cuenta del agotamiento de un modelo político e incluso de que el control partidista en los órganos electorales no garantizó la imparcialidad ni creó las condiciones de certeza respecto a los comicios ni al sufragio. Mas aún, se llegó a la conclusión de que los procesos y las instancias ya no podían mantenerse como espacio de negociación entre el gobierno y el partido oficial con partidos políticos destinados a ser “minorías”.

En 1989 se volvió a la discusión en torno a la legislación electoral, el debate se centró en la necesidad de construir una autoridad electoral objetiva e imparcial encargada de organizar y vigilar los procesos electorales federales. Se impuso la necesidad de contar con una autoridad por encima de filiaciones partidistas, lo que abrió paso a la creación del Instituto Federal Electoral que, como depositario de la autoridad electoral, funcionó como órgano autónomo, imparcial y permanente. Sus órganos colegiados (el Consejo General, Consejo Local y Consejo Distrital) incorporaron una representación sin sello partidista que se plasmó en las figuras jurídicas del Consejero Magistrado y Consejero Ciudadano, respectivamente. Se buscó que estas figuras actuaran como especie de “fiel de la balanza” entre las diferentes representaciones partidistas y el gobierno.

Al mismo tiempo se pensó en una representación plural coherente con la representación legislativa, por lo que cada cámara nombró a dos integrantes, uno propuesto por la “mayoría” y el otro por la “primera minoría” y, también se atemperó la representación partidista al limitar hasta cuatro los representantes por partido.

La intención de crear mayores condiciones de imparcialidad que abatieran las posibles impugnaciones en el proceso electoral de 1994 se introducen varias

modificaciones en 1993, pero éstas buscaron reforzar las competencias de los órganos locales al entregar a estos órganos la calificación de las elecciones.

Sin embargo, los acontecimientos violentos en Chiapas, en enero de 1994, provocaron una modificación radical en la conciencia política que obligó al gobierno a negociar con los partidos políticos, principalmente con el PRD que había impugnado las dos últimas reformas. Alcanzar el consenso del Partido del Sol Azteca fue vital para asegurar la estabilidad política del país.

Una manifestación importante del gobierno fue la llegada de Jorge Carpizo a la Secretaría de Gobernación, quien supo forjar los consensos necesarios para construir la reforma de mayo de 1994. Esta reforma estuvo prácticamente delineada por el Secretario de Gobernación y por los tres partidos de mayor fuerza electoral (PRI, PAN y PRD).

Las modificaciones electorales de 1994 cancelaron el voto de los partidos políticos en la toma de decisiones del máximo órgano electoral de dirección y de los órganos locales y distritales y otorgaron un voto igualitario al Secretario de Gobernación. Ambos cambios clausuraron definitivamente el control partidista de los órganos electorales e iniciaron la ruta de un control ciudadano como garantía de la efectividad del sufragio y de la credibilidad de los comicios.

La ciudadanización de los órganos electorales fue el síntoma de que la evolución ha sido lenta y gradualmente, pero certera y fue el elemento determinante para generar la confianza de la sociedad civil en los comicios. En este sentido, 1994 es un parteaguas en la historia nacional, porque marca el final de un régimen electoral que a lo largo de seis décadas ofreció paz y estabilidad sobre la base de los acuerdos formales e informales, legales e ilegales que sólo en apariencia tenían que ver con las reglas propias de la democracia. La urgencia de nuevas reglas y condiciones que garantizaran la paz y la

estabilidad marcaron el inicio de un proceso de cambio que podría conducir al primer periodo democrático de la historia nacional.

En 1994 no finalizó el proceso de evolución de los órganos electorales. El presente trabajo analizó el momento del viraje histórico y la forma en que debe ser comprendido. No es tarea nuestra abordar los capítulos pendientes de la agenda electoral, pero sí reflexionar sobre la apertura de nuevos campos de investigación que tienen que ver con la forma en que los órganos electorales se transformen en entidades totalmente autónomas e independientes respecto de los poderes ejecutivo, legislativo y de los partidos políticos.

Buscar la forma de perfeccionar instrumentos, mecanismos y procedimientos que garanticen mayor transparencia en los procesos electorales y el respeto al voto es una tarea inconclusa. Además hay que analizar y avanzar respecto al papel que desempeñan los Consejeros Ciudadanos en los órganos electorales y distritales. Estas figuras no deben desempeñarse como meros brazos ejecutores, pues son ellos los que directamente viven los problemas del proceso electoral en sus ámbitos respectivos.

Está claro que el gobierno, legisladores, partidos políticos, Consejeros Ciudadanos y ciudadanos debemos emprender, en forma corresponsable, la tarea de realizar un cambio político integral que no se agote en una reforma electoral, pues el proceso de cambio para arribar a un régimen democrático exige transformaciones en muchos otros ámbitos de la vida nacional.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

AZIZ NASSIF, Alberto y Jorge Alonso. Reforma Política y Deformaciones electorales, Cuadernos de la Casa Chata no. 102, CIESAS, México, 1984, pp.308.

CAMACHO SALAS, Mario. La Reforma Política de 1977. Los límites de la democracia en México. Tesis para optar por el título de licenciado en Administración Pública, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 1988, pp.239.

ESPINOZA STRANSKY, Vindia. La Reforma Política: análisis de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Tesis para optar por el título en Licenciado de Relaciones Internacionales. El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 1978, 139 hojas.

FUENTES DIAZ, Vicente. Origen y evolución del sistema electoral, México, 1967, pp.156.

JUNQUERA, Rafael. La Reforma Política, Biblioteca de Humanidades, Serie Política, Economía y Administración, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1979, pp.207.

LOPEZ MORENO, Javier. ¿Qué es la reforma política?, la prueba electoral del 79?, Biblioteca del estudiante universitario, no. 112, UNAM, México, 1980, pp.209.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Análisis de la reforma política, UNAM, México, 1981, pp.119.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. La reforma política, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1984, pp.307.

SARTORI, Gustavo. Partidos y sistema de partidos, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid, 1980.

VILLORO, Luis. "La Reforma Política y las perspectivas de la Democracia" en González Casanova Pablo y Enrique Florescano, Coords. México Hoy, 12ª ed., Siglo XXI, México, 1989, p.348-362.

REVISTAS

VALDES ZURITA, Leonardo. "Tres tipologías de los setenta: el sistema de partidos en México, sus cambios recientes" en Sociología, no.11, septiembre-diciembre 1989, UAM-Azcapotzalco, México.

CAPITULO II

AGUIRRE VIZZUET, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política, Porrúa, México, 1989, pp.214.

AZIZ NASSIF, Alberto y Jorge Alonso. Reforma Política y Deformaciones electorales, Cuadernos de la Casa Chata no. 102, CIESAS, México, 1984, pp.308.

CAMACHO SALAS, Mario. La Reforma Política de 1977. Los límites de la democracia en México. Tesis para optar por el título de licenciado en Administración Pública, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 1988, pp.239.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Coord. Segundo Informe sobre la democracia. 6 de julio de 1988, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, México, 1990, pp.185.

HERRERA ESQUIVEL, Lourdes. Aplicación de actos de desobediencia civil en las elecciones federales de México en 1988. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Sociales, ITAM, México, 1990, 131 hojas.

LOPEZ MORENO, Javier. ¿Qué es la reforma política?, la prueba electoral del 79?, Biblioteca del estudiante universitario, no. 112, UNAM, México, 1980, pp.209.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. La reforma política, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1984, pp.307.

SAAVEDRA BODDY, Omar. Análisis y reflexiones en torno al Código Federal Electoral. Tesis para optar por el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Iberoamericana, México, 1988, pp.607.

TAMAYO, Jaime y Leonardo Valdés. Coords. Movimientos Políticos y Procesos Electorales. Universidad de Guadalajara, CISMOS, México, 1991, pp.192.

REVISTAS

WOLDENBERG, José, “Consideraciones Políticas en torno a la legislación electoral” en Justicia Electoral, no.1, TRIFE, México, 1992, p.53-61.

CAPITULO III

ALCOCER, Jorge. Coord. Elecciones, diálogo y reforma, v. II Centro de Estudios para un Proyecto Nacional A.C., Nuevos Horizontes Editores, México, 1995.

CASTRO, Inés y Villavicencio, Lorena. Reforma Electoral 1993. Contribución al debate, Fundación Friedrich Ebert Stiftung-Centro de Estudio para un Proyecto Nacional, México, 1993, pp.87.

CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. Crónica de la Reforma Política Federal, Instituto de Investigaciones Legislativas de México, 1994, pp.485.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Porrúa, México, 1990.

“DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 y tomado de la Memoria del Proceso Electoral de 1991, del Tribunal Federal Electoral, p.17-20.

“DECRETO POR EL QUE SE DESIGNAN A LOS CONSEJEROS MAGISTRADOS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1990 y tomado de la Memoria del Proceso Electoral de 1991, del Tribunal Federal Electoral, p.22-24.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Cuadro comparativo del COFIPE y las reformas de las que fue objeto en septiembre de 1993, México, pp.311.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MEMORIA DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1991, (Consultado en CEDE de la UAM-I).

MADERO, Javier Antonio. 1988, La Crisis y el cambio político en México, s.ed., s.i., s.f.

NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. La Reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México, FCE, México, 1993, pp.194.

WOLDENBERG, José. La reforma electoral 1989-1990, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Cuaderno no.5, México, 1990, pp.74.

REVISTAS

BECERRA, Pablo Javier. "Las elecciones de 1991: transición difícil" en Polis 91. Anuario de sociología, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-I, México, Distrito Federal, 1992, p.197-213.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. "Partido Revolucionario Institucional" en Excélsior, 5-VIII-1994.

REYNOSO, Victor Manuel. "Partidos Acción Nacional" en Excélsior, 5-VIII-1994.

WOLDENBERG, José, "Consideraciones Políticas en torno a la legislación electoral" en Justicia Electoral, no.1, TRIFE, México, 1992, p.53-61.

WOLDENBERG, José, "Elección y legalidad" en Nexos, no.195, marzo 1994, México, p.51-61.

CAPITULO IV

ALCOCER, Jorge. Coord. Elecciones y Reforma Política en México 1994, CEPNA-Nuevos Horizontes Editores, México, 1995, pp.288.

CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. Crónica de la Reforma Política Federal, Instituto de Investigaciones Legislativas de México, 1994, pp.485.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Carpizo, Jorge. La ciudadanización del proceso electoral federal 1994. Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo General del IFE, en la sesión del Consejo General el 3 de junio de 1994, México, 1994, pp.15.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. El Instituto Federal Electoral, México, 1994, pp.20.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. José Woldenberg, Santiago Creel, Miguel Angel Granados Chapa, Fernando Zertuche, Ricardo Pozas, José Agustín Ortiz Pinchetti. Voto razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General para la declaración de validez y definitividad del Padrón Electoral 1994. Discurso pronunciado en la sesión del Consejo General del IFE del 20 de julio de 1994, México, 1994, pp.17.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, que incluye las reformas de mayo de 1994, México, 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Pérez Fernández Del Castillo, Germán. Coord. 1994 Tu Elección: Memoria del proceso electoral federal, México, 1994.

MISION TECNICA DE LA O.N.U. Análisis del Sistema Electoral Mexicano, IFE, México, 1994, pp.50.

REVISTAS

CASTILLO ANDRADE, Luis. “Observadores Electorales” en Elector, año 1, no.4, julio-agosto 1994, México, Distrito Federal, p.39-43.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA GOBERNABILIDAD. “La guerra en Chiapas” en Gobernabilidad, Técnicas, Problemas y Resistencias, Año 1, no.4, México, Distrito Federal, pp.54.

ELECTOR. “La reforma electoral de 1994” en Elector, año 1, no.4, julio-agosto 1994, México, Distrito Federal, p.30-31.

LARROSA Haro, Manuel. “Los Consejeros Ciudadanos en la legislación electoral federal” en Elector, año 1, no.4, julio-agosto 1994, México, Distrito Federal, p.47-53.

OROZCO Gómez, Javier. “La ciudadanía de los órganos electorales” en Elector, año 1, no.4, julio-agosto 1994, México, Distrito Federal, p.44-46.

WHITEHEAD, Laurence. “Las peculiaridades de una “transición a la mexicana”” en Este País, no.40, julio 1994, México, Distrito Federal, p.20-32.