

Las transformaciones del sistema electoral

Juan Reyes del Campillo*

Es comúnmente aceptado que en el México anterior a la crisis de los años ochenta se privilegió una democracia sustantiva que benefició a los sectores populares insertándolos en el desarrollo, en que hubo mayor interés por atender las demandas sociales que por ampliar los espacios de la participación y la competencia política. Los gobiernos de la Revolución Mexicana se legitimaron por su capacidad para otorgar y conceder, antes que por un estricto refrendo en las urnas, lo cual derivó, con el tiempo, en una extensa cultura política del fraude. Durante los últimos años, como expresión de la crisis del régimen observamos una creciente falta de credibi-

*Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

lidad ciudadana en el sistema electoral, por lo que ha sido necesario, en vías de modernizar la política, llevar a cabo varias reformas político-electorales identificadas como paso decisivo de la democracia sustancial a la democracia formal.¹

En nuestro país los procesos electorales fueron siempre secundarios en el modelo de dominación política, pues nunca en ese terreno se tomaron decisiones fundamentales ni se dio la selección de las élites gobernantes. Las elecciones tampoco fueron el principal escenario para medir los alcances reales de las fuerzas políticas, sino mero ritual de la formalidad constitucional que exigía, ante los ojos de una dócil opinión pública, aparentar una competencia por los puestos de representación y autoridad política.

A pesar de ello, para el modelo fue siempre indispensable someter al subsistema electoral y reducir cualquier eventualidad que amenazara con impedir las decisiones previamente adoptadas sobre el reparto de los espacios de poder. La participación electoral de las fuerzas políticas hasta ahora estuvo enmarcada en una legislación restrictiva que otorgó demasiados beneficios al partido de Estado y limitó la actividad de la oposición;² pero si algo quedó claro, particularmente desde la conflictiva elección de 1988, fue que el "proteccionismo electoral"³ en el que se ha sustentado el régimen mexicano, dejaría de mantenerse intacto, con lo cual habrían de echarse a andar un conjunto de reformas que darían paso a una mejor competencia electoral. Una legislación restrictiva, acompañada del control sobre los organismos encargados de ejercer la función electoral, han sido los mecanismos específicos para anular el desarrollo de un ágil y eficaz sistema de partidos. Así, la incorporación cada vez mayor de la oposición al sistema de partidos fue más en el sentido de aparentar una cierta apertura y pluralidad del régimen político, y menos de permitirle luchar en igualdad de condiciones. Durante años se impidió la participación electoral plena de las fuerzas políticas, quedando en manos del gobierno la decisión de otorgar a los partidos reconocimiento, espacios, derechos y prerrogativas. Los embates desde fines de los años sesenta por abrir los espacios a una mejor participación política, condujeron al gobierno a canalizar

¹ Norberto Bobbio. "Democracia", en N. Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1981, pp. 493-507. Ver también de Norberto Bobbio. "La democracia y el poder invisible", en *El futuro de la democracia*, México, F.C.E., 1986, pp. 65-83.

² El Dr. Pablo González Casanova, refiriéndose a la política de los tecnócratas, señala que estos "se limitan a la ortodoxia neoliberal de 'democracia limitada', que deja hablar, que reduce la política a un espectáculo, que respeta en efecto la tolerancia, la pluralidad de opiniones pero sin alterar en nada las decisiones del poder -en nada- salvo en los requerimientos que la lógica del propio PRI impone", "Pensar la democracia" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia*, México, Siglo XXI, 1988, p. 19.

³ La idea de "proteccionismo electoral" fue planteada en México por David Torres Mejía, en "El fin del proteccionismo electoral", en *Estudios Políticos*, Vol. 1, número 1. México, oct.- dic. 1982, pp. 3-11. En relación a las limitaciones históricas del sufragio, desde la perspectiva de una dimensión censatana restrictiva al aumento de la participación, puede verse en C.B. Macpherson. *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. También el libro de Guy Hermet. *En las fronteras de la democracia*. México, F.C.E., 1989.

el descontento a través de la reforma política electoral y parlamentaria; los partidos políticos se transformaron con ello en entidades de interés público y, con el paso del tiempo, en importantes interlocutores de las demandas de la sociedad.

La competitividad opositora obligó al gobierno a llevar adelante una serie de reformas electorales que mejoraron las condiciones de la competencia. Sin embargo, es posible advertir • que la legislación electoral en México, de lo cual dan cuenta plena esas reformas, ha quedado siempre atrapada entre los límites de la legitimidad y la gobernabilidad.⁴ La mayoría de los analistas electorales han señalado en cada una de las reformas lo que han dado en llamar, por un lado, los avances y, por el otro, los retrocesos. Como resultado de la confrontación política y del desarrollo de las fuerzas, las reformas han procurado efectivamente desenredar ciertos nudos que tendían a contaminar la elección; pero también han seguido la línea de otorgar al gobierno y al partido oficial mecanismos de control y espacios suficientes para tomar las principales decisiones. Sin vincular estos dos aspectos resulta imposible comprender el sentido y la intención que han encerrado las reformas. Lo anterior nos convoca el interés por analizar cuál ha sido la lógica y la racionalidad de las reformas al sistema electoral en el país, por qué se agotaron rápidamente y qué pasos parecen necesarios para encarar, definitivamente, los siguientes procesos electorales de manera democrática.

Cómo otorgarle reconocimiento y validez a los actos electorales ha sido una constante preocupación gubernamental, pero también el supeditar los resultados al mantenimiento en el poder de la clase política oficial. Qué tanto es posible sostener una gobernabilidad, sin tener que recurrir a la crisis de legitimidad, es tal vez la más importante de las apuestas del sistema político mexicano.

Hacia la legitimidad democrática

En la democracia liberal los procesos electorales han jugado un papel fundamental en la legitimación de los gobiernos surgidos de comicios libres. Las elecciones resultan la fuente de legitimidad del poder, a partir del hecho de que la investidura emana de la voluntad popular.⁵

Por tanto, no basta acceder al poder, sino haberlo adquirido observando ciertas reglas y

¹ Esta idea fue esbozada por Juan Molinar H. al comentar la reforma electoral de 1986, en "Los procesos electorales: 1983-1987", Germán Pérez y Samuel León. *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.

⁵ Giovanni Sartori. *¿Qué es la democracia?*. México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993.

principios que "confieren el derecho, universalmente reconocido de gobernar". La inobservancia de las normas constituyen, para quien detenta el poder, una de las razones principales de la pérdida de legitimidad. Tampoco la legalidad, el puro apego a una norma establecida, es de por sí un título suficiente de legitimación del poder político.⁶

Para emitir normas provistas de sanciones coactivas, la legitimidad de este poder no puede ser resuelta en la legalidad, en cuanto después es necesario buscar un ulterior fundamento de esta norma. La legitimidad de una forma moderna de poder político no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados. En México hay un recurrente cuestionamiento del marco legal con el que se realizan los procesos electorales, lo cual tiende a poner en duda la legitimidad de los gobiernos que resultan de ellos. Siendo el consenso gubernamental más de tipo sustantivo que de procedimientos, la legitimidad democrática termina por quedar en un segundo plano.

Pero en la línea de la modernización política se ha buscado otorgar a la legalidad electoral, así como a la transparencia en los procedimientos, cada vez mayor importancia. Con ello se ha seguido una línea constante en la búsqueda de un nuevo tipo de legitimidad. Han sido dos los aspectos en los cuales se ha alimentado esta vía hacia la credibilidad y la transparencia electoral. Tienen que ver con las reglas y su puesta en práctica, además de los vicios del sistema electoral y la carencia de espacios para impugnarlos. Una línea ha sido la de buscar eliminar todos los elementos que permitan cierto nivel de discrecionalidad de los operadores electorales. La otra, la de generar cierta confianza de las oposiciones, mediante el desarrollo de instancias y procedimientos que permitan cuestionar legal y formalmente las irregularidades. Mientras se busca clarificar la actuación electoral al mismo tiempo se instrumentan mecanismos para objetar y rebatir en caso de dudas. Estas dos tendencias que pretenden generar mayor limpieza e integridad a las elecciones y con ello aumentar su legitimidad, están presentes en las reformas a la legislación electoral de 1986⁷, 1990⁸ y 1993⁹. Se pueden resumir de la manera siguiente: a) Una constante clarificación y actualización de las reglas del juego, particularmente las de la jornada electoral, b) Creación y desarrollo de un órgano jurisdiccional con capacidad de revisar los actos y resultados del proceso.

⁶ Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. *Origen y fundamentos del poder político*. México. Grijalbo. 1985.

⁷ Código Federal Electoral, aprobado el 29 de diciembre de 1986 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de febrero de 1987.

⁸ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue aprobado el 14 de agosto de 1990 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

⁹ Diario Oficial de la Federación, 24 de septiembre de 1993.

Las nuevas reglas

Ante la crisis de credibilidad del régimen político y la imperiosa necesidad de abrir espacios para canalizar el descontento político, se han concretado diversas propuestas para consultar a las fuerzas políticas, a intelectuales y académicos, respecto al marco electoral federal. Las últimas tres reformas han sido precedidas por sus respectivas consultas ante el máximo órgano electoral federal, de tal suerte que con posterioridad, las fuerzas políticas en el seno del Congreso de la Unión se han dado a la tarea de revisar la legislación federal electoral.¹⁰ Como resultado lógico de las consultas se ha tratado de ir poniendo al día las formas jurídico-políticas para desarrollar los procesos electorales. Las modificaciones han intentado un mayor juego entre las alternativas políticas y, sobre todo, hacer más transparentes algunos de los actos electorales. Se ha pretendido generar en los procesos mayor competencia, buscando como consecuencia avanzar en la modernización política que tanta falta le hace al país.

Con la promulgación del Código Federal Electoral de 1986, varias de las nuevas regulaciones de los actos electorales tuvieron la intención de imprimirle a la elección un sello de limpieza y credibilidad. Entre otras, las más importantes tenían que ver con un mínimo de requisitos respecto a los lugares donde se ubicarían las casillas, sobre el padrón y los listados nominales, el uso obligatorio de la tinta indeleble y la disminución tanto de los tiempos para la entrega de los paquetes electorales en los comités distritales, como de los tiempos para llevar a cabo el cómputo distrital. Años más tarde, en 1990, el Código se transformó en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Después de la "caída del sistema" en 1988, las principales modificaciones tendrían que dirigirse hacia los organismos electorales, aunque varias de las reglas deberían de ajustarse nuevamente para acrecentar la credibilidad y la transparencia electoral. En primer lugar estaría la elaboración de un nuevo padrón y un nuevo seccionamiento electoral; también la instalación de casillas especiales y la supresión de las listas adicionales; las urnas transparentes y la posibilidad de rubricar o sellar las boletas electorales; finalmente, una nueva reducción de los tiempos para la recepción de los paquetes electorales.

Con la reforma de 1990 se decidió la elaboración de un nuevo padrón electoral que remplazara al que se había realizado desde la elección presidencial de 1982. La gran diferencia se estableció al definirse un amplio protocolo para llevar a cabo su elaboración.¹¹ Anteriormente, tanto en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales como en el Código

¹⁰ Es importante señalar que a diferencia de 1977 y 1986, en donde las propuestas fueron iniciativas del poder Ejecutivo, las de 1990 y 1993 son resultado de una negociación entre las fuerzas políticas. Sin que lo anterior quiera decir que no participó la oficina de la Presidencia, se pretende resaltar el procedimiento de consenso y negociación.

¹¹ En el COFIPE se estableció un título completo en el Libro Cuarto dedicado a los procedimientos del Registro Federal de Electores.

Federal Electoral sólo se señalaba que era una obligación de los ciudadanos acudir al Registro Nacional de Electores a inscribirse y se añadía que cualquier ciudadano inscrito en el padrón tenía derecho a que se le entregara su credencial. A partir de 1990 se plantea como elemento básico la idea de la solicitud individual en formatos individuales y la entrega personal de la credencial, para lo cual los partidos tienen la atribución de vigilar que todo se lleve a cabo en los términos establecidos. Con estos cambios, entrevistadores del nuevo Registro Federal de Electores entregaron a cada interesado, personalmente, y casa por casa, la credencial de elector. Con ello se evitaba que algunos núcleos, organizados de manera corporativa, inscribieran electores, recogieran las credenciales e hicieran uso ilegal de ellas.

En 1993, tiempo después de que el presidente Salinas llamara en su informe anterior a revisar la legislación electoral, se concretó una reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, en 1994, antes de que las reformas se pusieran en práctica en la elección presidencial y, básicamente acelerada por los acontecimientos en Chiapas, se le hicieron nuevos e importantes ajustes al COFIPE.¹²

Considerando que estos últimos son complementarios a las reformas de 1993, analizo las dos transformaciones a la legislación electoral como dos etapas de un mismo proceso reformador. Sustancialmente la reforma pasó de la ley secundaria (COFIPE) a la Constitución, aspecto que el partido oficial no contemplaba en un principio pues parecía quedar satisfecho con responder al planteamiento inicial del presidente, de revisar únicamente los aspectos referentes al financiamiento de los partidos, la apertura de los medios y el tope a los gastos de campaña. Para realizar una reforma con mayor consenso entre los partidos fue necesario abordar, además, ciertos temas producto del debate político de los últimos años: la apertura del Senado, la desaparición de la *cláusula de gobernabilidad*, la eliminación de la autocalificación, la imparcialidad de los organismos electorales y el artículo 82, sobre los requisitos para ser candidato presidencial. Para ello tuvo que modificarse la Constitución.

En lo que corresponde a la generación de "nuevas reglas", las reformas se encaminaron a legislar y reglamentar la presencia de observadores electorales, los mecanismos de contratación de espacios en radio y televisión, la ampliación del régimen de financiamiento de los partidos, el tope máximo de gastos de campaña, la nueva credencial con fotografía y la doble insaculación de los funcionarios de casilla. Además, de manera muy especial, el procedimiento para nombrar a los nuevos Consejeros Ciudadanos en el Consejo General, su nueva forma de decisión, así como algunas de sus atribuciones.

¹² Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del COFIPE. Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados, 10 de mayo de 1994.

En el artículo 82, como parte de las atribuciones del Consejo General, se señala que éste "determinará el tope máximo de campaña que pueden erogar los partidos políticos", con base en una propuesta del Director General y de acuerdo con las reglas marcadas en el artículo 182-A, inciso 4, el cual contempla, en el caso de la elección presidencial, el valor unitario del voto, los índices de inflación, el número de ciudadanos inscritos en el padrón y la duración de la campaña. Para las elecciones de senadores y diputados se tomarán en cuenta las características geográficas, salariales y poblacionales. Uno de los puntos pendientes de la reforma de 1993 fue la de los organismos electorales. Su autonomía, mecanismos de decisión y atribuciones habrían de revisarse después del conflicto de Chiapas y el pacto del 27 de enero de 1994 entre las fuerzas políticas.¹³ En las modificaciones de mayo de 1994 se procedió a sustituir a los seis consejeros magistrados del Consejo General por seis consejeros ciudadanos. Para elegirlos se revisó el artículo 74 del COFIPE, con lo cual ya no habría propuesta del Poder Ejecutivo sino propuestas de los partidos. Ahora, cada grupo parlamentario tuvo derecho a presentar hasta cuatro candidatos, de los cuales la Cámara de Diputados eligió a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Muy significativo fue ahora el mecanismo de decisión de los organismos electorales, ya que si bien los partidos tendrían a un representante ante ellos, dejarían de tener voto. Sólo el consejero del Poder Ejecutivo y los cuatro del Poder Legislativo mantendrían su voto, pero como los del Legislativo provienen de distintos partidos, es posible advertir que en ciertas condiciones su voto se anule al votar de manera encontrada.

De tal suerte, son los consejeros ciudadanos quienes tienen en sus manos las decisiones. Cabe aclarar que el consejero del Poder Ejecutivo no tiene ya voto de calidad en caso de empate.

La institucionalidad de lo contencioso electoral

Para la impartición de la justicia en México, el artículo 17 Constitucional señala expresamente la necesidad de conformar tribunales. Lamentablemente, en el caso de las irregularidades electorales la legislación electoral mexicana tuvo un desarrollo muy lento en cuanto a los medios de impugnación, por lo cual durante muchos años los partidos de oposición se encontraron en estado de indefensión. No fue sino hasta la reforma política de 1977, cuando la propuesta del poder Ejecutivo involucró a la Suprema Corte de Justicia al otorgársele a los partidos, según el artículo 60 de la Constitución, el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Sin embargo, con base en los planteamientos de la violación al principio de separación de poderes y la falta de una clara jurisdicción en la materia, la Suprema Corte se negó en los hechos a tomar cartas en el asunto; de tal suerte que entre 1979 y 1985 los recursos

¹³ El 27 de enero de 1994 ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República firmaron el Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia.

de reclamación nunca procedieron. A partir de 1986 se inicia un proceso constante en la adecuación de la legislación electoral respecto a los medios de impugnación. Con la aprobación del Código Federal Electoral, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como un organismo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja.¹⁴

En 1990, con el COFIPE, este organismo pasó a ser el Tribunal Federal Electoral, con el carácter de organismo jurisdiccional autónomo en materia electoral que tenía a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.¹⁵ Desde 1993, con la reforma al COFIPE, el Tribunal se transformó en órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal.¹⁶ Esta constante transformación del organismo encargado de los aspectos contenciosos ha sido una de las mayores evidencias respecto a la intencionalidad de reducir las irregularidades electorales. Se ha pretendido en cada reforma otorgarle un mayor peso al Tribunal, además de hacer más explícitos los procedimientos para poder impugnar, tanto la actuación de los organismos encargados de llevar a cabo la elección, como los resultados de la misma. Surge, paralelamente, la interrogante de por qué fue necesario realizar esas modificaciones, en qué consistían las limitaciones y, sobre todo, encarar por qué en su momento fueron consideradas como parte sustancial de los avances de la legislación electoral. Las últimas tres elecciones federales han sido revisadas por diferentes tribunales, lo cual nos lleva a indagar en dónde se ubicaron los límites de su actuación.¹⁷ Al aprobarse el Código en 1986, la nueva legislación otorgó un Libro completo -el octavo- a la conformación del TRICOEL. Junto con ese Libro se aprobó el séptimo, que definía los recursos con que contaban las personas acreditadas para lograr la revocación o modificación de las resoluciones que dictaran los organismos electorales.

Se establecieron claramente los tiempos, procedimientos, tipo de pruebas y competencias para poder impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección. Las limitaciones del TRICOEL, sin embargo, se encontraban en el mismo artículo 60 constitucional que le dio origen, el cual señalaba que "las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables". Con el argumento de la autocalificación, los Colegios Electorales, como última

¹⁴ Artículo 352 del Código.

¹⁵ Artículo 264 del COFIPE.

¹⁶ Artículo 264 del COFIPE reformado.

¹⁷ En esta parte nos interesa resaltar el desarrollo de los alcances que fue logrando el Tribunal Electoral, no tanto su conformación ni sus reglas internas, para lo cual remitimos al lector a una obra fundamental al respecto. Javier Patiño Camarena. *Derecho electoral mexicano*, México. UNAM. 1994.

instancia electoral, podían tomar o no en cuenta las resoluciones del Tribunal. Las elecciones de 1988 pusieron a prueba la capacidad y la efectividad del Tribunal. Fueron impugnados ante el Tribunal 254 distritos, con un total de 593 recursos de queja, de los cuales el Tribunal únicamente encontró, parcialmente fundados, 64. De las más de 54 mil casillas instaladas en la elección, sólo se recomendó la anulación de 306.¹⁸ De acuerdo con el informe de actividades presentado por el Presidente del Tribunal, el Lic. Miguel Acosta Romero, de los 593 recursos, se desecharon por notoriamente improcedentes 180, se consideraron fundados 64, infundados 323, se desistieron de los recursos 3, duplicados 10, sobreseídos 11, y 2 se calificaron únicamente como informes.¹⁹ Con la reforma constitucional de 1989 y la aprobación del COFIPE en 1990 se revisó la jurisdiccionalidad del Tribunal. Con los cambios realizados al artículo 41 se trasladó a la parte correspondiente a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, lo relacionado con el organismo y el tribunal electoral.

El primer paso, sin duda significativo, es el de insertar en la forma de gobierno a los organismos electorales, con lo cual se inicia su verdadera autonomía y sustentación jurídica como órganos de Estado. Los viene a caracterizar como de mayor peso, rango y jerarquía.²⁰ Respecto al Tribunal en el artículo 41 se señalaba que "Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución". En su caso el artículo 60 se refería a que "Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes". Fue sin duda un paso importante en el papel legitimador desempeñado por el tribunal electoral, pues de acuerdo con la composición de la Cámara de Diputados, ningún partido cuenta ya por sí mismo con las dos terceras partes del total de sus miembros.

En la elección de 1991 se presentaron 455 recursos en las cinco salas del Tribunal Federal Electoral, de los cuales fueron desechados por improcedentes el 90%. Tan sólo un distrito electoral fue anulado porque se comprobó que los paquetes electorales se entregaron fuera de los tiempos establecidos. De acuerdo con los primeros datos, de los 455 recursos presentados, 168 fueron desechados y tenidos por no interpuestos; 67, aunque fueron admitidos, quedaron sobreseídos y únicamente 48 fueron declarados parcialmente fundados, con lo cual se anularon 315 casillas

¹⁸ Silvia Gómez Tagle. "La calificación de las elecciones", en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México: el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, 1990.

¹⁹ Fernando Ramírez Aguilar. "Informe de actividades: TCEF", *Páginauno*, México, *Unomásuno*, 11 de septiembre de 1988.

²⁰ Javier Patiño Camarena. *Derecho electoral mexicano*, op. cit., p. 494.

que sólo afectaron a un distrito.²¹ En 1993, con la reforma del COFIPE se eliminaría la llamada autocalificación de la legislación electoral federal, lo cual fue sin duda respuesta a una de las demandas más recurrentes de la oposición política. Los Colegios Electorales, más que instancias de legalidad en la calificación electoral, se habían convertido en escenario de rispidas acusaciones, desahogos estériles o escándalos publicitarios, con el objeto de dar marcha atrás a lo que supuestamente se había decidido en las urnas. La mayoría priísta tomaba decisiones políticas imponiendo su punto de vista o implementando una negociación. A partir de entonces el Tribunal se convirtió en la última instancia de calificación electoral.

Con la reforma al artículo 41 constitucional se precisa que el Tribunal Federal Electoral es la "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral", que "tendrá la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal", por los partidos políticos. Asimismo, en el artículo 60 Constitucional se señala que las declaraciones de validez podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal, las cuales "exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral"... "Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables". Otorgarle al Tribunal el verdadero y definitivo carácter de última instancia electoral permite suponer que las disputas poselectorales quedarán al margen de la negociación política. La Sala de segunda instancia aumenta la confianza respecto a que los recursos de reconsideración serán atendidos conforme a derecho. Para que estos recursos procedan es necesario que se hayan dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Código, invocadas y probadas en tiempo y forma; se haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría a una fórmula distinta a la que originalmente se le asignó; o que se haya anulado indebidamente una elección. En la elección de 1994 el Tribunal recibió un total de 1230 recursos de inconformidad: 428 impugnaron la elección presidencial, 393 la elección de diputados por mayoría, 7 la de representación proporcional, 160 la elección de senadores, 48 la elección de Representantes a la Asamblea del D.F. y hubo 193 recursos en los que no se precisó la elección que se impugnaba.²² Cabe hacer notar que tres cuartas partes de los recursos (904 de 1230) fueron presentados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A pesar de haberse anulado los resultados en un importante número de casillas, únicamente en algunos casos las impugnaciones alteraron los resultados. Esto último sucedió en el distrito III de Michoacán, en el IV de Puebla, en el XXII y XXIII de Veracruz y en el VII de Jalisco. Asimismo, el Tribunal revocó la constancia de asignación de la senaduría por la primera minoría en Tamaulipas. La Sala de segunda instancia regresó al Partido Revolu-

²¹ Manuel González Oropeza. "Los tribunales electorales", en Alberto Azziz y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991* México, CIIH-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1992.

²² Informe de los recursos de inconformidad presentados por los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral, del Proyecto de informe a la Cámara de Diputados que presenta al Consejo General la comisión de Consejeros Ciudadanos.

donarlo Institucional el distrito XXIII de Veracruz y al Partido Acción Nacional la constancia de senador en Tamaulipas. En este caso, los recursos de reconsideración de la Sala de segunda instancia sólo tuvieron que ver con las modificaciones realizadas en la Sala regional del Golfo y terminaron por afectar al PRD.²³

Los artificios de la gobernabilidad autoritaria

En México, tal vez más profundamente que en otros países, la idea de gobernabilidad ha estado directamente vinculada a la estabilidad política. En la visión patrimonialista del poder, la estabilidad sólo es posible si se sostiene en el gobierno a la clase política oficial, pues se considera que únicamente ella es capaz de mantener el rumbo y la tranquilidad para la continuidad del desarrollo capitalista. Como resultado, se han implementado formas legales indispensables para prolongar en el gobierno a los candidatos del partido de Estado, pero que en los hechos equivalen a mantener un orden político sustentado en una gobernabilidad autoritaria.²⁴ De acuerdo con los teóricos conservadores, el origen de la ingobernabilidad es producto de la incapacidad del Estado para satisfacer un exceso de demandas (sobrecarga de expectativas), con lo cual se produce un aumento en las formas represivas o de negociación e intermediación extralegales o por fuera del sistema democrático.²⁵

Offe señala que "sustituyendo los procedimientos democráticos sobre construcción de consenso por otros métodos para solucionar conflictos, las élites gubernamentales evitan las instituciones políticas 'oficiales' en una búsqueda constante de formas no-políticas de tomar decisiones".²⁶ Han sido tres los aspectos a través de los que se garantiza electoralmente esa gobernabilidad. Se remiten a los mecanismos indispensables para tener bajo control las elecciones, los instrumentos para privilegiar a una mayoría y las medidas para supeditar a las fuerzas minoritarias. La primera de estas tendencias consiste en el fortalecimiento de un aparato que centraliza las funciones electorales y toma las determinaciones principales de la puesta en práctica de la elección. Una segunda línea tendiente a garantizar la presencia mayoritaria del partido oficial

²³ El distrito XXIII de Veracruz había pasado al PRD, igual que la senaduría de primera minoría de Tamaulipas.

²⁴ Según Norbert Lechner, "para los conservadores, el orden equivale a una sociedad surcada en todos los niveles por estructuras de autoridad" en donde "la sociedad es ordenada mediante relaciones de diferenciación y subordinación social". "El proyecto neoconservador y la democracia", Jaime Labastida y Martín del Campo (coord.), *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, México, Siglo XXI, 1986, p. 226.

²⁵ Claus Offe. "La separación de forma y contenido en la democracia liberal". *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Alianza Editorial-Conaculta, 1990.

²⁶ *Ibid.*, p. 158.

en los mismos organismos electorales y/o en el Congreso de la Unión. Finalmente, una lógica que conduce a las fuerzas opositoras a participar en desventaja y a avalar las decisiones. Bajo el pretexto de la estabilidad política y la necesidad de reducir los conflictos político-electorales, en México se ha impulsado una tendencia en la legislación que tiene como objetivo limitar los procedimientos democráticos mediante una línea de gobernabilidad cuyos efectos se han desarrollado a partir de tres vertientes generales:

a) Una tendencia que consiste en acentuar la centralización de los procesos, en la que el control de la organización del operativo electoral está cada vez en manos de un grupo más reducido.

b) Una política específica para el desenvolvimiento y reproducción del partido de Estado, oficialmente reconocido como la "mayoría".

c) Una política con dedicatoria a la oposición (minorías), con el objeto de encuadrarla en un terreno de lealtad política, pero sin posibilidad real de plantearse como fuerza alternativa.

Estos tres aspectos, al igual que las líneas de legitimidad, es posible observarlos en cada una de las últimas reformas electorales. A pesar de las demandas por darles marcha atrás, el gobierno mexicano y su partido han encontrado las condiciones y los argumentos para evitar desandar suficientemente estas tendencias. Más aun, han negociado con la oposición (particularmente con el PAN), algunas medidas de legitimidad democrática a cambio de profundizar las líneas de la gobernabilidad autoritaria.

La centralización del operativo electoral

En cada transformación de la legislación electoral el gobierno mexicano apareció con nuevas y mayores disposiciones para controlar los organismos e imponer las reglas del juego electoral; una permanente tendencia a la centralización de los comicios fue hasta cierto punto lógica y normal en un régimen presidencialista y en un país esencialmente centralista.²⁷

Modificar el sistema electoral equivalía a acelerar un proceso en el que las decisiones se concentraban cada vez en menos individuos. Desde la disposición en 1946 en relación a los requisitos para la constitución y registro de los partidos en la Secretaría de Gobernación, hasta

²⁷ Luis Medina. "Civilismo y modernización del autoritarismo", en *Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo 20. México, Colegio de México, 1978, pp. 72-73. También del mismo autor, "Evolución electoral en el México contemporáneo". *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, pp. 7 y 18-24.

las atribuciones al Director del Instituto Federal Electoral para nombrar a los funcionarios de las juntas locales y distritales, tal y como se señala en el COFIPE, una buena cantidad de cambios en la reglamentación ha estado encaminada a construir un control centralizado para la puesta en práctica del proceso electoral.²⁸

La lógica centralizados se impuso fácilmente en el país ante una escasa competitividad y una clara debilidad de los partidos políticos. Las elecciones, auspiciadas, patrocinadas y manejadas por el gobierno, se realizaban como simple trámite con resultados de antemano conocidos: los candidatos del partido oficial conquistaban casi la totalidad de los puestos de autoridad y de representación política. Pero en la medida en que la responsabilidad de los procesos ha estado en manos del gobierno -los partidos y la ciudadanía sólo han desempeñado un papel secundario- se ha desarrollado un manejo diferenciado tanto de la información como de la utilización de los recursos para favorecer al partido de Estado, toda vez que se ha presentado un uso discrecional del padrón, de la papelería electoral, de la selección de autoridades en las casillas o en el nombramiento indiscriminado de auxiliares electorales. Con el Código Federal Electoral de 1986 se pusieron al día las formas jurídico-políticas que permiten el control de los procesos electorales. A pesar de las demandas opositoras, en cuanto a que las elecciones dejaran de estar en manos exclusivamente del gobierno, resultó mayor el grado de centralización al quedar éste como único responsable de las elecciones, mientras a los partidos y a los ciudadanos se les impuso la figura de la corresponsabilidad.²⁹

El Código definió una mayor centralización del proceso concentrándola en la autoridad del Secretario de Gobernación, quien cumplía las veces de presidente de la Comisión Federal Electoral (artículo 165), y al que se le atribuyeron amplias facultades en la designación de los principales funcionarios tanto del Registro Nacional de Electores como de las comisiones locales y comités distritales. Con los cambios se desarrollaría una mayor verticalidad que garantizaría al gobierno el control de los procesos. En los organismos electorales, pero alrededor de las autoridades, funcionan instancias que realizan un trabajo paralelo y complementario en la puesta en práctica del proceso electoral, lo cual les permite ejercer un gran control en la medida que concentran información y la posibilidad de manejarla, manipularla o desviarla a discreción. A los funcionarios responsables de estas instancias también se les otorgarían importantes atribuciones

²⁸ Francisco José Paoli. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 146-148. Juan Molinar Horcasitas. "Vicisitudes de una reforma electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 26-28. Alvaro Arreola Ayala. "La ley electoral de 1946", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año L/Núm. 3, julio-septiembre 1988, pp. 169-187.

²⁹ Con la reforma de 1986, en los artículos 60 Constitucional y 162 del Código Federal Electoral se estableció claramente que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al gobierno federal.

que antes recaían en los plenos de los organismos colegiados. El proceso de centralización dado en el Código, tuvo como marca la intención de asegurar en todas sus fases y procedimientos una línea de férreo control por parte del gobierno. Durante la consulta para transformar la legislación electoral y ante el descrédito oficial por la elección de 1988, fue evidente la necesidad de desligar al poder ejecutivo del ejercicio directo del control de las elecciones en México.

La diferenciación de las estructuras gubernamental y electoral, como característica de una cierta modernización política, traería en consecuencia un organismo especializado que no debería estar sujeto a las necesidades del partido de Estado. Sin embargo, la legislación aprobada en 1990 introduce una estructura y un esquema electoral que si bien tienden a apartarlo formalmente del gobierno, lo mantienen atrapado en la rigidez del autoritarismo estatal. Hoy, una organización electoral profesional, inflexible y vertical se hace cargo de las funciones sustantivas del proceso electoral. El Instituto Federal Electoral, aparte del Consejo General, tiene dos órganos centrales más: la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Es en estos dos organismos en los que recae un buen número de decisiones fundamentales. De hecho, sustituyeron en sus funciones a las direcciones generales que dependían de la Secretaría de Gobernación. Tanto la Junta como el Director General tienen atribuciones que les permiten controlar todo el proceso a nivel nacional; destacan entre ellas que el Director haría el nombramiento de cada una de las direcciones de la Junta,³⁰ también el de los vocales de las juntas locales y distritales.

En la medida en que el organigrama se desplaza a los ámbitos local y distrital se desarrolla la concentración de atribuciones, ya que los responsables de las juntas actúan también en los consejos locales y distritales. Los vocales ejecutivos tienen una concentración de atribuciones, pues son responsables de la coordinación de las juntas y al mismo tiempo presidentes de los consejos. Existe, así, un mecanismo paralelo que significa control de toda la actividad electoral y de las decisiones significativas e importantes del proceso. La reforma de 1993-1994 dejó prácticamente intacta la estructura del IFE, así como las principales atribuciones de sus órganos directivos. Como señalamos anteriormente, lo que se hizo en la última reforma -tanto en 93 como en 94- fue aumentar la presencia y las atribuciones de los Consejeros Ciudadanos.

Los demás cambios se reducen a las adecuaciones necesarias por los cambios de fechas y a otras enmiendas menores. Dos cuestiones, sin embargo, deben señalarse respecto a la lógica del control y la centralización. El artículo 82 otorga al Consejo General la atribución de definir los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos en la elección presidencial;

³⁰ Con la reforma del COFIPE en 1993 este procedimiento cambió, quedando ahora la designación en manos del Consejo General, aunque al Director se le reservó la atribución de proponerlos.

pero a nivel local y distrital, para los topes máximos en las campañas de senadores y diputados, esta atribución no llega a los consejos, sino que se queda en manos de las Juntas.³¹ La otra cuestión es que para que los consejos sesionen válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los cuales deberá estar el presidente.

La reproducción de la mayoría

Entre los puntos más importantes pero no por ello suficientemente analizados de las transformaciones del marco jurídico-electoral, están las cuestiones que giran alrededor de la reproducción del partido de Estado. Contar con una mayoría en el Congreso ha sido una necesidad fundamental del régimen presidencialista, por lo que el sistema electoral mexicano se ha encargado de asegurarla. Este ha sido uno de los aspectos centrales en todos los cambios realizados a la legislación electoral, muy particularmente en sus tres últimas reformas.

El mecanismo que en última instancia permitió al partido oficial decidir a su favor las disputas electorales fue la mayoría prefigurada que siempre tuvo tanto en el organismo electoral federal como en el colegio electoral. Hasta 1988, en los organismos electorales se definió a quién había beneficiado la ciudadanía, en ellos se resolvió, finalmente, el supuesto veredicto de la voluntad popular. Siempre, de una manera u otra, el partido de Estado tuvo mayoría en esas instancias. En la Comisión Federal Electoral, antes de 1977, el PRI con el representante de su partido, con los comisionados (siempre del PRI) de la Cámara de Diputados y la de Senadores y el del Presidente de la CFE, tenía los votos necesarios para imponerse al PAN, PARM y PPS.* Con la Reforma Política contaron a su favor los votos de los partidos paraestatales (PPS, PARM y PST)** y si era necesario votaba el notario; con el Código de 1986, el PRI llegó a tener 16 votos, suficientes para determinar cualquier resultado.³²

Al introducirse la figura de los "ciudadanos", la reforma de 1990 inició el camino para revertir la mayoría automática del partido oficial en los organismos electorales. Sin embargo, desde 1986, al implementarse el Código Federal Electoral, se estableció un "mecanismo de gobernabilidad" al legislarse que "si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la

³¹ Artículos 100 y 110 del COFIPE de septiembre de 1993.

* PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

PPS: Partido Popular Socialista.

** PST: Partido Socialista de los Trabajadores.

³² Artículo 165 de Código Federal Electoral; Juan Molinar. "Los procesos electorales: 1983-1987", en Germán Pérez y Samuel Leon (coord.), *17 ángulos del sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987, p. 215. Leonardo Valdés Zurita. *La Comisión Federal Electoral en 1988*, México, UAM-Iztapalapa, Colección de reportes de investigación, s/f.

Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara".³³

De acuerdo con el nuevo mecanismo de distribución del sistema electoral, los resultados de la elección de 1988 produjeron una mayoría muy pequeña del partido oficial respecto al conjunto de la oposición. Con el 52% de la votación nacional, el PRI obtuvo 260 curules de un total de 500 en la Cámara de Diputados. Hasta ahora fue imposible demostrar el tamaño del fraude de esa tan cuestionada elección, aunque lo menos que se puede decir es que se estuvo muy cerca de tener que aplicar el "candado de gobernabilidad". Con la reforma de 1989-1990 se amplió el "mecanismo de sobrerepresentación" en la Cámara de Diputados, al definirse que "al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de la votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%".³⁴

El partido oficial cambió la anterior mayoría prefigurada en los organismos electorales por la posibilidad de tener una sobrerepresentación en la Cámara de Diputados. El sistema priísta requiere de un margen de seguridad que le permita apuntalar en la Cámara las políticas presidenciales. El nuevo mecanismo de sobrerepresentación le otorgaba un extraordinario margen de maniobra para garantizar las políticas del Ejecutivo, pues, con una votación de tan sólo 40%, le permitía alcanzar al PRI los mismos 261 diputados que obtuvo en 1988. A final de cuentas, el PRI no tuvo necesidad de echar mano del "candado de gobernabilidad", ya que los resultados definitivos, después de sustraer los votos nulos y los de los partidos que no alcanzaron el 1.5% de la votación, le permitieron alcanzar el 64% del total, con lo cual obtuvo 320 curules en la Cámara de Diputados. En 1993, con la reforma del COFIPE, se estableció otro mecanismo de sobrerepresentación en la Cámara de Diputados.

El fantasma de la negociación de la legitimidad y la gobernabilidad entre el PRI y el PAN rondaron perceptiblemente la reforma. A cambio del Tribunal Electoral, con todo y segunda instancia como máxima autoridad electoral que resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones, el PAN consintió que se modificara nuevamente el artículo 54 Constitucional para señalar que a los partidos "adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen obtenido

³³ Artículo 54 Constitucional en la reforma de 1986. La fracción IV del artículo señala que si algún partido obtiene el 51% o más de la votación tendrá derecho a participar en la distribución plurinominal, hasta que la suma de diputados obtenidos represente el mismo porcentaje de votos.

³⁴ Artículo 54 Constitucional en la reforma de 1990.

sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que les corresponda en cada circunscripción plurinominal.³⁵ Esta modificación implica que al margen de las curules de mayoría relativa obtenidas por los partidos, los porcentajes de votación serán utilizados para distribuir las diputaciones de representación proporcional. Ello implica que habrá unos votos que tendrán doble valor, pues contarán dos veces, una vez cuando se ganen los distritos uninominales y, otra, en la distribución plurinominal. Lo anterior va en contra del principio de la democracia liberal, de la génesis misma del sufragio universal, en donde el voto de cada ciudadano tiene un mismo valor, esto es, un hombre un voto.³⁶

Ese mecanismo basado en el doble valor del voto ganador en los distritos uninominales trajo en 1994 una fuerte sobrerepresentación del partido oficial. Con el 52.7% de la votación nacional el PRI se adjudicó 300 curules (273 de mayoría y 27 de representación proporcional) que corresponden al 60% del total de diputados. Los demás partidos que integran la Cámara -el PAN, el PRD y el PT- quedaron subrepresentados, ya que su porcentaje de diputados resultó menor a su porcentaje de votos.³⁷

La oposición leal

La oposición en México tuvo que bregar durante mucho tiempo ante el sometimiento de una legislación electoral restrictiva y el uso que hizo de ésta el gobierno mexicano; las leyes electorales encargadas de regular la participación de los partidos políticos nacionales desde 1946, más que propiciar la actividad política tuvieron la firme intención de limitarla. La necesidad de reconocimiento gubernamental, los requisitos de una cantidad mínima de miembros, de encauzar su acción por medios pacíficos y con base en la Constitución, de no contener en su programa alusiones religiosas o no estar subordinados a organización internacional alguna, fueron manejados en forma arbitraria no sólo para disuadir la proliferación de partidos políticos, sino para impedir la participación legal de organizaciones sustentadas e implementadas a nivel nacional.³⁸

La profunda crisis de participación política en los años setenta, ejemplificada con fenómenos que van desde el abstencionismo hasta la guerrilla, llevaron al gobierno mexicano a ampliar los

³⁵ Artículo 54 Constitucional en la reforma de 1993.

³⁶ C.B. Macpherson. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 56.

³⁷ De acuerdo con la votación nacional emitida en la elección de diputados de mayoría relativa, el PAN obtuvo el 27% y sólo 119 diputados (23.8%); el PRD 17.5% y 71 diputados (14.2%); el PT 2.8% y únicamente 10 diputados (2%).

³⁸ Véase, Francisco J. Paoli. *Op. cit.*, p. 146.

espacios de la competencia electoral. Con la LFOPPE se reconoce a los partidos como entidades de interés público y se aumentan sus prerrogativas. Con la figura del registro condicionado fue posible la participación legalizada de varios partidos en las elecciones. También es cierto que la capacidad de la oposición para competir no se presentaba a lo largo y ancho del país, sin embargo, durante muchos años lo significativo no fue la existencia o no de competitividad, sino la inexistencia de competencia efectiva. En un sistema hegemónico como el nuestro, en el que por una parte tenemos a un partido que obtiene todos los beneficios y, en la otra, a un conjunto de partidos que se les asigna la función de segunda y tercera clase, no se permite realmente una competencia sino un simple simulacro, en donde la alternancia ni siquiera se contempla como posibilidad.³⁹ En tales condiciones es que se establece la participación de la oposición en México: no se pretende un juego real entre opciones políticas en igualdad de circunstancias, ni se desarrolla una competencia con las mismas posibilidades para todos. De los partidos de oposición se busca su participación como acompañantes del régimen autoritario y donde su presencia sirva para justificar que las decisiones son procesadas legalmente en espacios plurales, pero en los que la "mayoría" siempre impone su voluntad. Este es el verdadero sentido de la "corresponsabilidad" de los partidos políticos.⁴⁰

A pesar de la diversas reformas del marco legal electoral las restricciones a los partidos de oposición nunca han dejado de existir. Con la promulgación del Código Federal Electoral se decidió terminar con la figura del "registro condicionado" que tan buenos dividendos había otorgado a la vida del sistema de partidos. Con ello, únicamente quedaba la vía del registro definitivo, procedimiento que está lleno de formalidades y que resulta muy oneroso para cualquier fuerza política. De manera contradictoria se sostuvo la obligación de obtener el 1.5% de la votación emitida para la conservación del registro.⁴¹

Otro punto fue la limitación a un máximo de 30 candidatos que podrían ser postulados simultáneamente por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. En la LFOPPE no existía un tope máximo, aunque sí estaba sujeto a negociación en la CFE.⁴² Otro añadido fue la amenaza a la cancelación del registro cuando los partidos quedaran sin representación durante dos sesiones consecutivas en la CFE. En el COFIPE la participación de los partidos de oposición fue sujeta a una revisión exhaustiva con la finalidad de reducir su capacidad

³⁹ Giovanni Sartori. Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Editorial, (AU 267), 1980, pp. 259-264.

⁴⁰ Sobre los partidos, así como sobre sus candidatos electos, existió a partir de la LFOPPE la amenaza de suspensión de derechos o de registro en caso de boicotear con su ausencia las sesiones de la Comisión Federal Electoral y el Colegio Electoral.

⁴¹ Cabe aclarar que con el COFIPE retornó la figura del registro condicionado.

⁴² Ver artículo 18 de la LFOPPE y el artículo 10 del Código Federal Electoral.

de denuncia, confrontación y rechazo al autoritarismo gubernamental. Se implementaron modificaciones para aumentar y controlar sus obligaciones y para impedir el desarrollo de alianzas electorales. El COFIPE suprimió, después del enorme éxito electoral del Frente Democrático Nacional en 1988, la posibilidad de las candidaturas comunes. Esta decisión, que empezó a procesarse en diversas elecciones locales, se concretó ante el temor oficial de la potencialidad cardenista. Para postular a un mismo candidato, los partidos tendrían que formar una coalición electoral; sin embargo, los requerimientos señalados en la ley formularon más limitaciones que estímulos para formarlas. Con la reforma de 1993 al COFIPE se le incluyó un capítulo especial dedicado a las coaliciones. Como en la elección de 1991 hubo algunas coaliciones, particularmente ocho para senador entre el PRD y el PPS, la nueva reforma se encargó de establecer mayor número de limitaciones para impedir las. La nueva ley señalaba, por ejemplo, que sí se establecía una coalición para postular candidato a la presidencia de la República, ello tendría efecto en todas las demás candidaturas, por lo que entonces tendría que realizarse una coalición total. Para coaligarse los partidos tendrían que acreditar y comprobar una buena cantidad de aspectos como aprobación en organismo nacional, plataforma electoral, programa de acción, estatutos, aprobación de postulación de cada partido y programa de gobierno.

Si querían postular senadores comunes no podían hacerlo en más de diez entidades pues ello implicaba coalición total; más de cien diputados implicaba también coalición total. En la reforma se aprobó que para la pérdida del registro habrían de pasar dos elecciones sin obtener el 1.5% de la votación. Pero si era en coalición, entonces a la primera elección sin el 1.5% se perdía el registro. En fin, un sinnúmero de barreras que lograron evitar cualquier coalición en la elección de 1994.

Los cambios del sistema electoral

El traslado de funciones y exigencias en el interior del sistema político a partir de la crisis de los años ochenta, evidenciaron la falta de competencia del sistema electoral. A pesar de ello, las acciones en materia electoral empezaron a tener mayor peso en el país en la medida en que el Estado benefactor se derrumbaba, en que se desregulaba la vida económica y se flexibilizaban las relaciones obrero-patronales al imponerse el proyecto neoliberal. Los procesos electorales se fueron transformando en una vía privilegiada -casi la única- de acción social y ciudadana, que empezaban a dar cuerpo al descontento, a expresar cierta pluralidad y a esbozar, aun con turbiedad, los proyectos alternativos al gubernamental y oficial. También durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en relación directa al crecimiento de la competitividad opositora, fueron aumentando las dimensiones del fraude electoral a tal grado, que el conjunto de la oposición.

dejando de lado diferencias ideológicas, empezó a converger alrededor del problema de la democracia y a radicalizar su lucha contra el sistema político.⁴³

La "resistencia civil" del PAN por un lado y la "unidad de la izquierda" por el otro, no fueron sino producto del agotamiento del viejo sistema electoral, abordado por dos perspectivas distintas pero coincidentes en la necesidad de abrir espacios a la democracia político-electoral. Las elecciones de julio de 1988 y muchas de las que posteriormente se realizaron en algunas entidades del país, demostraron patéticamente la quiebra de la racionalidad tradicional del sistema electoral mexicano para canalizar el despliegue de las fuerzas políticas. La presencia de nuevas opciones reales de poder, realineamiento expresado nítidamente de la derecha a la izquierda a través del PAN el PRI y el PRD, exigieron para su desenvolvimiento de un nuevo y mejor marco legal capaz de procesar en todos los órdenes, pero particularmente en el terreno electoral, las demandas y presiones que se desarrollan en la sociedad mexicana. Al pretenderse que el sistema electoral pudiese ejecutar funciones que hasta entonces habían desempeñado otras instituciones del sistema político o, si se deseaba alcanzar una mejor gobernabilidad a través de la legitimidad que otorga el voto popular, se tendrían que construir los espacios suficientes para la expresión de un competitivo sistema de partidos.

Es en ese proceso de cambio que se encuentra implícita la necesidad de dejar atrás la vieja lógica de la legitimidad sustantiva, para arribar definitivamente a la legitimidad democrática. Ello equivale a señalar que el consenso gubernamental no puede seguir cimentado prioritariamente en la generación de beneficios a determinados grupos sociales, ni anclado en el reparto de espacios políticos a sus grupos cautivos.⁴⁴ Sin duda el modelo anterior agotó sus posibilidades, más aún, cuando se estrechó la capacidad del Estado benefactor y en el momento en que la competitividad opositora exige la puesta en práctica de una democracia plena. Hoy en día, de acuerdo al desarrollo político del país, la única alternativa posible es conducirse a través de la legitimidad democrática.⁴⁵

Esto implica otorgar con toda su extensión la característica de competencia al sistema electoral, revalorar el lugar de la incertidumbre y, sobre todo, la posibilidad de poner en juego su capacidad para exigir la rendición de cuentas. Detrás se encuentran el asentamiento del pluralismo y el fortalecimiento del espíritu de la mayoría ciudadana. Reforzar la búsqueda de la legitimidad democrática obliga a mejorar las reglas y las condiciones de la participación electoral, en donde

⁴³ Juan Molinar Horcasitas. "Hacia un cambio en el sistema de partidos" en *Cuadernos Políticos*, Núm 56, México, ERA, enero-abril de 1988, pp. 77-78.

⁴⁴ Leopodo Gómez y John Bailey. "Transición política y dilemas del PRI" en *Foro Internacional*, México, Vol. XXXI, Núm. 1, El Colegio de México, julio-septiembre, 1990.

⁴⁵ Bertrand Badie y Guy Hermeu. *Política comparada*, México, F.C.E., 1993, p. 113.

la simplificación de los procedimientos propicien la participación plena y garantizada de los actores políticos y en el que la equidad en las condiciones aseguren espacios y medios semejantes para todos. No hay duda de que el fortalecimiento de la presencia ciudadana en los organismos electorales es el camino para generar certeza y credibilidad en los comicios. Tampoco de que para mejorar su confiabilidad la autoridad electoral requiere de consenso entre las fuerzas que participan. Así, simplificación de procedimientos, equidad en las condiciones, ciudadanización de los organismos y consenso de participantes, resultan indispensables para ampliar y profundizar la vida democrática. Todo lo anterior equivaldría a cambiar las instituciones políticas en las que se legitima el régimen, lo cual permitiría concretar la transición a la democracia.⁴⁶

En este caso estaríamos hablando de romper los mecanismos de la gobernabilidad autoritaria para trasladarnos hacia la posibilidad de la gobernabilidad democrática, en la cual el ejercicio del poder se resuelve en el reconocimiento del poder electoral como resultado de la competencia. El fortalecimiento de los métodos para asegurar la expresión de la voluntad popular ha dado como consecuencia una mayor solidez de las instituciones electorales. Con ello, cada vez más la elegibilidad se ha ido transformando en uno de los elementos rectores de la gobernabilidad. Sin embargo, todavía quedan tareas pendientes para terminar con la disociación entre los avances de la legitimidad democrática y los frenos que impone la gobernabilidad autoritaria, para que, precisamente, una nueva dimensión de la legitimidad se convierta en el mecanismo privilegiado de la gobernabilidad democrática.

⁴⁶ Juan Linz. *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial-CONACULTA, 1990, p. 57.