

Prologo

La constante que encontramos en la lectura de los trabajos es la necesidad de adaptar las instituciones a la nueva realidad en que nos encontramos. Los puntos de vista varían algunos como en otros no. Es el gran misterio, según dice el lector, encontrar a lo largo de la lectura momentos en los que coincide y en los que difiere de los puntos de vista debidamente fundamentados y razonados por especialistas en temáticas que van de los sistemas electorales, la ideología, la historia, la sociología, la psicología, la antropología, etc. De esta manera se resalta a la perspectiva de la participación ciudadana, situación que no favorece la creación de una mayoría gobernante, pero que respecto al pluralismo que tanta dificultad encuentra para que se refleje en el seno de las instituciones. También se contri- buye al reto que hacen los partidos políticos hoy día en su propia vida, que se les presenta con la albatarda en el poder y su vida interior, igual es de interés observar como tiene el proceso de legitimación de los órganos del poder político la legislación electoral, que mucho tiene que ver con la toma de decisiones. La cuestión ideológica no es ajena a esta obra colectiva, pues se dan puntos de vista interesantes para el lector.

Que se ha hecho, que se está haciendo, que falta por hacer. Son tres interrogantes que son respondidos en el presente trabajo. En fin, no me resta más que desear una muy agradable lectura.

Cumplido

Se puede decir que esta obra es un aporte a la reflexión nacional, también actual, en el sentido de que se trata de un libro que se en- beneficia de la participación de los autores en el ejercicio de la función pública, lo que contribuye a la mejora de la gestión pública y a la transparencia y estandarización de los procedimientos.

El presente trabajo es el resultado de un taller de trabajo que se realizó en el Instituto Mexicano de Estudios Políticos y Sociales (IMEPS) en el mes de octubre de 1994.

Los autores son: Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González, Lic. José Antonio Treviño González.

conduciéndose por el camino de la reforma electoral, atizada a partir de los setentas y en consecuencia formando parte de los procesos transicionales que Huntington con éxito bautizó como la tercera ola democratizadora. El arranque de esta metamorfosis democrática podría situarse a partir de los años sesentas con el lento caminar de las oposiciones en su intento por penetrar en un terreno vedado y sinuoso como el que representaba la abstención del voto, sin embargo, podría constituir un error partir de este momento y no considerar el año de 1953 como el punto preciso de partida. En esa fecha, la ola de las reformas electorales puso en marcha a nivel mundial a propósito de la culminación de la segunda posguerra llegaba al país con una extensión considerable del derecho al sufragio para incluir a las mujeres.

Derecho electoral mexicano: Perspectivas para una reforma

Desde entonces los cambios institucionales se convirtieron en la transición del poder que se llama a la reforma electoral. El año 1953 es el punto de partida de la reforma electoral mexicana. En el proceso de la reforma electoral mexicana se han observado los principios y valores de la democracia. La transición de los sistemas electorales a sistemas democráticos es un proceso que nos encontramos reclamos urgentes ajustes institucionales para que todas las manifestaciones políticas del nuevo episodio de la democracia se den cuenta de la importancia de la reforma electoral mexicana por sus características.

El modelo de transición política mexicana por sus características particulares no puede ser copiado ni de ninguna otra forma política, sin embargo, ella no opera para estar de encontrar puntos de convergencia entre manifestaciones políticas que por sus formas y las circunstancias en que se producen se han convertido en una realidad obligada al nivel de encontrar el modelo de transición política mexicana se acordó al modelo gradual.

UNAM-III, 1994.

1. Cit. Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. La Jolla, California: Sage, 1991. P. 10.

Pluralidad política y cambios institucionales

César I. Astudillo Reyes

I. UN PRIMER ACERCAMIENTO

La transferencia del poder que selló nuestro llamado a las urnas en el año 2000, ha activado de nuevo un largo proceso de discusión colectiva sobre la organización del poder político en México. En el fondo, se trata de ir a la base misma que soporta la organización política y constitucional del Estado con la consecuencia inevitable de replantear los principios y valores de la democracia. La transición en que nos encontramos reclama urgentes ajustes institucionales para que todas las manifestaciones políticas del nuevo episodio —que pretende ser democrático— puedan fluir por los cauces de la ley.

El modelo de transición política mexicano por sus características particulares no puede ser equiparado al de ningún otro régimen político; sin embargo, ello no obsta para tratar de encontrar puntos de confluencia ante manifestaciones análogas que por las formas y las circunstancias en que se propiciaron, se han convertido en referencia obligada al tratar de encontrar el modelo de transición ideal¹. Nuestra transición se acomodó al modelo gradual,

¹ La transición española es un punto de referencia sobre el particular, por lo cual la bibliografía es vasta y sólo apuntaremos los trabajos que nos parecen más interesantes. Cfr. Cotarelo, Ramón, Compilador, *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid, 1992; Aragón Reyes, Manuel, "El Camino hacia la Constitución. La Articulación

conduciéndose por el camino de la reforma electoral², atizada a partir de los setentas y en consecuencia formando parte de los procesos transicionales que Huntington con éxito bautizó como la tercera ola democratizadora³. El arranque de esta metamorfosis democrática podría situarse a partir de los años sesentas con el lento caminar de las oposiciones en su intento por penetrar en un terreno vedado y sinuoso como el que representaba la ostentación del poder; sin embargo, podría constituir un error partir de este momento y no considerar el año de 1953 como el punto preciso de partida. En esa fecha, la ola de ajustes políticos que se puso en marcha a nivel mundial a propósito de la culminación de la segunda posguerra llegaba al país con una extensión considerable del derecho al sufragio para incluir a quienes hasta entonces habían sido excluidas de la participación política: las mujeres.⁴

Desde entonces, los cambios institucionales se convirtieron en una constante que estuvo presente a lo largo de tres décadas hasta encontrar su punto más alto y al mismo tiempo el más conflictivo, pero que a final de cuentas, de cara al inicio de un nuevo siglo, posibilitó la sustitución de un régimen cerrado, autoritario y agotado en sus expectativas. Acudimos así al nacimiento de un nuevo or-

Jurídica de la Transición", *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; Lucas Verdú, Pablo, *La octava Ley Fundamental: Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976, también "La singularidad del proceso constituyente español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978; Morodo, Raúl, *La Transición Política*, Madrid, Tecnos, 1988; De Esteban, Jorge, *Por la senda constitucional*, Madrid, Ediciones El País, 1987.

² El estudio de los modelos de transición política existentes puede verse en el clásico compendio de O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillip y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994. Tomo I para Europa meridional y Tomo II para América; véase también, Santamaría, J., *La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982. Para el debate actual de las transiciones Vid. *Transiciones democráticas en América latina. Reflexiones sobre el debate actual*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1990. Para el caso mexicano Cfr. a Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-IIIJ, 1994.

³ Cfr. Huntington, Samuel, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991. Existe edición en español de Paidós, 1994.

⁴ Sobre la extensión del sufragio universal en su contexto histórico véase el ilustrativo trabajo de Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 101 y ss.

den legitimado por el sufragio popular que en la actualidad atraviesa su fase más incierta. La actuación cotidiana y real de este orden está arrojando los elementos necesarios para construir dos escenarios de llegada: o sea, capaz de arribar mediante él a la anhelada consolidación y concluir finalmente en esa democracia sin adjetivos a que hace referencia Linz⁵ o estaremos ante los riesgos de una involución autoritaria.

Afortunadamente en el intercambio no hubo violencia ni ruptura, vamos ni siquiera exabruptos, al contrario, hubo orden y tranquilidad; la alternancia se logró por los conductos institucionales y en el marco de la Ley Fundamental vigente. El primer paso, luego de un azaroso camino se consiguió con éxito.

El segundo paso nos conduce a la concreción de un arreglo político que facilite la vigencia de un renovado entramado normativo que dé pauta a la consolidación de prácticas e instituciones políticas de nuevo cuño en el transcurso del tiempo⁶. La tarea no es sencilla. Lo reciente de las transformaciones y sobre todo la magnitud de sus implicaciones han sumergido a la sociedad en una etapa transitoria de comprensión de la nueva realidad, que poco a poco empieza a ser estudiada y en consecuencia entendida. Hay enseñanzas, de eso no cabe la menor duda, sin embargo, el reacomodo de las capas tectónicas que conforman el proceso del poder políti-

⁵ Juan J. Linz en un trabajo denominado "Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias", construye un concepto de democracia que a partir de la década de los noventa no está a debate pues es aceptado generalmente. Para él, la democracia es "un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y de otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente"; Cfr. Del Águila, Rafael, Vallespín, Fernando y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 226

⁶ La diferenciación entre los conceptos de arreglos, prácticas e instituciones políticas viene dada por Dahl. Para él, la expresión "arreglos políticos" significa algo provisional que puede darse una vez que un país abandona un gobierno no democrático. A la expresión "prácticas" le atribuye un sentido más habitual y duradero, y a la voz "instituciones" la refiere a algo que se ha asentado después de un largo itinerario, que pasan de una generación a otra, Op. cit. p. 98.

co⁷ dificulta cualquier esfuerzo de anticipación de lo que habrá de suceder, pues mientras para algunos actores la prioridad es gobernar, o aprender a hacerlo, para otros la apuesta está en la supervivencia política o como mínimo en su reposicionamiento electoral frente a la sociedad.

Dentro de esta incertidumbre de lo que será, lo que nos corresponde hacer es abonar a la certidumbre de lo que debe o puede ser; para ello hay que estar conscientes del escenario que tenemos ante nosotros. La integración monocolor de los órganos de representación, donde un solo partido podía decidir el destino de las decisiones políticas ha sido desechada definitivamente; ahora, esas mismas decisiones tienen que ser discutidas, negociadas y consensadas por todos los actores políticos dentro de una coyuntura singular que ha evidenciado la radicalización de posiciones y el uso intransigente de las porciones de representación que cada fuerza ostenta en los órganos deliberativos; todo ello, consecuencia lógica de las oscilaciones en la lucha por el poder.

La configuración política actual muestra un panorama más democrático al incorporar órganos de poder divididos de origen por su misma integración pluripartidista. Lo saludable de este acontecimiento puede ser ensombrecido si en lugar de dar paso a la consolidación de una cohabitación política seria y responsable se apuesta a la negación sistemática al cambio y a la transformación democrática. Los actores políticos, en este contexto, jugarán un papel de primer orden al tener en sus manos la construcción de acuerdos en lo fundamental que conlleven a la creación de un sistema de reglas acordes al momento que se vive y en concordancia con el entorno que se quiere potenciar para el futuro

Este trabajo tiene precisamente esa doble finalidad, por un lado demostrar que ante la incertidumbre en que nos mantiene el advenimiento del pluralismo es prudente continuar en una re-

⁷ El concepto proceso del poder político aglutina las características dinamizadoras que dan vida y movimiento a las estructuras formales y estáticas representadas por los ordenamientos fundamentales. Hablamos por supuesto de los mecanismos por medio de los cuales se accede, ejerce, conserva y pierde el poder político. Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1986, p. 28.

flexión colectiva acerca de lo que se necesita para transitar con certidumbre a un nuevo *status* político y, por otro lado, discutir cuáles son los cambios institucionales que pueden auspiciar con mayor facilidad una actitud de cooperación política responsable, basada en el equilibrio electoral que supone el panorama actual y del que aquí se dará cuenta.

II. LOS FACTORES DE LA APERTURA

La apertura del régimen político mexicano se enlaza directamente con el agotamiento de sus estructuras legitimadoras. Los dos elementos que se cohesionaron para dar paso al paradigma de los sistemas de partido "hegemónico-pragmáticos"⁸ en la expresión de Sartori, habían llegado a una circunstancia precisa que los orillaba a reformarse o a sufrir las consecuencias de un eventual desbordamiento social.

El primero de ellos apareció en el mismo diseño de la Constitución de 1917 al incorporar el sistema electoral de mayoría⁹ a la integración de los órganos de representación política, dentro de un estado de agitación social no propicio para ello. El segundo elemento apareció 12 años después, cuando Plutarco Elías Calles coronó sus esfuerzos por aglutinar en un solo partido a los elementos revolucionarios creando una estructura de dominación única para contar con los controles políticos propios de una organización vertical de poder. La hegemonía del partido subyace en la propia legitimación ideológica con la que fue concebido. Desde los documentos de fundación del Partido Nacional Revolucionario se advirtió la

⁸ Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano Cfr. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza editorial, 2ª edición ampliada, 1997, p. 276

⁹ Sobre las características del sistema de mayoría, su influencia en el sistema de partidos y la configuración de la representación política Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 34 y *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 11. También el interesante estudio de Lijhpart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Madrid, CEC, 1995.

idea de que la organización política sería la realizadora de los postulados de la revolución, y que los principales jefes revolucionarios tendrían la gran tarea de culminar la labor comenzada con las armas, ya por las vías institucionales.

Calles fue demasiado hábil para reunir a todos los sectores que participaron en la gesta histórica y para transmitirles la ideología revolucionaria; dado el momento que se vivía esa ideología era la única legítima. Las transformaciones sucesivas en Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y Partido Revolucionario Institucional en 1945 siguieron en esa tesitura. José Ramón Cossío sintetiza contundentemente el fenómeno: la revolución se había hecho partido, el partido régimen, el régimen se sometía a la Constitución (por ser la expresión de la lucha que dio origen al partido), y el sometimiento del régimen a la Constitución era la recreación cotidiana de la revolución misma.¹⁰

La amalgama de los dos elementos, sistema electoral de mayoría-confederación de partidos se compactó de tal manera al compás de la evolución, que constituyó una superestructura de bases ideológicas hiper-sólidas que no tuvo la menor complicación para ubicarse como el centro político más atractivo y por ende, bajo un control absoluto, dispuso de la capacidad para acaparar prácticamente todos los espacios de representación política, desde la Presidencia de la República, pasando por el Senado, la Cámara de Diputados, las gubernaturas, los Congresos locales y los ayuntamientos. Una vez teniendo las mayorías necesarias dentro de los órganos de producción de las leyes, el régimen político se allegó la llave para ajustar con entera libertad el marco jurídico regulador de la competencia política¹¹. Para equilibrar hegemonía con legitimidad y no caer

¹⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática Constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 36

¹¹ Como elementos adicionales, hay que destacar que el monopolio del poder político dio pauta para que el propio régimen controlara la organización electoral desde la Secretaría de Gobernación; igualmente, la nula existencia de mecanismos de control de la legalidad y constitucionalidad de los comicios dejaban en manos de los Colegios electorales de las cámaras —de monopolio prisita— la resolución de los conflictos suscitados. Sobre el particular véase "El proceso electoral de 2000", en Cárdenas, Jaime, García Campos, Alan y Nieto

en la tipología de partido de Estado optó por permitir una dosis moderada de oposición bajo la garantía de que su supremacía permaneciera incontestable. La única forma de obtener legitimidad en el ejercicio del poder era sometiéndose al juicio de las urnas, aún en condiciones totalmente adversas para los demás partidos.

El factor de la apertura y posterior desmoronamiento del régimen recayó entonces en la reforma electoral.¹² El ambiguo proceso de evolución del entramado normativo iniciaría en 1953 apostándose en 1996. En este periodo se registran 9 cirugías mayores a la Constitución y otras tantas a las leyes secundarias para ir abriendo los cauces a la competencia equilibrada entre partidos. El proceso de apertura o liberalización no fue, sin embargo, gratuito, ni puede ser entendido como una concesión graciosa de la élite gobernante. Fue consecuencia de una serie de factores que unidos apuntalaron la revisión de las reglas del juego político; desde este punto de vista, la reforma electoral se concibió como un factor entre factores. Factores disímbolos, pero al fin y al cabo determinantes por su impacto directo a la erosión de la legitimidad del régimen.

El conflicto obrero-ferrocarrilero de finales de los cincuentas, la aparición de insurgencias sindicales y las amenazas del PAN de no participar en las siguientes contiendas electorales, después de las irregularidades de las elecciones federales y locales de 1958 y 1959 fueron algunas de las causas que motivaron el primer ajuste a la regulación electoral en el sexenio de Adolfo López Mateos¹³. La incapacidad de la oposición para luchar en un escenario de com-

Castillo, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM-IJ, 2000, p. 148 y ss.

¹² La reforma fue el conducto para abrir los cauces de la transformación política pero no constituyen la totalidad del cambio democrático en México. Sobre ello Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 29 y ss.

¹³ Cfr. López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de documentación política, A.C., 1979, p. 68, y De Andrea Sánchez, Francisco J., "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: Época contemporánea", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 97.

pleto desequilibrio dio lugar al incremento de su representatividad en 1972.

Las causales de la "reforma política" de 1977 son igualmente diversas; inician con el malestar causado por la sobre-representación del PRI en los órganos legislativos, producto por supuesto de un sistema electoral hecho a la medida; continúa con la marginación político-electoral de organizaciones políticas representantes de la izquierda y con la aparición de insurgencias sindicales;¹⁴ se agrava con las reminiscencias del movimiento estudiantil de 1968 y con el fortalecimiento de la guerrilla rural y urbana;¹⁵ y finalmente se desborda con un elemento de contundencia: la crisis económica de 1976.

Para el rediseño institucional de 1986 fue determinante la crisis económica de 1982,¹⁶ además del conflicto poselectoral derivado de las irregularidades en las elecciones locales de 1983 y federales de 1985 que provocó que ciertos sectores de la izquierda, junto al PAN, encabezaran una alianza coyuntural "por la defensa del voto".¹⁷ Las crecientes inconformidades de los partidos respecto de la normatividad electoral jugaron un papel trascendental.

La ilegitimidad provocada por las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988 así como la pérdida de la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados constituyeron los motivos que llevaron a Carlos Salinas a pactar con el PAN una nueva reforma electoral, a cambio de que ambos partidos impulsasen las adecuaciones constitucionales que su programa político motivaba.

Para 1993 las cosas fueron diferentes. No se trataba plenamente de circunstancias económicas o sociales, se trataba de una cuestión eminentemente política. La situación del país marchaba bien y

¹⁴ Cárdenas Gracia, *La reforma..* Op. cit. p. 95.

¹⁵ Cfr. Barquín, Manuel, "La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, México, UNAM-IJ, 1988, p. 334 y ss.

¹⁶ Cfr. Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México..* México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 131.

¹⁷ Cfr. Gómez Tagle, Silvia, *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México, GV editores, 1993, p. 43.

los programas sociales implementados por el gobierno federal estaban en pleno auge. El proceso de reestructuración económica había avanzado liberando la economía, pero tenía serios rezagos en lo referente a la reforma política; ello repercutía a la vez en la consolidación de la reforma económica. Al reconocimiento de las políticas del Presidente había que sumarle la legitimidad de las fuerzas opositoras.

No estaba contemplado otro ajuste al entramado normativo de cara a las elecciones de 1994. Fue el levantamiento armado de Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y del Cardenal Posadas Ocampo los que estremecieron la conciencia nacional y cambiaron el sistema de relaciones políticas en la proximidad del llamado a las urnas. Había entonces la necesidad de generar un nuevo acuerdo cuando los actos preparatorios de la elección ya estaban en marcha.¹⁸

A la llamada "reforma definitiva" precedió el normal descontento de la oposición con las reglas electorales. En el dictamen emitido por los consejeros ciudadanos del IFE, Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y José Woldemberg se reconocieron los avances obtenidos, pero se dejó constancia que el sistema electoral adolecía de graves y evidentes deformaciones. Igualmente, los informes de los observadores electorales patentizaron la iniquidad de los medios de comunicación, la compra y coacción del voto a favor del PRI, la falta de papelería electoral y tinta indeleble, los cambios de casillas electorales y sobre todo, la ineficacia de la fiscalía especial para delitos electorales.¹⁹ El elemento que amalgamó estos "ingredientes" fue la debacle económica de diciembre de 1994.

La conjunción de situaciones políticas, sociales y económicas escenificadas en momentos históricos determinados de nuestra Nación, no tanto en forma armónica pero sí constante, representó

¹⁸ Cfr. Alcocer, Jorge, *Elecciones, diálogo y reforma*, México, 1994/1, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

¹⁹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Germán, Compilador, *Elecciones a debate, 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Editorial Diana, 1994.

el detonador que incentivó nuestra evolución hacia nuevos estadios democráticos. El único elemento ajeno que sin interrupción estuvo presente para coadyuvar desde fuera fue la presión de organismos no gubernamentales y de Estados del concierto internacional que condicionaron una cooperación más estrecha a cambio de que el país gozara de una estabilidad política y social que motivase la inversión de capitales.

III. PRIMERO LA CÁMARA, FINALMENTE LA PRESIDENCIA

Reconocer el pluralismo político en México ha sido una cuestión particularmente difícil. El camino de la apertura ha sido gradual, lleno de incertidumbre y en ocasiones de retrocesos. El proceso de liberalización inició en 1953 y está llegando a su fase democratizadora en el momento actual, de cambios verdaderamente profundos.²⁰

El portal de la pluralidad en los órganos representativos, ya con la extensión y universalización del sufragio, arranca en la Cámara de Diputados, sigue en los ayuntamientos, continúa en los Congresos locales, trasciende al Senado, arriba a las gubernaturas y finalmente concluye en la Presidencia de la República, considerada la piedra angular de nuestro sistema constitucional. He aquí algunos datos sobre el proceso de pluralización de cada uno de estos órganos.²¹

La Cámara de Diputados. Por ser el primer espacio que abrió las puertas a la heterogeneidad política, bien podemos considerar a este órgano de la representación popular como el espacio donde se encendió la chispa del cambio democrático en México. Es el pedestal desde donde se han visto con mayor claridad los cambios en las

²⁰ Para comprender los elementos que comprenden las fases de liberalización y democratización en las transiciones políticas véase el citado estudio de O'Donnell, *et al.*

²¹ Los datos que se exponen en el apartado relativo a la Cámara de Diputados son, como se verá, más exhaustivos que los demás. Ello obedece a que la mayoría de los cambios operados en los órganos deliberativos y ejecutivos tanto locales como federales siguen el impulso de la apertura generada en ella.

esferas del poder y el lento pero continuo desarrollo de la vida político-electoral.

Los elementos narrados al principio de este trabajo —sistema electoral y partido hegemónico— produjeron una situación desoladora en el escenario político que se agudizó durante la década de los cincuentas. Si echamos un vistazo al reparto del poder dentro de la cámara veremos que de 1955 a 1964 la oposición obtuvo solamente 20 curules de un total de 483 que estuvieron en juego. Era prudente —y necesario para el régimen— corregir el sistema para abrir un territorio infranqueable; por tanto, en 1963 se reformó y adicionó el artículo 54 de la Constitución para dar cabida a los diputados de partido. Con esta primera operación, los partidos políticos que superaran la barrera legal del 2.5% de la votación total en el país asegurarían 5 escaños en la cámara pudiendo aumentar una posición más por cada medio por ciento adicional, pero sin exceder de 20 diputados por cada uno.²² Si un partido lograba obtener veinte o más lugares por la vía mayoritaria, no se beneficiaría de la fórmula.

De entrada la fórmula rindió buenos frutos. Las elecciones federales subsecuentes de 1964, 1967 y 1970 sirvieron para valorar la efectividad de los cambios. Hubo un incremento importante pero a la vez intrascendente; en cada ejercicio democrático la oposición representada por el PAN, PPS y PARM obtuvo conjuntamente 35 curules de un global de 210, 212 y 213 disputadas en cada una. De hecho el PPS y el PARM fueron incapaces de superar el umbral de votación requerido y aún así se les concedió representación política bajo el argumento de aplicar el espíritu en lugar del correcto sentido de la norma, representando una flagrante violación a la Ley Fundamental. La situación conminó un reajuste en 1972, disminuyéndose la barrera legal a 1.5% y aumentándose el nivel de representatividad hasta 25 diputados, que de todas formas vino a sub-

²² Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, VI, México, UNAM, 1979, p. 43.

representar al PAN y a sobre-representar a los partidos satélites o paraestatales²³.

La reforma política de 1977 dio un giro de ciento ochenta grados al modelo de integración de la cámara. En primer término se modificó el viejo y desgastado principio poblacional para su integración.²⁴ Quedaron atrás los 196 distritos electorales uninominales existentes a esa fecha y se estipuló que la cámara se compondría de 400 legisladores; 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, con toda la ingeniería que su adopción necesitaba.

Los 100 peldaños de representación proporcional directamente estuvieron reservados a los partidos opositores. El método de asignación excluía del reparto al partido que obtenía más de 60 triunfos por la vía pluralista y lógicamente el PRI era el único capaz de ganarlos. De esta forma el 25% de representatividad garantizada se convirtió en 26% en las elecciones de 1979 al triunfar el PAN en 4 distritos uninominales. Para las elecciones de 1982 las cifras casi no variaron, el PRI obtuvo el 74.75% de los escaños de la cámara y la oposición el 25.25 % divididos entre los partidos PAN, PSUM, PDM, PST y PPS. Las últimas elecciones que se llevaron a cabo bajo el diseño de 1977 y las normas de la LFOPPE fueron las intermedias de 1985; allí, el partido mayoritario tuvo una representatividad de 72.25% mientras que el restante 27.75% pasó a las demás organizaciones políticas. En términos de curules el PRI obtuvo 289, el PAN 9 de mayoría relativa y 41 de representación proporcional, el PARM logró 2 de mayoría y 9 de representación proporcional, el PPS obtuvo 11 de representación proporcional, el PDM 12, el PSUM 12, el PST 12, el PRT 6 y el PMT 6.²⁵

La "renovación política" de 1986 replanteó la integración del órgano legislativo para aumentar el número de curules de repre-

²³ Cfr. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III, 1995.

²⁴ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1996, p. 203 y ss.

²⁵ Cfr. De Andrea Sánchez, Francisco J. "Los partidos políticos en la constitución mexicana de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, México, UNAM-III, 1988, p. 399.