

---

## LOS SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO. UN ESTUDIO COMPARADO

---

*Pablo Javier BECERRA CHÁVEZ\**

SUMARIO: Introducción; I. El marco constitucional; II. La legislación electoral local; III. Integración de los Congresos; Bibliohemerografía.

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo se desarrollará el análisis del desarrollo del sistema electoral en el nivel local. El primer problema con el que topa el análisis es el hecho de que en realidad se trata del desarrollo de tantos diseños legales como entidades federativas tiene el país. En efecto, debido a la organización federal de la República Mexicana, cada estado tiene su propia constitución política y sus propias leyes o códigos en materia electoral. En México no tenemos, como en los estados unitarios (por ejemplo, Francia, Uruguay, etc.) elección de autoridades locales en el contexto de normas uniformes para todo el país (que en esos casos se divide en departamentos o provincias), sino procesos electorales que se llevan a cabo bajo la normatividad jurídica y las figuras institucionales de cada estado, lo que complica extraordinariamente el análisis.

A partir de la reforma de 1996, el Distrito Federal se ha incorporado a esta dinámica, debido a que se estableció en el tex-

---

\* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Área de Investigación en Procesos Políticos. Colaboró en la sistematización y el análisis de la información Fidel Martínez Ortega, ayudante de investigación, UAM-I.

to constitucional (art. 122) la posibilidad de que la capital del país tenga su propio código electoral y su institucionalidad en la materia. De esta manera, tenemos las normas electorales federales, que parten de la Constitución y llegan a la legislación reglamentaria (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Reglamentaria del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal), y, por debajo de las anteriores, las Constituciones locales (para el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno) y los códigos electorales de cada entidad, mismos que pueden adquirir formas muy variadas dentro de los marcos muy generales que establece la Constitución general.

Debido a lo anterior, el estudio del sistema electoral en el nivel local debe ser necesariamente comparativo. Si bien es cierto, que los cambios en el nivel federal normalmente “arrastraban” los diseños legales locales, la dinámica de los estados era diferente debido a la laxitud del marco constitucional y a las diversas características propias de la dinámica local. A partir de la reforma de 1996, con el establecimiento explícito de un conjunto de elementos mínimos que deben establecer las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, se acelera la tendencia a la unificación de los diseños locales.

En este trabajo no se podrá llegar a un análisis microscópico que permitiría apreciar en todo su detalle la dinámica de cada estado, sino más bien se desarrollará un estudio comparativo que permita distinguir la evolución diferencial de las variables fundamentales de los sistemas mediante el cual se integran los congresos locales. Para lograr lo anterior es necesario analizar en primer lugar el desarrollo del marco constitucional federal, tarea que emprendemos en el siguiente apartado. Posteriormente realizaremos el estudio comparado de las leyes locales a partir de la revisión de los estudios disponibles y de las leyes mismas. En este estudio comparativo se incluye al Distrito Federal en tanto que es una de las 32 entidades que cuentan con su específico diseño electoral. Sin embargo, el estudio detallado de la capital del país se desarrollará en otro capítulo, debido a su importancia y a las particularidades que la caracterizan.

## I. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Hasta antes de 1996 el marco establecido por la Constitución general de la República con respecto a las características del sistema electoral de los estados era muy general y no establecía mecanismos para garantizar la constitucionalidad de las leyes en materia electoral, tanto federales como locales. Esto brindaba las condiciones para que en cada estado las leyes electorales tuvieran los diseños más diversos, pero sobre todo, para que la arbitrariedad de las autoridades locales en la materia no tuviera freno. Los partidos políticos opositores que lograron entrar en la esfera legal de la competencia gracias a la reforma de 1977, tanto en el nivel federal como en el local,<sup>1</sup> se enfrentaban a condiciones particularmente difíciles en las elecciones de gobernadores, congresos locales y ayuntamientos.

En su texto original, la Constitución establecía que los Estados (pero no los territorios ni el Distrito Federal) adoptarían “la forma de gobierno republicano, representativo, popular” y que tendrían como base de su organización política y administrativa al “Municipio libre”. Los gobernadores constitucionales no podrían reelegirse ni podrían durar en el cargo más de cuatro años. El número de diputados de las legislaturas locales sería proporcional al número de habitantes, pero nunca podría ser menor de quince (art. 115 de la Constitución de 1917). En este marco tan general, los gobiernos y las legislaturas locales diseñaron durante muchos años sus leyes electorales, tomando como referencia las leyes electorales federales del momento, pero sin sujetarse a mínimos organizativos y procedimentales que garantizaran comicios limpios e imparciales. Por supuesto, en el nivel federal ocurría algo parecido: las ausencias del texto constitucional permitieron durante mucho tiempo la elaboración de leyes en la materia propicias al desarrollo del sistema de partido hegemónico, por definición no competitivo.

Fue la reforma política de 1977 la que iniciaría la transformación de esta dimensión del sistema electoral. El artículo 41 refor-

---

<sup>1</sup> Véase la reforma de 1977 al artículo 41 de la Constitución: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”. Gutiérrez y Rives: *La Constitución mexicana en el siglo XX*. México, Las líneas del mar, 1994. p. 229.

mado definía a los partidos políticos nacionales como “entidades de interés público” y les garantizaba el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Hasta antes de eso, los partidos tenían que solicitar su registro como partidos “estatales” para participar en la política local.

Al mismo tiempo, el artículo 115 reformado introducía el sistema de “diputados de minoría” en la elección de los congresos locales, pero dejaba el diseño definitivo a las legislaciones locales, sin establecer mínimos o modalidades específicas que emparentaran de manera clara la integración de las legislaturas de los estados con la novedad introducida en la integración de la Cámara de Diputados federal. Debe recordarse que en este último ámbito la reforma de 1977 estableció una integración mixta: 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional. En contraste, para el nivel local la Constitución hablaba de diputados “de minoría”. Fue en el ámbito municipal en donde sí se introdujo el principio de representación proporcional: en los municipios de 300 mil o más habitantes sus ayuntamientos se integrarían mediante este principio. En 1987, durante el gobierno del presidente De la Madrid, se reformó de nuevo este artículo constitucional (el 115) para ampliar la aplicación del principio de representación proporcional en la elección de “todos los municipios”, pero dejaba a las leyes de los estados su precisión.

También en 1987 se reformó el artículo 116 constitucional con la finalidad de detallar en él las materias correspondientes a la elección de gobernador y de las legislaturas de los estados, que antes estaban contempladas en el 115. En el primer caso no se añadieron novedades a lo que ya se había establecido en la reforma de 1928 (quien hubiera ocupado el cargo de gobernador sustituto, interino o provisional, podría aspirar a ser gobernador electo después de un período) y en la de 1943 (que aumentaba de cuatro a seis años la duración del encargo). Por lo que hace al segundo aspecto, se repetía lo que ya había sido establecido en 1977: el “sistema de diputados de minoría” en las legislaturas locales. Para este momento ya se había producido una reforma en el ámbito de la integración de la Cámara de Diputados federal, la cual había aumentado el número de legisladores de representación pro-

porcional a 200 y había rediseñado su forma de asignación mediante la introducción de una virtual “cláusula de gobernabilidad” (que por supuesto nunca fue llamada así en la legislación). Nada de esto se reflejaba en el artículo 116 constitucional, de tal manera que se dejaba a las legislaturas locales la tarea de detallar la figura de “diputados de minoría”.<sup>2</sup>

Una de las primeras acciones del gobierno del presidente Zedillo, a fines de 1994, fue enviar una iniciativa de reforma constitucional en materia del Poder Judicial, que incluyó, entre otros aspectos, la introducción de la figura de “acción de inconstitucionalidad”, un medio para impugnar “normas de carácter general” por estar en contradicción con la Constitución general, con la excepción rigurosa de las “que se refieran a la materia electoral”.<sup>3</sup> Esto significaba que los aspectos electorales de las Constituciones locales y las leyes de la materia electoral eran intocables, como de por sí lo habían sido hasta antes de esa reforma. Para ese momento (1994) el ámbito de las elecciones locales ya se había evidenciado como un espacio de elevada competitividad que se caracterizaba por la recurrencia de los conflictos y las tensiones, pero también por la mayor probabilidad de los triunfos opositores. Hasta entonces la materia fundamental de las reformas electorales había sido el terreno federal, y, visto en perspectiva, no era poco o insustancial lo que ya había sido reformado (representación proporcional en la Cámara de Diputados, creación del senador de primera minoría, creación del Instituto Federal Electoral y su “ciudadanización”, creación del Tribunal Federal Electoral, desaparición de la autocalificación, etc.). Pero en materia del marco constitucional aplicable a las elecciones locales los cambios fundamentales aún estaban por venir.

Una vez concluido el proceso electoral federal de 1994, cinco de los seis consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE propusieron una “agenda para una nueva reforma electoral”, entre cu-

---

<sup>2</sup> Hasta aquí todas las referencias de reformas constitucionales provienen de Gutiérrez y Rives: *ob. cit.*

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Constitución Política comentada*. México III-UNAM, 1995, p. 1032.

Los puntos planteaban la necesidad de avanzar en la cabal democratización del Distrito Federal, pero no desarrollaban otros aspectos de la problemática electoral local.<sup>4</sup> El 17 de enero de 1995 se firmó en la residencia presidencial de Los Pinos y con el presidente Zedillo como testigo de honor, el documento “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, en el cual se planteaba la agenda a desarrollar en esta materia entre todos los partidos políticos. El aspecto relevante de estos compromisos es que incluían de manera destacada la necesidad de avanzar en la concreción de las reformas electorales en los estados y el Distrito Federal, así como en la solución de conflictos postelectorales heredados del último año del sexenio anterior (Chiapas y Tabasco).

La reforma que finalmente se llevaría a cabo en 1996 incluyó de manera destacada la problemática electoral local. Debe recordarse que en su fase de reforma constitucional, que culminó en agosto de ese año, los cambios fueron aprobados por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. El artículo 116 sustituyó la vieja noción de los diputados de minoría por la idea explícita de que “las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, *en los términos que señalen sus leyes*”.<sup>5</sup> Como se ve con claridad en esta nueva redacción, sigue dejándose abierto a las legislaturas locales el diseño de detalle de la elección de los dos tipos de diputados, aunque incluye como un avance sustancial la sustitución de la figura de diputados de minoría por la de diputados de representación proporcional. La gran mayoría de los estados ha adoptado la lógica planteada en el artículo 54 constitucional (60% de diputados de mayoría relativa, 40% de representación proporcional, límite superior para el partido mayoritario de 60% de los escaños y un margen máximo de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales), aun cuando en sentido estricto no están obligados a ello.

---

<sup>4</sup> Creel, Santiago; Granados Chapa, Miguel Ángel; Ortiz Pinchetti, José Agustín; Pozas Horcasitas, Ricardo, y Woldenberg, José: “Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”, revistas *Voz y Voto* y *Este País*, dic. 1994.

<sup>5</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Constitución política comentada*. México, Porrúa-III. 1999, p. 1172.

En 1996 también se añadió una fracción IV al artículo 116 para establecer los *mínimos constitucionales* que las Constituciones y las leyes electorales de los Estados deben garantizar:

- a) Las elecciones de gobernadores, diputados de congresos locales e integrantes de ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Apparentemente se trata de un mínimo realmente elemental, pero la sola consideración de que más de la mitad de las autoridades municipales de Oaxaca es electa por los sistemas de “usos y costumbres” y de que los simpatizantes del EZLN se han dedicado a cantar las bondades de dichos sistemas y pugnan por que se extiendan a todo el mundo indígena, nos hacen pensar en lo imprescindible que aún es partir de este mínimo.
- b) Que el ejercicio de la función electoral por parte de las autoridades correspondientes, sea guiado por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Como se ve, se trata de los principios rectores que definen la actuación del actual IFE, pero no está de más insistir en ellos, debido a que su pleno desarrollo en las reformas de 1994 y 1996 ha conducido a que la principal autoridad electoral tenga un desempeño cualitativamente superior a lo que había caracterizado en el pasado a estas instancias.
- c) Que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Este era uno de los principales problemas (y aún continúa siéndolo en algunos estados) en el ámbito local, la carencia de autonomía e independencia de las autoridades electorales, las cuales normalmente ajustaban su desempeño a las necesidades del gobernador en turno debido a que estaban integradas por personal cuya carrera política dependía de los grupos locales de poder. Por supuesto, para concretar plenamente este mínimo (autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones), aún falta recorrer un trecho que permita desmontar los sistemas de presiones y complicidades que aún caracterizan a la política local.

- d) Que se establezca un sistema de medios de impugnación, de tal manera que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten al principio de legalidad. En este punto se establece con claridad que no puede haber un solo acto o resolución de la autoridad electoral que quede al margen de la posibilidad material de ser impugnado, incluso aquellos que por medio de redacciones amañadas de los códigos trataron de ser colocados fuera de esta posibilidad, tal como ocurre, por ejemplo, con la resolución del órgano electoral sobre los convenios de coalición, que la mayoría de los códigos, siguiendo puntualmente el artículo 64, párrafo 3 del Cofipe, han definido como “definitiva e inatacable”.
- e) Se deben fijar los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias de impugnación, considerando el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. Para la consideración de este aspecto es necesario evaluar también que otro aspecto de la reforma de 1996 consistió en incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, ampliando el sistema de medios de impugnación en el nivel federal, de tal manera que ahora existe la figura del “juicio de revisión constitucional”, mediante el cual el Tribunal se convierte en última instancia de todos los procesos electorales locales, lo cual ha contribuido a eliminar la tradicional impunidad de que disfrutaban las autoridades electorales de los estados.
- f) Los partidos políticos deben recibir, en forma equitativa, financiamiento público y apoyo adicional durante los procesos electorales, tal como ocurre ya en el nivel federal.
- g) Las normas locales deben propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. Este mínimo y el anterior constituyen dos de las principales condiciones de la competencia electoral.
- h) Establecer los criterios para determinar los topes a los gastos de los partidos en las campañas electorales, así como las cantidades máximas de las aportaciones monetarias de sus simpatizantes. Igualmente, establecer los procedi-

mientos para el control y la vigilancia del origen y el uso de los recursos de los partidos, así como las sanciones en esta delicada materia. Esta disposición viene a cerrar uno de los grandes huecos de las legislaciones locales que posibilitaban la filtración de recursos gubernamentales de procedencia dudosa hacia el partido gobernante.

- i) Se tipifiquen los delitos y se determinen las sanciones en materia electoral, tarea bastante avanzada en la dimensión federal y muy rezagada en el ámbito local, pero que en la medida que los anteriores puntos funcionen correctamente será cada vez menos necesaria.

A estos nueve mínimos se debe sumar el mencionado anteriormente de la integración de las Legislaturas de los estados con diputados de mayoría y de representación proporcional (fracción II del 116 constitucional). Como se puede ver claramente, los mínimos analizados no establecen que los contenidos específicos de las legislaciones locales deban copiar fielmente los desarrollados en la Constitución o en el Cofipe para el ámbito federal. La mayoría de las normas locales ha tendido a ajustarse al modelo del Cofipe, pero no todos los estados lo han hecho así y han mantenido diseños legales distintos en sus detalles a lo establecido por el Cofipe. Tendremos oportunidad de ilustrar esta última afirmación más adelante, cuando abordemos en detalle el estudio comparado de las leyes y cuando analicemos el caso del actual Código Electoral del Distrito Federal que contiene algunas novedades muy interesantes (aun cuando hay que aclarar desde aquí que la regulación electoral del Distrito Federal no está normada por los mínimos del artículo 116, fracciones II y IV, sino por el artículo 122, que establece con detalle las condiciones de excepción de la capital de la república).

De manera coherente con el trazo de estos mínimos, se reformó también el artículo 105 constitucional para ampliar el radio de la figura de “acción de inconstitucionalidad” a la materia electoral, tanto federal como local. Así, el nuevo inciso f) de la fracción II de este artículo, establece que podrán ejercitar, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, la acción de inconstitucionalidad...” f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los

partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.”<sup>6</sup>

Esto significa que a partir de la reforma de 1996 la elaboración de las leyes electorales dejó de ser un terreno intocable: los partidos políticos con registro nacional pueden impugnar leyes electorales federales o locales, y los partidos con registro estatal pueden impugnar leyes electorales locales. De hecho, desde que entró en vigor esta innovación (agosto de 1996) se han iniciado varias acciones de inconstitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia ha producido varias resoluciones que han invalidado aspectos de detalle, artículos y grupos de artículos de varias leyes electorales locales. En el capítulo respectivo tendremos oportunidad de analizar en detalle la acción de inconstitucionalidad iniciada por el PRI contra el Código Electoral del Distrito Federal y la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia.

En resumen, es apenas con la reforma constitucional de 1996 que se establece un marco normativo mínimo en cuyo contexto se ha producido una tendencia a la homologación de las legislaciones electorales locales, en términos de los avances de diseño legal e institucional que ya tenían tiempo produciéndose en el nivel federal. Entre agosto de 1996 y principios del año 2002 virtualmente todas las entidades han desarrollado reformas a sus ordenamientos electorales basadas en el nuevo marco constitucional, incluyendo al Distrito Federal que cuenta con su propia legislación en la materia a partir de 1998.<sup>7</sup>

Es también esta reforma la que establece al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como última instancia para la resolución de controversias en materia electoral local, por medio del juicio de revisión constitucional, rompiendo de esta manera la lógica previa de aislamiento e impunidad de las resoluciones de autoridades administrativas y jurisdiccionales de los estados.

---

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Ob. cit.* 1999, p. 1050.

<sup>7</sup> Peschard, Jacqueline. “El futuro de las instituciones electorales en México”. *Revista Diálogo y debate de cultura política*. México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, número 11. Enero-marzo del 2000, pp. 66-96. Las leyes electorales locales y sus reformas se pueden consultar en la *Biblioteca virtual* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx).

De acuerdo al artículo 99 constitucional reformado, es facultad del TEPJF... “resolver en forma definitiva e inatacable...IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las *entidades federativas* para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones”.<sup>8</sup>

A partir de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en noviembre de 1996, se han podido ver varios casos de utilización de juicio de revisión constitucional en los cuales no pocas resoluciones del Tribunal han modificado decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales, incluyendo por supuesto resultados electorales.

Estas nuevas facultades del Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia han venido a modificar sustancialmente la comprensión del federalismo mexicano. Tradicionalmente se aceptaba que en buena medida nuestro federalismo era un planteamiento impecable, pero solamente en el papel, debido a que en realidad se vivía un asfixiante centralismo. Sin embargo, cuando era necesario justificar las arbitrariedades electorales de los poderes locales siempre se apelaba al federalismo en virtud del cual no existía conducto legal para revisar la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, así como el apego a la Constitución general de las normas locales. El expediente de fraudes electorales y leyes abusivas en diversos estados de la república del pasado reciente es particularmente abundante y muestra con toda claridad que hasta antes de 1996 era virtualmente imposible utilizar algún instrumento legal para revertir estas irregularidades.

## II. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL

El apartado anterior ha seguido la ruta de la evolución del marco constitucional en materia de los sistemas electorales de los estados.

---

<sup>8</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Ob. cit.* 1999, p. 982.

En el presente punto nos interesa desarrollar el estudio comparativo de los avances de la legislación electoral de los estados entre 1988 y 1999. Se trata de la parte más complicada de este estudio porque implica realizar un análisis sistemático de las leyes electorales de todos los estados, entre sí y con respecto a la legislación federal.

La literatura especializada no es particularmente abundante al respecto. Son pocos los estudios comparados sistemáticos, mientras que son más numerosos los trabajos en los que se realizan referencias a la legislación local solamente en la medida que se relaciona con procesos electorales específicos. En el primer grupo encontramos el estudio pionero de Jorge Madrazo “Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas”, publicado en 1985.<sup>9</sup> Este trabajo brinda una visión comparativa de las legislaciones electorales de los estados a inicios de la década de los ochenta, tomando como referencia los cambios introducidos en el ámbito federal por la reforma política de 1977: a) formas y requisitos para el registro de los partidos políticos; b) la introducción de la representación proporcional en las legislaturas y los ayuntamientos; c) integración y atribuciones de los organismos electorales, y d) calificación de las elecciones. A pesar del enfoque jurídico formalista de Madrazo, el trabajo es útil porque brinda un panorama del estado de las normas electorales de los estados durante la vigencia de la LFOPPE.

Para la primera mitad de la década de los noventa existen tres estudios con la pretensión de abarcar las reglas electorales de todos los estados, aunque en sentido estricto solamente dos tienen un enfoque comparativo sistemático. El trabajo de Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, publicado en 1996, se limita a resumir de manera apresurada algunas características de los sistemas electorales de los estados en torno a 1995. Sin embargo, más allá del resumen y la descripción, el trabajo carece de una metodología de análisis comparativo. Por el contrario, los dos trabajos que sí desarrollan una metodología sistemática de análisis comparativo de las normas electorales son el libro de José Antonio Crespo, *Votar en los estados*.

---

<sup>9</sup> Madrazo, Jorge: “Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas,” en el libro coordinado por Pablo González Casanova: *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI, 1985.

*Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, y el de Ricardo Becerra, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg, *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, ambos publicados en 1996.

El libro de Crespo realiza la comparación sistemática a partir de un conjunto de aspectos clave del sistema electoral: a) conformación de las autoridades electorales, b) los partidos políticos, c) coaliciones y fusiones, d) pérdida de registro de los partidos, e) representación parlamentaria, f) representación de los partidos en las casillas, g) observadores electorales, h) campañas, financiamiento y jornada electoral, i) calificación y justicia electoral. El objetivo central de Crespo es evaluar los avances o rezagos de las leyes locales, consideradas hasta fines de 1995, con respecto al Cofipe reformado en 1994.<sup>10</sup>

Por su parte, el libro de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg, contiene el análisis comparativo más completo, porque además de agrupar las distintas variables del sistema electoral en cinco zonas estratégicas, realiza algunos ejercicios interesantes con información empírica que permiten apreciar con claridad las posibilidades y los límites de los diseños legales. Las cinco zonas son las siguientes:

1. Órganos electorales.
2. Condiciones de la competencia.
3. Justicia electoral.
4. Integración de los congresos locales y los ayuntamientos.
5. Partidos políticos estatales, coaliciones y candidaturas comunes.<sup>11</sup>

Con base en esta metodología los autores referidos presentan un estudio comparado más actualizado que el de Crespo, debido a que su fecha de corte fue marzo de 1996, lo que explica algunas diferencias de detalle entre ambos estudios, los cuales, sin embargo, son fundamentales para desarrollar el análisis del tema hasta antes de la reforma constitucional de 1996.

<sup>10</sup> Crespo, José Antonio: *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México, CIDE-M.Á.Porrúa, 1996.

<sup>11</sup> Becerra, Ricardo; Galindo, Jesús; Palma, Manuel, y Woldenberg, José: *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1996.

Por supuesto, desde ese momento hasta la fecha, sobre todo a partir de la reforma de 1996, se ha llevado a cabo la reforma de todas las leyes y códigos electorales del país y se ha creado un nuevo ordenamiento, el del Distrito Federal, razón que obliga a actualizar el estudio comparado. En este punto se cuenta con la sistematización de las leyes y los códigos electorales de las entidades federativas que gracias a sus nuevas atribuciones realiza cotidianamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como con varios estudios comparativos producidos por este mismo. El primero se incluye en el disco compacto *Juris I*, publicado a principio de 1999, el cual incluye tanto un estudio comparativo como una recopilación de jurisprudencia del Tribunal.<sup>12</sup> El segundo se titula *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales de la República Mexicana*, publicado en los primeros meses del año dos mil, que es la comparación más completa de todos los rubros de la legislación local.<sup>13</sup> Un tercer estudio importante para nuestra investigación es el titulado *Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados y el Distrito Federal*, publicado también en el año 2000 y que es un análisis muy detallado del tema.<sup>14</sup> El cuarto y último es la *Colección Elecciones 2001*, una colección de cuadernillos de análisis de las reglas para la integración de los congresos locales y los ayuntamientos de los estados en que tuvieron lugar elecciones durante el año 2001.<sup>15</sup>

Con base en los materiales comentados se desarrollará el estudio comparativo de la legislación electoral de los estados en los tres cortes que se han mencionado: a) antes de 1988 (bajo el influjo de la LFOPE), b) en torno a 1995 (bajo el signo de las primeras versiones del Cofipe), y c) en el inicio del año dos mil (después de la reforma de 1996). El objetivo de este estudio es ubicar el nivel de

---

<sup>12</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *Juris 1. La justicia electoral en México 1987-1998 y jurisprudencia relativa*. México, TEPJF-Universidad de Colima, 1999.

<sup>13</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales de la República mexicana*. México, TEPJF, 2000.

<sup>14</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados y el Distrito Federal*. México, TEPJF, 2000.

<sup>15</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Escuela Judicial Electoral: *Colección Elecciones 2001*. México, TEPJF, 2001.

desarrollo de los subsistemas electorales locales en el contexto de la transición mexicana, de tal forma que los resultados de análisis se puedan vincular con el desarrollo de la otra variable clave de este proceso, los subsistemas locales de partidos.

### III. INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS

Hasta antes de la reforma de 1977 al artículo 115 de la Constitución general, no existía una obligatoriedad para que las legislaciones locales incluyeran alguna forma de representación de las minorías en los congresos locales, pero en los hechos la figura de diputados de partido (creada en 1963 a nivel federal) se fue filtrando en pocos estados. La reforma referida estableció la obligación para las legislaciones locales de incluir “diputados de minoría”, pero sin una proporción definida con respecto al total de cada congreso, como una forma de aterrizar la reforma que introdujo 100 diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados federal. Quedó, entonces, a la decisión de cada congreso la formulación definitiva en el ámbito local de este avance sustancial de la reforma política de 1977. Así, en 1982 ocho estados seguían considerando la figura de diputados de partido, en tanto que 23 ya reconocían un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional de las minorías.

La combinación de ambos tipos de diputados en las legislaturas locales arrojaba muy distintas proporciones. Iba desde una relación de 86%-14% (Mayoría relativa - representación proporcional), en Baja California y Michoacán, hasta 52%-48%, que era el caso excepcional de Veracruz. Sin embargo, la combinación más común se ubicaba en torno a 75% de mayoría relativa contra 25% de representación proporcional, a semejanza de la Cámara de Diputados federal. El porcentaje requerido se ubicaba en torno al 1.5%, pero en algunos estados era mayor, como por ejemplo en Colima y Tabasco (5%), Coahuila y Oaxaca (3%).<sup>16</sup> La lógica que subyacía a este modelo era la consideración de que había un partido de mayoría evidente y por tanto la zona de representación proporcional era

<sup>16</sup> Madrazo, Jorge: *ob. cit.* pp. 298-306.

exclusivamente un premio de consolación para los partidos que estaban condenados a ser minorías permanentes.

Para 1995 la integración de los congresos locales expresa ya los cambios producidos a nivel federal por las reformas federales de 1986 (que aumentó el número de diputados de representación proporcional a 200 y diseñó una cláusula de gobernabilidad), de 1990 (que perfeccionó dicha cláusula), de 1993 (que desapareció la multicitada cláusula y estableció la figura del senador de primera minoría) y de 1994 (que no añadió elementos nuevos en este aspecto).<sup>17</sup> La combinación promedio es ya de 60.9%-39.1%, muy cercana al 60%-40% que caracteriza a la Cámara de Diputados federal desde 1988. Veintitrés estados del país se ubicaban en torno a este promedio. El extremo más proporcional se encuentra en Jalisco y San Luis Potosí (54%-46%), mientras que el más mayoritario se ubica en Campeche (70%-30%) y Baja California Sur (71.4%-28.6%). Esta combinación de 60%-40% es más favorable a resultados más proporcionales que mayoritarios del sistema electoral, con respecto a la combinación que caracterizó a la Cámara de Diputados de la reforma política de 1977 (75%-25%).

Para el año dos mil la integración promedio mejoró ligeramente, ubicándose en 60.6%-39.4%, en torno a la cual se ubican 25 estados, manteniéndose en el extremo menos proporcional (o más mayoritario, como se guste) Baja California Sur (71%-29%), pero ahora con la novedad del estado de Jalisco (gobernado por el PAN desde 1995) en el extremo más proporcional con una integración exactamente equilibrada de su congreso (50%-50%).

Otro elemento básico del modelo que ya se extendía por todo el país a principios de 1996 era el establecimiento de un límite a la mayoría, es decir, la proporción máxima de la legislatura que podría tener el partido mayoritario con sus diputados por ambos principios. La reforma de 1977 estableció un tope implícito de 75%: como las 100 diputaciones de representación proporcional (el 25% de la cámara) se destinaban exclusivamente a los partidos minoritarios, se deducía que el límite máximo para el partido mayoritario estaba constituido por las 300 diputaciones de mayoría. La reforma

<sup>17</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier. "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano", *Polis 96, Vol. Uno*. México, UAM-I, 1997, pp. 11-38.

de 1986 estableció un límite máximo del 70% de la cámara, es decir, 350 diputados, pero estableció reglas que permitían que el partido mayoritario participara en el reparto de posiciones de representación proporcional, una de las cuales era la cláusula de gobernabilidad: partido que tuviera el mayor número de triunfos de mayoría y el mayor porcentaje de votos, sin importar el nivel de éste, tendría derecho a que se le asignaran diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. Sobre esa ruta, la reforma de 1989-1990 mantuvo el límite de 70%, pero modificó el diseño de la cláusula de gobernabilidad: partido que tuviera al menos el 35% de los votos y el mayor número de triunfos distritales, recibiría los diputados de representación proporcional que necesitara para llegar a la mayoría absoluta de la cámara. Pero además recibiría dos diputados extra por cada punto porcentual que su votación excediera al 35%. La reforma de 1993 eliminó este mecanismo explícito de sobrerrepresentación y estableció un límite del 63% de la cámara (315 diputados).

En este contexto, hacia 1995, 27 entidades fijaban un límite al partido mayoritario, cuyo promedio era de 65.7%, muy cercano al 63% federal. En el extremo superior, los estados que permitían un límite igual o mayor a 70% al partido mayoritario eran Campeche (80%), Aguascalientes (74%), Tabasco (72.4%), Yucatán (72%) y Veracruz (70%).

La reforma federal de 1996 redujo el límite al 60% de la cámara y estableció un margen máximo de sobrerrepresentación para todos los partidos (aunque en la práctica opera para el partido mayoritario) de 8 puntos porcentuales de diferencia entre su porcentaje de votación efectiva y su porcentaje de escaños.<sup>18</sup> De manera coherente con lo anterior, para el año dos mil solamente tres entidades mantienen un tope igual o superior a 70%: Aguascalientes y Yucatán, con las mismas proporciones de 1996 (74% y 72%, respectivamente), y Michoacán (70%). La mayoría de entidades se mantiene en el rango comprendido entre 60% y 66%. Incluso Campeche, que en 1996 tenía un límite de 80%, para el año dos mil ya lo había bajado a

<sup>18</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier. "La reforma electoral de 1996", en César Cansino (coordinador): *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México, CEPCOM, 1998, pp. 13-34.

60%, mientras que dos entidades han situado su límite por debajo de 60% (Tlaxcala, con 59.3%, y Oaxaca, con 59.5%). El nivel en que ahora se mantiene el límite al partido mayoritario, aunado a la introducción en algunos estados del margen máximo de sobrerrepresentación, ha contribuido a crear condiciones para un trabajo parlamentario de mayor calidad en los congresos locales, debido a que ha eliminado, con las pocas excepciones que hemos analizado, las mayorías abrumadoras que en el pasado tenía un solo partido.

Aunado a lo anterior se encuentra la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la mayoría de los estados, aunque todavía se encuentra presente en algunos. En 1995, solamente diez estados mantenían esta figura en sus legislaciones electorales, proporción que desciende a nueve en el año dos mil, aunque es necesario aclarar que entre éstas últimas se encuentra el Distrito Federal, entidad no considerada cinco años atrás, y cuya cláusula de gobernabilidad se encuentra en el artículo 122 de la Constitución general de la República y por tanto no depende de la legislatura local (la Asamblea Legislativa del D.F.) su reforma.

A este respecto, resulta necesario recordar el caso de la Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el PRD contra la cláusula de gobernabilidad aprobada en julio de 1998 por la legislatura de Quintana Roo, así como la respectiva resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 23 de septiembre del mismo año. Dicha cláusula (que, por supuesto, no era definida como tal en el texto de la ley) establecía que al partido que hubiese obtenido la mitad o más de las constancias de mayoría relativa y al menos el 40% de la votación total, se le asignarían los diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar el 52% del Congreso local. La SCJN solicitó las opiniones del TEPJF y de la PGR, mismas que coincidieron en que dicho ordenamiento no era contrario a las disposiciones constitucionales en la materia, como efectivamente se deduce de la fracción II del artículo 116 constitucional: “Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, **en los términos que señalen sus leyes**” (subrayado mío).

Sin embargo, la opinión mayoritaria de la SCJN se orientó en el sentido de considerar que el artículo 54 constitucional establece las bases generales para la integración tanto de la Cámara de Diputados

federal como de las legislaturas de los estados. Dado que de ese artículo se eliminó la “cláusula de gobernabilidad”, se deduce que igualmente debería excluirse de las legislaciones locales, debido a que “dicho principio es contrario al de representación proporcional”.<sup>19</sup> Con esta argumentación, la SCJN resolvió que los artículos respectivos del Código de Quintana Roo efectivamente eran contrarios a la Constitución y por tanto los invalidó. Sin lugar a dudas es cuestionable que se haya utilizado una norma explícitamente dedicada al ámbito federal (el artículo 54 constitucional regula la integración de la Cámara de Diputados federal) como criterio para evaluar una cuestión propia del ámbito local, máxime cuando el propio texto constitucional señala claramente que las leyes locales establecerán los términos en que esa cuestión local se regule (artículo 116, fracción II). Sin embargo, la resolución de la SCJN es inapelable y por lo tanto se ha convertido en la verdad jurídica. Por supuesto, lo deseable es que este tema sea incorporado a la agenda de la reforma electoral pendiente en el Congreso de la Unión.

El caso del Distrito Federal también es importante a este respecto. Como se ha comentado antes, es el propio artículo 122 constitucional, C, Base primera, el que establece con toda claridad una cláusula de gobernabilidad, aunque por supuesto no la define así: “Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”. Esta definición no puede ser contravenida por el Estatuto de Gobierno ni por el Código Electoral, razón por la cual dicha cláusula aún permanece en el Distrito Federal. Aquí hay otro tema para la agenda de una nueva reforma política electoral que deberá ser procesada por el Congreso de la Unión.

En 1976 y 1982 el panorama era el propio del sistema de partido hegemónico o “prácticamente único”. Hace un cuarto de siglo el PRI tenía el 100% de los diputados en 24 congresos locales. Solamente escapaban a esta situación los congresos de Baja California

---

<sup>19</sup> Franco G., Fernando y Cossío Díaz, José Ramón. “El caso Quintana Roo”. *Revista Voz y Voto. Política y elecciones*. México, número 71, enero de 1999, pp. 51-52.

Sur (con el 87.50%), Jalisco (88.24), México (87.50), Nayarit (90%), Tamaulipas (90.9%), Tlaxcala (81.81%) y Yucatán (92.85%). Sin embargo, en ninguno de esos congresos el PRI tenía menos del 80% de los diputados. La explicación de este fenómeno es que en 26 estados solamente existían los diputados de mayoría, los cuales invariablemente eran ganados por el PRI, con la excepción de dos diputados por ese principio ganados por el PAN en Jalisco y uno ganado por el PARM en Tamaulipas. Solamente en cinco estados ya existía en 1976 la figura de diputados de partido: Baja California Sur, México, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Se trataba de congresos locales virtualmente “soviéticos”.

En 1982 el PRI solamente conservaba el 100% de los diputados en tres estados: Campeche, Michoacán (exactamente en el primer trienio del gobernador priista Cuauhtémoc Cárdenas) y Zacatecas. El estado en que el PRI tenía el menor porcentaje era Sonora con el 70.83% del congreso local. En todos ese partido, en plenitud de su situación hegemónica, tenía cómodas mayorías calificadas. En ese año, exactamente hace 20 años, la figura de diputados de partido ya existía en 28 estados. Únicamente no existían en Campeche, Michoacán y Zacatecas.

En 1995 el PRI era el partido mayoritario, en términos de diputados en los congresos locales, en 29 de 31 estados, en tanto que el PAN lo era en solamente dos. Cinco años después, a finales del año dos mil, el PRI se mantiene como primera fuerza en 20 entidades, mientras el PAN lo es en nueve, el PRD en dos y una coalición en una (Nayarit). Es interesante hacer notar que el PAN es mayoría legislativa en aquellos estados en que también el gobernador proviene de sus filas, al contrario del PRD, que a pesar de tener el gobernador de cuatro entidades (en el D.F., el jefe de gobierno) solamente tiene mayoría legislativa en dos (D.F. y Baja California Sur). En Tlaxcala y Zacatecas, cuyas gubernaturas las ganó el PRD postulando a políticos recién desprendidos del PRI, tienen mayorías legislativas de este último partido. Este cambio de la geografía electoral local siguió su curso después de las elecciones del año dos mil. En 2001 el PAN logró la mayoría en Yucatán, tradicional bastión priista.

En 1995 en trece entidades se registraban sesgos de sobrerrepresentación de hasta 8 puntos en 13 entidades, cantidad que se reproduce cinco años después, en tanto que había sesgos superiores

a los ocho puntos en 19 entidades, cantidad que disminuyó a 17 en el segundo año considerado. El sesgo máximo se ubicó en 22.4 (Guanajuato) para el primer año y en 21 (Veracruz) para el segundo. Un rasgo distintivo de la situación a principios del año dos mil es la aparición de sesgos de subrepresentación (de valor negativo) para el partido mayoritario, cosa que ocurre en Coahuila (-0.3) y el Distrito Federal (-6.4). El hecho de que en el período más reciente aún aparezcan sesgos de sobrerrepresentación muy elevados (por ejemplo, Veracruz, 24.7; Chiapas, 18.8; Durango, 17.8; Guerrero, 15.4; Quintana Roo, 15.3) es el resultado de diseños locales que a pesar de que ya han establecido límites a la mayoría, no han desarrollado de manera paralela la definición de un margen máximo de sobrerrepresentación, como el que establecen el artículo 54, fracción V de la Constitución y el artículo 14, párrafo 2 del Cofipe, para la Cámara de Diputados federal (sobrerrepresentación máxima de 8 puntos porcentuales). En el caso de Quintana Roo, analizado antes, se invalidó el mecanismo de otorgamiento automático de mayoría absoluta a una mayoría relativa, pero no se eliminó la sobrerrepresentación excesiva, como lo demuestra el sesgo de +15.3 de ese estado para el año dos mil.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdova, Lorenzo, y Woldenberg, José. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1995.
- Becerra, Ricardo; Galindo, Jesús; Palma, Manuel, y Woldenberg, José. *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1996.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 8a. ed., 1991.
- Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*. México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1996.
- Creel, Santiago y otros. “Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”. *Voz y Voto*, México, diciembre de 1994, pp. 26-31.
- Crespo, José Antonio. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México, Miguel Á. Porrúa-Fundación Friedrich Naumann-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.
- Franco, Fernando, y Cossío, José Ramón. “El caso de Quintana Roo”. *Revista Voz y voto. Política y elecciones*. Número 71. México, enero de 1999.
- Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives S. *La Constitución mexicana en el siglo XX*. México, Las líneas del mar, 1994.
- Peschard, Jacqueline. “El futuro de las instituciones electorales en México”. *Revista Diálogo y Debate de cultura política*. México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado. Número 11, enero-marzo de 2000, pp. 66-96.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juris I. La justicia electoral en México 1987-1998 y jurisprudencia relativa*. Disco compacto. México, TEPJF-Universidad de Colima, 1999.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales de la República Mexicana*. México, TEPJF, 2000.
- Leyes y Códigos electorales de las entidades federativas.
- Revista Voz y Voto. Política y elecciones*. Varios números (estadísticas de elecciones locales)