

## CAPÍTULO 18

### INTRODUCCIÓN

Francisco José de ANDREA S.

Realizar un trabajo introductorio sobre la estructura electoral vigente tanto en México como en los Estados Unidos, con motivo del encuentro de constitucionalistas mexicanos y norteamericanos, es un ejercicio en la utilización del método comparativo, en donde los contrastes de dos sistemas constitucionales con algunas similitudes de origen se separan considerablemente en la práctica de sus instituciones. De esta manera, por ejemplo, como es ampliamente conocido, el sistema presidencial mexicano se inspiró en el norteamericano, al igual que el esquema federalista, la composición bicameral del Poder Legislativo, y el sistema de autocalificación usado en ambas cámaras de este último. Sin embargo, una configuración geográfica, racial e histórica diversa a la norteamericana ha resultado en el desarrollo de instituciones que sólo de nombre guardan semejanza con sus antecesores norteamericanos.

Ahora bien, antes de continuar con nuestro análisis comparativo, señalaremos lo que a nuestro juicio constituye el origen de las divergencias entre instituciones con un origen común. Los forjadores del primer texto constitucional mexicano y de los subsecuentes adoptaron instituciones jurídicas provenientes tanto del derecho español como del norteamericano, que tuvieron un origen natural en aquellas latitudes, pero que evidentemente nunca respondieron a las peculiaridades del Estado mexicano. He aquí el primer gran error —a nuestro juicio—, que consistió en querer extrapolar instituciones originadas en sociedades enteramente distintas a la mexicana con la esperanza, quizá, de duplicar esquemas de desarrollo político-social dignos de imitar. Sin embargo, las instituciones constitucionales adoptadas por México sucesivamente, perdieron parte de su sentido original ante la presencia de elementos distintos a los que les dieron origen. De esta manera, haciendo una analogía que creemos ilustra el fenómeno aludido, podemos recordar lo sucedido en el campo religioso al intentar los españoles trasplantar la religión católica a la Nueva España. La nueva religión se afirmó en la nueva tierra, pero a la vez, como era de esperarse, se instauró dando origen a una coexistencia con muchas prácticas religiosas de los antiguos mexicanos.

En el campo jurídico-político, las originales instituciones democráticas norteamericanas debieron coexistir en México con una tradición de centralismo político que se remonta incluso a la época precolonial.

El federalismo —por ejemplo— que en los Estados Unidos se origina de forma natural con colonias que se unen voluntariamente para formar una federación fortificante, en México se aplica con una fuerte tradición de mando político central que funciona a la inversa, y que perdura hasta nuestros días.

El sistema presidencial —que en los Estados Unidos funciona con pesos y contrapesos genuinos del Poder Judicial y del Legislativo, y con una alternancia en el poder por parte de los partidos políticos independientes— en México se convierte en un predominio absoluto del Ejecutivo sin contrapesos reales hasta muy recientemente, en que a raíz de las elecciones del 6 de julio de 1988, el candidato del PRI obtiene una mayoría absoluta precaria de poco más del 50% de los votos efectivos. Por otro lado, la pérdida de 240 de 500 diputaciones en la Cámara de Diputados trae como consecuencia la pérdida del control directo del Legislativo por parte del PRI, y por ende del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, el fortalecimiento del Poder Judicial que también se puede convertir en un contrapeso efectivo dentro del sistema político, aún está lejos. En términos del sistema electoral consagrado a nivel constitucional habría que destacar que el sistema original de la Constitución de 1917 —el sistema de mayoría relativa puro— como el existente en Estados Unidos —*first past the post*— ha sufrido modificaciones importantes que sin duda han democratizado al sistema de partidos mediante la creación primero, de los diputados de partidos en 1963 y de los 100 diputados de representación proporcional en 1977-1986 aumentados a 200 de 1986 a la fecha. Respecto al sistema de calificación de las elecciones legislativas, los sistemas se han mantenido sin modificación sustancial en ambos países, utilizándose el sistema de la autocalificación. En México, dicho sistema ha ocasionado críticas, en especial de los partidos de la oposición, por permitir que los diputados sean juez y parte de un conflicto al resolver en última instancia sobre su propia elección. Sin duda el sistema contiene potencialmente la posibilidad del abuso por parte del partido mayoritario. En Estados Unidos, dicho abuso no se ha presentado en forma escandalosa. En México, el panorama ha sido algo más polémico —en especial en el último proceso electoral federal—.

#### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Respecto al régimen jurídico de los partidos políticos, cabe anotar que en México se ha auspiciado desde, por lo menos 1963, primero, la creación de un sistema de partidos competitivo, incipiente, y posteriormente, su fortalecimiento como vía de escape para canalizar el descontento social de forma insti-

tucional. De ahí que se haya constitucionalizado desde 1977 a los partidos, con una descripción de su naturaleza jurídica, funciones, y participación en los medios de comunicación. Posteriormente, en 1986 se crea un sistema de financiamiento público para apoyar las actividades partidarias con base en la votación obtenida por los partidos en el pasado proceso electoral. Dicho sistema constituyó un verdadero avance para el sistema político mexicano, que ya se caracteriza por tener partidos más fortalecidos y participativos. Curiosamente, en este rubro —en los Estados Unidos— ha acontecido lo contrario, puesto que en una sociedad donde los partidos nacen muy temprano y juegan un papel fundamental en el establecimiento de un sistema democrático, actualmente se percibe una disminución en su importancia y poder como instituciones dentro del juego electoral. Este fenómeno obedece a que en los Estados Unidos, por citar un ejemplo, el financiamiento otorgado para actividades políticas se otorga directamente a los candidatos como tales y no a los partidos como instituciones, con lo que se pierde el control partidario sobre sus candidatos. Esto es, el partido se vuelve más bien un mero membrete. En México, por el contrario, la tendencia es el fortalecimiento de las estructuras partidarias, perfilándose una partidocracia en el país. Es prematuro establecer un juicio valorativo sobre las consecuencias ya sea positivas o negativas de estos fenómenos. Se percibe, por otro lado, que independientemente de quien tiene el papel protagónico en un sistema político, partidos, candidatos o grupos de presión, resulta claro que la democracia puede subsistir en los tres casos. Esto es, por otro lado, cabría pensar que el advenimiento de los medios de comunicación masivos en los años sesenta como factor determinante en los procesos electorales, tiende a centrar la atención política sobre la personalidad de los candidatos más que sobre las plataformas partidarias inequívocamente identificables de la época anterior a los medios de comunicación masiva. De ahí que parezca que la tendencia del mundo contemporáneo sea en dirección de resaltar la personalidad del candidato y de un debilitamiento del partido como organización. No obstante lo anteriormente afirmado, en el caso de México, es posible atisbar ya una indicación de dicha dirección también en nuestro país, si se piensa en el fortalecimiento de las personalidades tanto del presidente Salinas como de su principal rival Cárdenas, casos en los que resalta más el hombre que el partido como institución, que más bien ha entrado —ante los ojos del electorado— en una etapa de desprestigio. Habrá que esperar la evolución de estas tendencias en los próximos años, para poder establecer conclusiones más acertadas sobre el sistema electoral mexicano. Creemos, sin embargo, que las anteriores afirmaciones permiten al lector de la presente sección, entender mejor los antecedentes y estado actual de los marcos constitucionales electorales en ambos países.

Hechas las anteriores consideraciones generales, pasaremos a continuación a analizar someramente el contenido de la quinta parte de la presente obra, intitulada "La Constitución y las leyes electorales", en que se presentan cuatro trabajos. En el primer trabajo, contenido en el capítulo 19, Francisco J. de Andrea presenta un análisis del tratamiento dado en el Código Electoral Federal de 1987 a los partidos políticos, resaltando las novedades respecto a la anterior legislación electoral federal: la LOPPE. En un segundo rubro de este trabajos. En el primero de ellos, contenido en el capítulo 19, Francisco J. de constitucional presentadas por todos los partidos políticos con motivo de la reforma de 1989, algunas de las cuales se quedaron en el tintero. Por último, el autor nos presenta con algunas de las condiciones nuevas del sistema político mexicano surgidas a raíz de las reformas electorales de 1986-1987, y de los resultados electorales de 1988.

En el capítulo 20, Enrique Sánchez Bringas presenta un trabajo que entreteje consideraciones sobre el concepto de democracia y las innovaciones electorales contenidas en el proceso de reforma política de 1986-1987.

En el capítulo 21, el profesor Floyd Feeney nos presenta en su muy interesante trabajo, una visión poco común del andamiaje electoral norteamericano. El profesor Feeney comienza su excelente trabajo con una evaluación del desarrollo del sistema electoral constitucional desde sus orígenes hasta el presente, para concluir que no obstante claras deficiencias estructurales, como es el funcionamiento del Colegio Electoral que potencialmente abre las posibilidades para que un candidato gane una contienda sin contar con la mayoría del voto popular, el sentido común y la ecuanimidad de los partidos políticos ha posibilitado una aplicación justa de los procesos electorales. El profesor Feeney analiza los que a su juicio son los tres problemas fundamentales que han aquejado al sistema electoral norteamericano, y que son: la problemática surgida con motivo de la discriminación racial y sexual en Estados Unidos —conflictos que se han paliado considerablemente con sucesivas reformas constitucionales—, la ley sobre derecho al voto y un cambio de actitud del Estado norteamericano, así como de su sociedad respecto a la discriminación de minorías.

El segundo problema analizado por Feeney se refiere a la división distrital en los Estados Unidos, que se refiere primordialmente a la intención del Poder Judicial para dictar sentencias que busquen erradicar la práctica de la manipulación de la división distrital para obtener ventajas electorales artificiales a través de la ingeniería electoral.

Por último, el profesor Feeney aborda el espinoso tema del financiamiento de los procesos electorales, y analiza el tratamiento legislativo dado a este tema en Estados Unidos en el que se observa una pugna entre el uso de apoyos financieros privados y el financiamiento público de las actividades electorales.

En el capítulo 22, el profesor Roy Schotland estudia tres temas fundamentales del derecho electoral constitucional en los Estados Unidos, y su desarrollo visto a través de las decisiones de la Suprema Corte, que debido a su alto grado de independencia y al sistema jurídico norteamericano, de hecho ha perfilado, a través de sus sentencias, la estructura actual del régimen jurídico aplicable a: *a)* El acceso a las boletas electorales, esto es, la satisfacción de los requisitos, condiciones y límites que existen para que un partido o un candidato puedan participar en un proceso electoral; *b)* La libertad de asociación en materia política, y *c)* la redistribución de los distritos electorales, esto es, la división de la geografía electoral. En resumen, el trabajo del profesor Schotland resulta fascinante porque en forma compacta y clara despliega los principales casos resultantes del activismo de la Corte Suprema que ha fraguado en medida significativa al actual sistema electoral norteamericano, y por ende, al sistema político mismo.