

23
24'



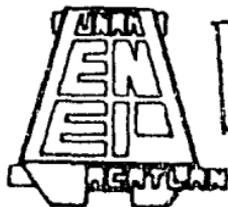
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1990 Y EL
FUTURO DE LOS PROCESOS POLITICOS EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
S E R G I O V E R A O L V E R A



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.



1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	8
--------------	---

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS	16
1.1 Apuntes históricos sobre las elecciones	16
1.2 Teoría electoral	23
1.3 Autoridad y legitimidad	31
1.3.1 Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad	31
1.3.2 Gramsci y el problema del consenso. Dominación y hegemonía	35
1.4 Las elecciones y la teoría de sistemas	39
1.4.1 Antecedentes	39
1.4.2 Sistema político	40
1.4.3 Sistema electoral	41
1.4.4 Sistema de partidos	41

CAPITULO II

LOS PROCESOS ELECTORALES EN MEXICO: 1812-198844

- | | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Orígenes y evolución de las legislaciones electorales | 44 |
| 2.2 | Avances en la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales | 52 |
| 2.3 | Trascendencia de la reforma política de 1977 | 63 |
| 2.4 | Las elecciones federales de 1988: Controversia y consecuencias | 78 |
| 2.5 | Compromiso presidencial e inevitabilidad de una nueva legislación electoral | 85 |

CAPITULO III

EL CAMINO HACIA UNA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL91

- | | | |
|-----|---|----|
| 3.1 | Inicio del proceso | 91 |
| 3.2 | Posturas de los partidos políticos | 92 |
| 3.3 | La opinión pública nacional e internacional | 96 |
| 3.4 | Las alianzas políticas | 98 |

CAPITULO IV

ANALISIS POLITICO DE LA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL103

- | | | |
|-----|-------------------------------|-----|
| 4.1 | Las reformas constitucionales | 103 |
|-----|-------------------------------|-----|

4.2	Contenido general del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	109
4.3	Cambios en la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales	115
4.4	Consecuencias políticas de la nueva legislación	117

	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122
--	--------------------------------	-----

	BIBLIOGRAFIA	128
--	--------------	-----

INTRODUCCION

El problema que se plantea en este trabajo consiste en analizar la evolución histórica de la legislación electoral mexicana en lo que se refiere a la instrumentación de los procesos electorales, para responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo se ha llegado a la actual legislación, que está a punto de ser aprobada por el Senado y que sin duda regirá durante las elecciones del verano de 1991? ¿Cuáles son los avances esenciales que se observan en ella? ¿A qué se debe que no se ha alcanzado el consenso en lo referente a la organización, el desarrollo y la calificación de los procesos electorales? ¿Cómo podría alcanzarse dicho consenso?

Desde luego, para analizar ese problema y responder a las preguntas que formulamos será necesario estudiar de manera general la historia de las legislaciones electorales que han estado vigentes en nuestro país, desde el siglo pasado hasta nuestros días. Abarcar desde entonces tiene el propósito de ilustrar hasta qué punto los temas electorales han sido siempre motivo de susceptibilidad y polémica en nuestro medio. Sólo así se entenderán las razones históricas que explican el contenido de la legislación que acaba de entrar en vigor, una vez que el Congreso de la Unión y los 31

congresos locales aprobaron las modificaciones constitucionales a los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI (base tercera) y la derogación de los transitorios 17, 18 y 19 (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990), con lo cual se dio paso a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de la cual se deriva la creación de nuevos organismos preparadores y reguladores de los procesos, con una mayor intervención de los partidos políticos, pero sin llegar esta participación al grado que dichos partidos y la mayoría de sus agremiados consideran satisfactorio.

Por su naturaleza, es evidente que el tema que estudiamos tiene vínculos con el Derecho (en la medida en que tendremos que estudiar ordenamientos jurídicos en materia electoral), la Sociología (porque estaremos ante la presencia de fenómenos que compete estudiar a ese campo del conocimiento, como lo es el abstencionismo) y la Ciencia Política, que aporta el enfoque principal a nuestro trabajo, por ubicarse éste en el marco de esa disciplina.

Es por eso que el desarrollo de nuestra exposición está influido por esa indispensable perspectiva interdisciplinaria, a la que ninguna de las ciencias sociales es ajena.

Tradicionalmente las elecciones en México han sido motivo de discusión y hasta de violencia. La controversia ha llegado a un punto

de gravedad que antes no se había alcanzado, como lo prueban las dificultades observadas entre los partidos políticos para lograr un acuerdo en lo que se refiere a la nueva legislación electoral.

La experiencia derivada de las elecciones de julio de 1988 demostró la urgencia de que el Estado y el partido gobernante cedieran mayor terreno a los demás partidos políticos en materia de intervención en la regulación de los procesos electorales. Fue precisamente este tema, el de la participación de los partidos en aspectos reguladores de los procesos, el que mayores diferencias generó entre los partidos.

La principal discusión se dio desde dos posturas encontradas: la del Partido Revolucionario Institucional, inclinada por que el Estado siguiera administrando los procesos electorales, y la de los partidos de oposición, favorable a que fueran precisamente los partidos y los ciudadanos, sin la intervención estatal, los que organizaran y vigilaran los procesos electorales y, además, tuvieran una significativa participación en el acto de calificar su legalidad.

Finalmente ocurrió que no hubo consenso pleno, pues el Partido de la Revolución Democrática y los diputados independientes no se sumaron a la votación que aprobó la nueva legislación (que entró en vigor el 16 de agosto de 1990 y, por tanto, los demás partidos, sin el voto del PRD, dieron su aprobación en la Cámara de Diputados a una iniciativa

enviada por el Poder Ejecutivo. Ciertamente, debe señalarse que la mencionada iniciativa sufrió considerables modificaciones, precisamente en aras de que obtuviera un mayor respaldo de las fracciones parlamentarias. Esto marca un hito histórico, pues nunca antes una iniciativa del Ejecutivo había sufrido tantas modificaciones en esa instancia.

Tras las primeras discusiones, que denotaron de inmediato las evidentes dificultades para alcanzar el consenso, el PRI y el PAN alcanzaron una fórmula de compromiso (Carta de Intención, se le llamó), a la cual se sumaron en el momento de la votación definitiva el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista.

Considero que el estudio del problema que aquí se plantea se justifica tanto desde el punto de vista del interés personal, como desde la perspectiva del interés social. La cuestión electoral es atractiva porque alrededor de ella giran muchos factores que han impedido la unidad de las fuerzas políticas que actúan en nuestro medio, además de que ha deteriorado la credibilidad y la legitimidad de las autoridades. Es posible que esto último ocurra sin justificación real, pero lo importante es que la escasa legitimidad es un problema que ha estado presente en nuestra historia, particularmente durante los últimos años.

Por tanto, es evidente que el presente estudio también se justifica desde las perspectivas social y política, pues todos los mexicanos somos afectados por la problemática electoral, aun los que no votan por no estar en edad para hacerlo (pero son afectados en su futuro por las decisiones de los gobernantes), o por considerar que su expresión en las urnas no será tenida en cuenta, abstención que sin duda manifiesta una opinión política que debe preocuparnos a todos los ciudadanos y a quienes nos gobiernan.

Debe considerarse que el trabajo que se proyecta realizar es útil a la Administración Pública porque podría aportarle algunas ideas viables para dar una estructura adecuada a los órganos electorales, con el fin de garantizar que su funcionamiento responda a las necesidades de la sociedad. Desde el punto de vista de la Ciencia Política este trabajo puede aportar algunas recomendaciones para perfeccionar el contenido de la legislación electoral recientemente promulgada y propiciar una convivencia saludable entre los partidos, y entre éstos y el aparato estatal.

Por otra parte, el presente trabajo se propone lograr los siguientes objetivos: En lo general, estudiar las perspectivas de los procesos electorales mexicanos a la luz de las características de la nueva legislación de 1990, así como desde el punto de vista de la Ciencia Política. De manera específica, a) estudiar los conceptos teóricos básicos relacionados con los procesos electorales, tanto

desde el punto de vista de la Ciencia Política (que constituye nuestro enfoque principal), como desde la Sociología y el Derecho, que aportarán enfoques complementarios para la correcta comprensión de nuestro tema de estudio; b) analizar la evolución histórica de nuestra legislación electoral como resultado de la relación que siempre existe entre la participación de los ciudadanos en las elecciones y la credibilidad de los gobernantes, a la luz de los conceptos weberianos de autoridad y de los gramscianos sobre dominación y hegemonía; c) estudiar el contenido de la nueva legislación mexicana en materia de elecciones desde la perspectiva de la regulación de los procesos electorales, con el fin de comparar los avances que se observan en ella en comparación con los ordenamientos que la precedieron y d) analizar las perspectivas políticas de los procesos electorales en nuestro país, de acuerdo con la evolución histórica observada.

De conformidad con tales objetivos, se pretende demostrar las siguientes hipótesis: En lo general, considero que la nueva legislación electoral constituye un importante avance en materia de regulación de los procesos electorales. Estos ganarán en calidad; la ciudadanía aumentará su fe en el gobierno y este último incrementará su legitimidad. Asimismo, se mostrará que la evolución cualitativa de los procesos electorales en nuestro país casi siempre ha sido producto de agudas controversias derivadas del incumplimiento de las expectativas políticas de quienes acuden a las urnas para manifestar su voluntad y que los cambios políticos que está viviendo el mundo de

nuestros días demuestran que para todas las sociedades será imprescindible y más imperativo que nunca democratizarse. Esto permite afirmar que en un corto plazo asistiremos a un relevo real y civilizado en el poder estatal de nuestro país, como resultado de la madurez de las diversas fuerzas políticas y de las exigencias de cambio cada vez mayores que se dan en todos los ámbitos, aun en el partido gobernante.

Para cumplir sus objetivos y demostrar sus hipótesis, este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se precisan algunos conceptos básicos propios de la teoría electoral, partiendo de apuntes históricos sobre las elecciones y llegando a la definición de lo que es un sistema de partidos en las sociedades modernas.

El Capítulo II es un resumen histórico de la legislación electoral mexicana desde 1812 hasta 1938. Se trata de exponer algunas ideas generales sobre las características de la legislación que se enumera, pues por la gran amplitud del período y la enorme diversidad de los ordenamientos que se incluyen, sería imposible estudiarlos uno a uno.

En el Capítulo III se habla del escenario previo a la implantación de la nueva legislación electoral. Dicho escenario se abre con la necesidad de una nueva legislación hecha patente tras la

experiencia que vivió el país en julio de 1988; continúa con la presentación de la iniciativa correspondiente a cargo del Presidente de la República y concluye con la entrada en vigor del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en sustitución del Código Federal Electoral que estuvo vigente hasta el 15 de agosto de 1990.

Finalmente, el Capítulo IV es un análisis político del contenido del nuevo Código, para detectar sus alcances en lo que se refiere a organización, administración y calificación de los procesos electorales. Asimismo, se habla de las perspectivas del nuevo ordenamiento a la luz de las elecciones federales que tendrán lugar en 1991 para renovar la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores.

Como en toda tesis, en la presente se incluye un apartado destinado a agrupar las conclusiones y recomendaciones que se juzgaron procedentes en la materia estudiada.

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS DE LA TEORIA ELECTORAL

1.1 Apuntes históricos sobre las elecciones

Los antecedentes históricos de las elecciones no pueden ser estudiados al margen de la teoría sobre la democracia derivada del ascenso de la burguesía al poder. Por tanto, para comprender el surgimiento de las operaciones electorales es preciso remitirse al concepto y los antecedentes históricos de la democracia.

Desde que Alexis de Tocqueville publicó La democracia en América,¹ mucho se ha discutido alrededor del contenido del concepto de democracia y de sus implicaciones.

Etimológicamente, el término significa "soberanía del pueblo", pero no existe ninguna definición de democracia generalmente aceptada que se pueda formular en una sola proposición. Pero de las diferentes definiciones de este concepto político, discutido en su interpretación, pueden extraerse algunas ideas que ordinariamente se vinculan con la palabra democracia: igualdad, soberanía del pueblo

-expresada en el derecho del pueblo a darse a sí mismo una constitución y a nombrar en elecciones periódicas a sus representantes-; la satisfacción de las exigencias esenciales del constitucionalismo moderno, salvaguarda del estado de derecho, conservación del sistema representativo, garantía de los derechos fundamentales y, en cierta medida, también de la división de poderes, predominio de la mayoría sobre las minorías y paralelismo entre la participación política y la equidad económica de todos los ciudadanos.

Frecuentemente se asocia a la libertad como premisa de la democracia. Todavía hoy tiene validez la proposición de Aristóteles según la cual: "Más de un aspecto de la libertad viene dado por el hecho de que, alternativamente, se obedece y se manda". Pero este concepto abarca muchísimo más que el concepto de democracia. La democracia no puede ofrecer más que una libertad condicionada al respeto de los derechos de los demás. De hecho, la libertad está implícita en la representatividad del poder.

Para definir el concepto de democracia hay que invocar las ideas que coinciden con las exigencias mínimas que plantea la población a un Estado democrático: igualdad de todos los ciudadanos y soberanía del pueblo. Ciertamente, el constitucionalismo es una idea de igual categoría, pero las exigencias vinculadas con él se remontan a otra fuente. Una fórmula breve para la caracterización de la democracia fue expresada en forma de deseo por el presidente Abraham Lincoln:

"Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". La UNESCO sometió a discusión en 1949 esta fórmula mediante una consulta a eminentes teóricos de todo el mundo; sin embargo, algunos previnieron contra la idea de hacer de esa frase el punto de partida para la definición de un concepto de democracia. Alf Ross aludió a que sólo la preparación by en la frase perfilaba la esencia de la democracia. La preposición of apenas puede caracterizar la democracia, pues también gobiernos antidemocráticos han salido del pueblo. Hasta la teoría política de la Edad Media veía en el pueblo el origen del poder del monarca. También la concepción de la monarquía electiva acusa este arranque ideológico originario. Con la preposición for la fórmula de Lincoln resultaba especialmente apreciada entre los socialistas, pues incluía en el concepto de democracia un fin del Estado de carácter evidentemente socialista.

Las ambigüedades del concepto de democracia se derivan de lo que distintos tratadistas y partidos resaltan teórica y prácticamente en su contenido *significativo*. Ningún grupo se denomina hoy simplemente "demócrata". Socialdemócratas, demócratas liberales, cristianodemócratas, dominan la escena política, y las denominaciones de los partidos indican ya que cada grupo pone debajo de los principios fundamentales, más o menos formalmente concebidos, un contenido que está fuera del concepto de democracia.

La democracia pura -o a partir de una idea abstracta general- fue rechazada por la gran mayoría de los teóricos políticos hasta el siglo XX, y no tenemos por qué recurrir en nuestros tiempos a una idea general, abstracta y universalmente aceptada de lo que es la democracia, como lo pretenden las potencias hegemónicas de la actualidad, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica. Inestabilidad, soberanía de mediocres y menesterosos, tendencia al despotismo, se tenían por consecuencias inevitables de la democracia. Solamente unos pocos radicales, como William Godwin, creyeron que la turbulencia y fluctuación de la democracia era mejor que la inmovilidad de las otras formas del Estado. Hasta el teórico de la soberanía popular, Rousseau, dudó de las posibilidades de la democracia en su tiempo. En El contrato social había cerrado Rousseau² el capítulo sobre la democracia con la muy debatida frase de que ella representaba un sistema de gobierno inadecuado para los para hombres, sino sólo para un pueblo de dioses. Pero esta resignación no significaba un abandono absoluto del ideal de la democracia pura. Creía únicamente que era necesario reconocer que los hombres de su tiempo no estaban maduros para ella.

En sentido positivo el concepto de democracia o la designación "democracia" afloró por primera vez con bastante frecuencia, en los tiempos de la Revolución Francesa. Estas palabras recibieron un sentido social; su empleo se dirigió contra la aristocracia, y al principio, menos contra la monarquía. Los partidarios de la

Revolución Francesa se designaron en muchos países de Europa como "demócratas", o fueron denominados así por sus adversarios. La mayoría de los historiadores de la época de la Revolución hablan de "movimientos democráticos", sin una rigurosa distinción entre corrientes liberal-radicales y jacobinas. Aunque la teoría tradicional sobre las formas del Estado distinguía repúblicas democráticas y aristocráticas, el concepto de democracia fue usado por los jacobinos para designar a la república.

Los intentos de la Revolución Francesa de crear la democracia resultaron un episodio muy decisivo en la historia de las ideas. Pero la democracia entró en el siglo XIX en un camino evolutivo. El elemento democrático ganó paso a paso influencia en las monarquías constitucionales del siglo XIX. A más tardar desde la reforma electoral de 1832 no se pudo mantener ya, ni siquiera respecto de Inglaterra, la ficción de que el elemento monárquico, el elemento aristócrata (en la Cámara de los Lores) y el elemento democrático (en la Cámara de los Comunes) se complementaban entre sí armónicamente. La evolución hasta el sufragio universal robusteció el movimiento democrático en todos los países. Observadores pesimistas de esta evolución no veían ya la democracia como forma del Estado, sino que veían en su deformación un profundo proceso que modificaba todos los campos de la vida social. Con el ejemplo de los Estados Unidos, un autor tan conservador como Tocqueville mostraba a los europeos un cuadro espantoso de los resultados del proceso de democratización:

tiranía de la mayoría, supresión de la división de poderes, y el federalismo, nivelación de la educación, extensión de la mediocridad, le parecían ser los más importantes resultados de aquella evolución. A la larga, los pueblos democráticos mostraban, según su opinión, un amor más grande a la igualdad que a la libertad; y para un liberal como Tocqueville, la libertad era, indudablemente, el bien más precioso. El liberal inglés John Stuart Mill fue el primero que en 1840 criticó la excesiva ampliación del concepto de democracia en Tocqueville. En un documento acusaba a los aristócratas franceses de haber convertido la democracia en prima causa de todo acontecimiento social.

Tocqueville, seducido por la agitación democrática de la era de Jackson, había llegado a establecer una prognosis demasiado aventurada sobre la continuación de la evolución. Sobrevaloró el factor político de la democratización y pasó por alto la industrialización y el capitalismo en su fuerza determinante, incluso respecto de los ordenamientos políticos. No obstante, su obra fue el análisis más profundo de la sociedad democrática en el siglo XIX, aunque estaba basada en la observación de un solo sistema de gobierno.

Los revolucionarios de 1848 emprendieron en Francia la primera tentativa de realizar una democracia con sufragio universal. Después de su fracaso surgió un doble proceso de diferenciación en los

movimientos progresistas. Por una parte, los liberales se separaron definitivamente de los demócratas. La palabra democracia les estaba prohibida en adelante. Por otra, los demócratas burgueses se separaron de los proletarios.

El concepto de la democracia ha sido aceptado por casi todos los partidos. Ni siquiera los grupos conservadores temen ya ser calificados de demócratas, aunque todavía prefieren la designación de "partido popular", debido a las fuertes asociaciones sentimentales que este último término despierta. Demócratas occidentales, comunistas y representantes de los países en vías de desarrollo, coinciden en que la democracia es una forma de Estado deseable. Y hasta los enemigos de la democracia apenas se atreven hoy a atacarla abiertamente. Más bien, expresan sus ideas preferentemente en controversias en torno a la mejor forma de organizar la democracia moderna. De lo que no hay duda, es de que no existe una idea universal de democracia aplicable por igual a todas las sociedades.

En el marco del reflujo neoliberal que recorre el mundo de nuestros días la palabra democracia, cara a los atenienses y a los liberales -cuando menos hasta cierto momento histórico- ha vuelto a aparecer en labios de quienes hasta ahora han hecho lo posible por que la democracia no sea un hecho, algo efectivo. Si ya entre los atenienses la democracia era imperfecta, ya podremos calcular cuánto lo es en las sociedades modernas, en las que los pueblos parecen

estar a punto de convencerse, de manera definitiva, de que la democracia siempre fue una utopía a la que incluso las sociedades socialistas han renunciado en los meses recientes. Si las sociedades que pretendieron ser igualitarias no alcanzaron la utopía, menos la lograrán países en los que el capitalismo salvaje ha vuelto a predominar.

Las elecciones son el aspecto meramente técnico de la democracia, y desde las primitivas votaciones que se daban en las sociedades democráticas de la antigüedad, hasta las modernas pero rudimentarias organizaciones populares, puede decirse que las elecciones conducen al cumplimiento del aspecto cuantitativo que encierra la democracia. Si la soberanía radica en el pueblo, éste pueda y debe votar para designar a sus gobernantes. Para ello es preciso organizar un procedimiento para que tal voluntad se exprese. Este procedimiento es conocido como elecciones, proceso electoral, comicios y otros sinónimos que aparecerán a lo largo de este trabajo, con el fin de abusar de un solo término.

1.2 Teoría electoral

De acuerdo con una definición general, la elección es una forma de procedimiento reconocida por las normas de una organización, en

virtud de la cual todos o alguno de sus miembros escogen a un número menor de personas, o a una sola persona, para ocupar cargos en tal organización. Por tanto, las elecciones no implican en sí mismas un proceso de votación, sino que éstas pueden darse, de acuerdo con el tipo de elecciones de que se trate -generales de un país, o particulares de una organización, por ejemplo- mediante una designación o una aclamación de los componentes de la organización donde se efectúen las elecciones.

En los sistemas electorales contemporáneos se parte, formalmente, de algunos supuestos: a) Que existe libertad para elegir; b) que regularmente se presentan alternativas de elección y, en su etapa electiva, c) que los elegidos, por el hecho de serlo, poseen la legitimidad (concepto del que hablaremos en el inciso 1.3.1) y la representatividad de los electores.

Ha sido superada en mucho la teoría del mandato civil, en el que los electores están ligados con la gestión de su elegido, fungiendo como críticos e influyendo directamente en su acción, pero permanece el supuesto de que los elegidos representan con su gestión a la parte del electorado que los hizo sus eligiósos.

Las elecciones están vinculadas estrechamente, para su elaboración, con la vida de los partidos políticos, quienes independientemente de las acciones que desarrollen en su interior

buscan en el sufragio el reconocimiento de su actividad y la consecución del poder, por medio de las elecciones. Esto no sucede en los regímenes no democráticos -cuando menos en teoría-, ya sea en los hasta hace pocos meses conocidos como "países del socialismo real" o en los dominados por una dictadura sometida por potencias capitalistas, como es el caso de Panamá, Chile hasta hace poco tiempo, y algunas satrapías de Africa y Medio Oriente.

En los sistemas electorales existen diversos requisitos para acudir a votar, en concordancia con las realidades de cada país. Tales requisitos pueden agruparse en condicionamientos de: ciudadanía (que quien vota posea la calidad de ciudadano del país en el que vota); edad (variable de un país a otro); residencia -aunque no sea originario- de la ciudad o de la zona en la que vota, y capacidad jurídica (que no esté privado de sus derechos ciudadanos). La privación de los derechos ciudadanos suele ser motivada por sentencia condenatoria en juicio penal, por pérdida o insuficiencia de las facultades mentales, etcétera.

Por lo que se refiere a quienes serán elegidos, por lo general se exigen requisitos adicionales: ser ciudadano por nacimiento del país en el que se celebran las elecciones; haber residido durante un tiempo determinado en el país y en la ciudad en los que se llevarán a cabo los comicios; tener edad mayor que la señalada para estar en posibilidad de votar, etcétera.

En la mayoría de los sistemas electorales han quedado atrás los obstáculos para la implantación del sufragio universal igualitario. El voto estamental (basado en las propiedades y las riquezas del votante), el voto desigual (condición que permite a unos individuos votar más veces que los demás), el voto "capacitario" (que sólo se otorga a quienes poseen determinado grado académico) y la proscripción del voto de las mujeres, son principios que ya no rigen en las sociedades modernas. Hoy rige la idea de igualdad, aunque sea prácticamente imposible llevarla a la práctica, y en nombre de ella han sido superadas gradualmente las limitaciones del voto.

Se han buscado procedimientos para ofrecer seguridad a los votantes, a los partidos y al sistema político en general. Tales procedimientos pretenden asegurar la confiabilidad en los resultados electorales, lo cual no significa que no exista la posibilidad, en algunos países, de alterar dolosamente los resultados con el fin de beneficiar a un determinado partido. Entre tales procedimientos figuran: el voto secreto, para evitar que se ejerzan presiones sobre los electores en el momento del voto; la instalación de urnas únicas, para que el votante no sea condicionado por el color, las dimensiones, etcétera, de las urnas de determinados partidos. Asimismo, se ha tratado de ver en un plano de equidad lo referente a las campañas y la propaganda de los partidos. También se ha tratado de ver en un plano de equidad lo referente a las campañas y la propaganda de los partidos. Es evidente que los fondos, recursos y

la organización de los partidos, que se manifiestan en las lides electorales, determinan el resultado de éstas, por lo cual se ha creído conveniente en varios casos limitar el manejo de fondos en las campañas, así como que los partidos puedan hacer uso con fines propagandísticos de los medios de comunicación de manera indiscriminada y en igualdad de circunstancias.

En los sistemas electorales existen diversas formas de ejecución, algunas de ellas muy complicadas. Las más comunes -adoptadas por México en el Código vigente- son la mayoritaria y la proporcional. En el sistema electoral mayoritario se distinguen dos variaciones: a una sola vuelta y a dos o más vueltas. En México sólo se emplea el sistema de una vuelta. En este sistema, que por sus características es el más sencillo, el candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección será el elegido, mientras que en el sistema a dos o más vueltas, para ser el ganador en la primera vuelta se necesita obtener la mitad más uno -cuando menos- de los sufragios emitidos; de no ocurrir así, las elecciones se van a una segunda vuelta, hasta conseguir esa votación, por lo cual los partidos más débiles quedan rezagados y obligados a buscar alianzas con rumbo a la segunda vuelta. En las elecciones a una sola vuelta gana quien obtiene la mayoría, sin importar que esa mayoría no represente ni siquiera la mitad de los votos emitidos. El inconveniente de este sistema es que concede muy poco espacio al accionar político de los partidos pequeños.

A diferencia de los sistemas de mayoría, en los de representación proporcional se pretende dar oportunidad de participación en la lucha política a los partidos pequeños, por lo regular representativos de minorías étnicas, religiosas o ideológicas. En este sistema se parte de premisas técnicas muy complicadas, entre las cuales sobresalen: a) El escrutinio por circunscripción electoral³ se hace con listas de candidatos, en lugar del sufragio uninominal, donde únicamente se elige un candidato, peculiaridad de los sistemas mayoritarios. Esta elección por listas, también conocida como "sufragio plurinominal", implica que el votante tenga que elegir varios candidatos agrupados en una lista, la cual puede ser bloqueada (se debe votar por todos los integrantes de la lista) o compuesta (el votante puede escoger entre los candidatos que se le presentan). b) A efecto de evitar la predeterminación de los partidos en el orden que coloquen a sus candidatos en las listas, en ciertas boletas electorales se da oportunidad al sufragante para que confiera preferencias a los votados, con lo cual se denota en el cómputo de los votos la elección de los votantes y no la sugerencia partidista en el ordenamiento de la lista.

Sin embargo, en el sistema de representación proporcional las complejidades se presentan en el cómputo del escrutinio, aspectos de los que no hablaremos aquí, pues hacerlo está fuera de los propósitos de este trabajo.

Con el objeto de usar los rasgos ventajosos del procedimiento mayoritario y del de representación proporcional, algunos sistemas electorales han adoptado procedimientos mixtos, en donde se trata de aprovechar las peculiaridades más convenientes de ambos.

Finalmente, hablemos de cuatro elementos de uso indispensable en las elecciones: la circunscripción, la boleta, el cociente y el número uniforme electorales, pues de su conocimiento depende en gran parte la comprensión del funcionamiento de los sistemas electorales.

Con el fin de establecer la circunscripción electoral se mantienen básicamente dos criterios: el territorial y el numérico. El territorial regularmente está de acuerdo con la división político-administrativa preestablecida, aun cuando debe advertirse sobre la desproporcionalidad que esto entraña, pues es incongruente que la representatividad de los elegidos, sobre todo cuando están de por medio decisiones nacionales, y habiendo contrapunteos entre representaciones territoriales, sea tomada con el mismo valor en la votación de las representaciones. El factor numérico, con base en el cual se divide a la nación de acuerdo con el número total de electores, buscando la media proporcional representativa, presenta marcados riesgos; el principal de ellos es que se dividen arbitrariamente las circunscripciones de forma tal que los partidos fuertes en una región, ven diluida su fuerza al parcelar su acción en circunscripciones. Esto, no obstante, tiene un carácter aleatorio:

de ser perjudicado en una circunscripción, el partido puede ser beneficiado en otra, siempre y cuando el reparto circunscripcional no sea elaborado caprichosamente.

Por lo que hace a la boleta electoral impresa, que generalmente es fabricada, expedida y manejada por órganos estatales, con el fin de resguardar la imparcialidad de la votación -aunque a veces precisamente por eso sucede lo contrario-, dado que en esta papeleta se inscribe la decisión de los electores después de haber sido influidos por los partidos contendientes, su formato tiene íntima relación con el tipo de sistema electoral en el que se le utilice. Así, en los sistemas mayoritarios de representación proporcional las boletas contendrán las listas -ya se trate de una lista bloqueada, o de una lista de preferencias- de los candidatos propuestos para la elección, con lo cual se dan más opciones al votante.

Después, en el momento del cómputo del escrutinio, se usarán los elementos de cociente electoral y de número uniforme, con las particularidades y complicaciones de cada caso. El cociente o cuota electoral significaría la división del número de los sufragios efectivos (los que se toman después de haber sido anulados los que a juicio de la aplicación de los reglamentos vigentes lo indican) entre el número de puestos de una misma elección. Y el número uniforme, de uso característico en las elecciones por representación proporcional, será la base numérica a partir de la cual la ley correspondiente

estipula que se puede elegir un candidato.

Resta como etapa final del proceso, cuando existe necesidad de ello, el juicio de lo contencioso electoral. Si se habla de un régimen político basado en la división de poderes, el órgano encargado de esos casos requiere ser escanado del propio poder en cuyo marco se realizan las elecciones y facultado por él. Esto es, refiriéndose a las elecciones para el poder legislativo, el cuerpo colegiado integrado por miembros de este poder estipulará las resoluciones para dirimir los conflictos electorales, cuando los haya.³

1.3 Autoridad y legitimidad

1.3.1 Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad

La autoridad y la legitimidad son dos conceptos que tienen diversas acepciones. En lo que se refiere al concepto de autoridad, se le utiliza con las siguientes acepciones: a) Como atributo de una persona o de un cargo u oficio, especialmente cuando se habla del derecho de dar órdenes; b) como relación entre dos cargos, uno superior y otro inferior, cuya legitimidad (concepto del que

hablaremos en seguida) es aceptada por los titulares de los mismos; c) como cualidad de una orden en virtud de la cual ésta se cumple. Cualquiera que sea la acepción de que se trate, el fenómeno de la autoridad se halla en la base del comportamiento humano. Desde el nacimiento de las ciencias sociales la autoridad ha sido objeto de estudio en diversos sectores de la realidad: la familia, grupos pequeños, organizaciones intermedias (colegios, iglesias, ejércitos, aparatos burocráticos, etcétera) y organizaciones de tipo global, desde la más primitiva sociedad tribal hasta el moderno Estado nacional y la organización internacional.

En cuanto a la legitimidad, puede entenderse en una sola acepción, en este caso como el grado de aceptación que la autoridad tiene en quienes se ejerce; es decir, la "calidad moral" que atribuyen los mandados al mandante.

El análisis más fructífero del concepto de autoridad llevado a cabo en el siglo XX es el de Max Weber, quien distingue tres tipos puros de autoridad: legal-racional, tradicional y carismática, según la clase de pretensión de legitimidad de la que se trate en cada caso.⁵

El concepto de autoridad, aún no consolidado de manera definitiva, fue desarrollado por Weber con cierta amplitud. De acuerdo con él, la autoridad se distingue de otras formas de dominio

(la violencia y la persuasión) por su legitimidad: los gobernantes consideran poseer el derecho de ejercer el mando; los subordinados perciben y aceptan la obligación de obedecer. La autoridad se ejercita en una red de relaciones sociales definidas jerárquicamente y debe ser apoyada por otros recursos de control, como la coacción física (policía y ejército) y el aparato administrativo (burocracia).⁶

En cuanto a la legitimidad, la entenderemos aquí, con Weber, como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para aquellos que creen que la autoridad debe ser ejercida por un monarca de "linaje real", el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para los que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres.

El desarrollo histórico del poder nos ofrece dos formas de legitimidad: la sacra y la secular. La legitimidad sacra ha tenido varias versiones en la historia. La más radical es la del rey-dios al modo de los faraones egipcios. Por lo que respecta a la legitimidad secular, sus defensores la ven como la necesidad de que haya consenso entre los gobernados para que un régimen político sea representativo.

Como ya lo dijimos, basándose en observaciones históricas, Weber intentó crear una tipología de los diversos tipos de legitimidad apoyándose en las distintas justificaciones que los gobiernos invocan para autolegitimarse. Según Weber sólo hay tres tipos esenciales de legitimidad: tradicional, racional-legal y carismática. La legitimidad tradicional es aquella que se fundamenta en los usos y costumbres tradicionales, considerados por el pueblo como buenos e indiscutibles y, en cierto modo, como sagrados. Estuvo en vigor sobre todo en la antigüedad, aunque en las modernas culturas todavía encontramos resabios de ella. La legitimidad racional es la que, desprotegida de los modos tradicionales e incluso rompiendo con ellos, se apoya en un análisis racional e independiente de las necesidades y exigencias del pueblo. Por último, la legitimidad carismática es la que, desatendiendo los modos ordinarios (tradicionales o racionales), se apoya en la personalidad de un jefe, en su talento, heroísmo, ejemplaridad, dedicación fiel y total a la exaltación de la nación. Es propia de situaciones extraordinarias.⁷

Como puede suponerse, los tipos identificados por Weber son ideales; rara vez pueden encontrarse en estado puro. Los elementos de cada tipo pueden encontrarse mezclados con elementos distintivos de otro de los tipos identificados.

Es necesario advertir que las ideas acerca de la legitimidad de

una autoridad generalmente obedecen a los intereses de quienes las acuñan y defienden. En un mismo momento pueden coexistir o enfrentarse diversos conceptos de legitimidad y, por tanto, muy distintos conceptos de autoridad.

Antes de concluir este inciso es necesario señalar que la autoridad y la legitimidad tienen relación con el tema de este trabajo porque ambos conceptos, según ha podido observarse, están estrechamente imbricados con los problemas electorales. La autoridad, en nuestro medio, es producto de un proceso electoral, y de la credibilidad que el ciudadano otorgue a ese proceso dependerá en gran medida el grado de legitimidad que le atribuya. Por tal motivo abordamos estas temas aquí.

1.3.2 Gramsci y el problema de la dominación y la hegemonía

En el marco de su replanteamiento de la teoría marxista, Gramsci razonó sobre un nuevo contenido de los términos dominación y hegemonía. Sin embargo, el uso de ambos términos se remonta a tiempos lejanos.

La dominación se refiere a las diferentes estructuras de la vida política en común y del ejercicio del poder. Implica la existencia

de diferentes sistemas de poder y, como concepto obtenido a partir de la experiencia, no se orienta primeramente a la postulación de un orden de dominio como el único reconocido recto y el único moralmente bueno.

El enfoque weberiano predomina en nuestros días, junto con el enfoque gramsciano. En lo que se refiere a la teoría marxista, que nos interesa particularmente por cuanto Gramsci se adelantó a su tiempo al matizar las ideas deterministas y economicistas de los primeros intérpretes de Marx, la dominación significa el ejercicio del poder de una clase social sobre otra. Sin embargo, Gramsci advirtió que tal dominación no se da en forma lineal, sino que está matizada por la ampliación de la base estatal (en otras palabras, el esfuerzo de los dirigentes estatales por aparecer menos perfilados como representantes únicos de los intereses de la burguesía).

En el concepto weberiano, que tiene muchos puntos de contacto con el gramsciano, la dominación significa el ejercicio de la autoridad, del poder, de la supremacía sobre objetos (territorios) o personas (individuos, grupos sociales, pueblos o naciones). El agente de la dominación puede ser un individuo o un grupo. Los roles dominantes se complementan con los roles dependientes.⁸

Ciertamente, el concepto de dominación no fue acuñado por Gramsci, pero en nuestra opinión equivale en la teoría marxista

moderna a la autoridad en sentido weberiano. En otras palabras, la dominación es el ejercicio de la autoridad independientemente de que tenga o no legitimidad (consentimiento, consensus) entre los gobernados.

Paralelamente al concepto de dominación debe tenerse presente el de hegemonía. La hegemonía debe entenderse como la supremacía de una persona, grupo, entidad política o Estado sobre otros, en un marco de referencia o universo específico.

Los sociólogos, los economistas y los politólogos usan con mucha frecuencia el término hegemonía. Por una parte, si se habla de hegemonía referida a la cultura, el concepto indica preponderancia de determinado tipo de cultura sobre otras existentes, pero asimiladas o eclipsadas por la cultura hegemónica. Así, cuando Gramsci habla de la "hegemonía de la cultura occidental sobre la cultura mundial", dice: "Admitiendo que otras culturas han tenido importancia y significación en el proceso de unificación 'jerárquica' de la civilización mundial (y esto hay que admitirlo sin duda), cabe decir que han tenido valor universal en la medida que se han convertido en elementos constitutivos de la cultura europea, la única que ha sido histórica y concretamente universal; es decir, en la medida en que han contribuido al proceso del pensamiento europeo y han sido asimiladas por ésta."⁹

Por otra parte, el uso más habitual del concepto viene referido por el afianzamiento de un determinado bloque político en el poder, o por la hegemonía de determinada clase social.

Partiendo del concepto marxista de bloque histórico, Gramsci llega a la conclusión de que no se puede hablar de clase dominante como única clase en el poder, sino que, partiendo de la combinación y la superposición en el poder político de diversas clases dominantes, cada una de ellas con su diferente condición, se establece un "bloque en el poder" o "bloque dominante". En principio, una de las clases que componen el bloque dominante marca el ritmo de dicho bloque mediante lo que Gramsci llama "su hegemonía". Precisamente, de este pluralismo de clases en el poder surge un aparato hegemónico que tiene dos aspectos fundamentales: primero, que hay una división de poderes como resultado de la lucha por la hegemonía entre la sociedad civil y la sociedad política, y segundo, que los mismos tres poderes son también órganos de la hegemonía política.

La hegemonía implica búsqueda de consenso, a diferencia de la dominación, que existe per se, independientemente de la voluntad de los miembros de la sociedad civil.

Las elecciones, en términos marxistas, procuran que la dominación sea hegemonía, y en términos weberianos, que la autoridad se torne en ejercicio de legitimidad.

1.4 Las elecciones y la teoría de sistemas. Conceptos básicos

1.4.1 Antecedentes

La ciencia se ha venido caracterizando por una especialización creciente, impuesta por la inmensa cantidad de datos y la complejidad de las técnicas y de las estructuras teóricas dentro de cada campo.

Como producto de ese proceso de creciente complejidad, en este siglo comenzó a verse que en un organismo (sea cual fuere su naturaleza) las partes sumadas no dan necesariamente como resultado el todo; es necesario contar también con las relaciones que se dan entre las partes, para comprender el todo. Así surge la Teoría General de Sistemas (TGS), la cual postula que "se pueden buscar principios aplicables a sistemas en general, sin importar que sean (los sistemas) de naturaleza sociológica, biológica, física, etc. Su intención es hallar modelos, principios y leyes que se apliquen a los sistemas en general, sin importar sus particulares género, elementos o fuerzas participantes."¹⁰

De acuerdo con Anatol Rapoport, en el marco de la TGS, un sistema es: a) Algo que se compone de un conjunto (finito o infinito) de entidades; b) entidades entre las cuales se especifica

una serie de relaciones; c) y como resultado de estas relaciones es posible deducir algunas relaciones entre los subsistemas, y entre el sistema y otros sistemas.¹¹

Desde esa perspectiva, tanto el establishment político, como la configuración de partidos registrados, participantes en unas elecciones, constituyen sistemas que pueden ser comprendidos y analizados a la luz de la TGS.

1.4.2 Sistema político

Si todo sistema, por definición, requiere insumos para generar productos, el sistema político se alimenta de legitimidad para sobrevivir. Así, las elecciones constituyen su insumo de legitimidad. ¿Cuál es entonces su producto? Desde luego, no es uno solo; son varios. Entre ellos destacan la consolidación del poder público y, en él, de los intereses a los que el aparato hegemónico representa. Sobresale también el conjunto de servicios que el gobierno, legitimado por medio de las elecciones, presta a la sociedad civil, en el ejercicio de su autoridad.

La perspectiva de la TGS, entonces, nos es útil para definir las elecciones como un insumo vital para el funcionamiento de un

sistema político basado en la democracia liberal al estilo occidental.

1.4.3 Sistema electoral

El sistema electoral es una derivación directa del sistema político. De las características del sistema político dependen las orientaciones técnicas que adopte el sistema electoral, pues mediante él el Estado y sus gobernantes buscan llegar al logro de sus fines. Como parte de un sistema total, el sistema electoral está estrechamente vinculado con el sistema de partidos y con la búsqueda de hegemonía y consenso para el sistema.

1.4.4 Sistema de partidos

El sistema de partidos es un subsistema del sistema político. El sistema de partidos está compuesto por una serie de elementos que, al igual que los que componen al sistema político, guardan relación e interdependencia entre sí. Para sobrevivir, los partidos requieren mantener una relación constante con sus simpatizantes. La relación permanente puede consistir en asesoría, gestoría, promociones,

participación de los ciudadanos comunes y otras vías. Esa permanencia constante entre los electores potenciales, es a la vez insumo -porque da sustento y razón a la existencia del partido- y producto, porque del respaldo de los militantes-electores depende la sobrevivencia del partido y, por tanto, su posibilidad de apoyarlos.

Sin embargo, el sistema de partidos requiere un insumo fundamental para subsistir: el voto de los militantes erigidos en electores. El producto del sufragio (insumo) es el fortalecimiento del poder de un grupo, facción o clase.

En los capítulos posteriores estas relaciones entre los elementos de ambos sistemas (político y partidista) quedarán aún más claras y se demostrará la validez de la TGS como enfoque auxiliar en el estudio del tema que nos ocupa.

NOTAS AL CAPITULO I

- 1 Véase: Tocqueville, Alexis de. La democracia en América. Biblioteca Urbi et Orbi. Ediciones Aguilar. Barcelona, 1957.
- 2 Véase: Rousseau, Jean-Jacques. El contrato social. Colección "Sepan cuantos..." Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.
- 3 Unidad de medida convencional para dividir un país con vistas a la celebración de elecciones. La representación de la circunscripción es ostentada por el o los ganadores de las elecciones.
- 4 Los datos técnicos que sustentan este apartado han sido consultados en: Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo II. Editorial Planeta-De Agostini, S. A. México, 1987. pp. 772-776.
- 5 Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1944. p. 224 y ss.
- 6 Véase: Weber, Max. Ensayos de sociología contemporánea. Selección e Introducción de H. H. Gerth y C. Wright Mills. Ediciones Martínez Roca, S. A. Barcelona, 1972.
- 7 Lacouture, Jean, y Simon Lacouture. Pequeña enciclopedia política. Colección 70. Número 133. Tomo II. Editorial Grijalbo. México, 1973. p 44. Véase también: Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo III. Op. cit., pp. 1213-1215; y Diccionario de política y administración pública. Tomo II. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. pp. 474-475.
- 8 Weber, Max. Economía y sociedad. Op. cit., p. 123.
- 9 Gramsci, Antonio. Introducción a la filosofía de la praxis. Nueva Colección Ibérica. Editorial Península. Barcelona, 1970. p. 141.
- 10 Emmerich, Gustavo Ernesto. Teoría general de sistemas. Volumen I. División Sistema Universidad Abierta de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. p. 63.
- 11 Rapoport, Anatol. "Teoría General de los Sistemas". En: Pensamiento crítico. Número 47. La Habana. Diciembre de 1970. pp. 77-91.

CAPITULO II

LOS PROCESOS ELECTORALES EN MEXICO: 1812-1988

2.1 Orígenes y evolución de los sistemas electorales

Aunque la primer ley propiamente mexicana es la Constitución de Apatzingán, no debe olvidarse que en la transición de la Colonia a la Independencia fue la Constitución de Cádiz la que rigió la vida política de nuestro país.¹

En consecuencia, puede afirmarse que desde la Constitución de Cádiz -que por su corte monárquico era esencialmente antidemocrática en materia electoral-, hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que rige en nuestros días, los partidos políticos no han podido ejercer funciones de control electoral en condiciones de igualdad y con atribuciones ejecutivas.

A continuación presentamos una relación cronológica de todos los ordenamientos que en materia electoral han estado vigentes en nuestro país.² En seguida comentaremos con amplitud el contenido de los tres ordenamientos que han estado vigentes en los últimos veinte

años, hasta antes de la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: la Ley Federal Electoral (promulgada el 5 de enero de 1973) y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977), así como del Código Federal Electoral (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1937), vigente hasta el 15 de agosto de 1990, pues al día siguiente entró en vigor la nueva legislación.

Relación de leyes electorales vigentes en la historia de México

Periodo de la lucha por la independencia

- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 23 de mayo de 1812.
- Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 10 de julio de 1812.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 22 de octubre de 1814.

México Independiente

- Aclaraciones de la Ley de 23 de Mayo de 1812 sobre Formación de

- Ayuntamientos Constitucionales. 23 de marzo de 1821.
- Convocatoria a Cortes. 17 de noviembre de 1821.
 - Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 24 de febrero de 1823.
 - Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso. 17 de junio de 1823.
 - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824.
 - Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados. 11 de abril de 1826.
 - Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. 12 de julio de 1830.
 - Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Previsiones en cuanto á Vagos, Casas de Prostitución, de Juego ó Escándalo, y Acerca de la Educación de la Juventud. 8 de agosto de 1834.
 - Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales. 30 de noviembre de 1836.
 - Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales. 24 de diciembre de 1836.
 - Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 30 de diciembre de 1836.
 - Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente. 10

de diciembre de 1841.

- Bases Orgánicas de la República Mexicana. 14 de junio de 1843.
- Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso. 19 de junio de 1843.
- Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones. 10. de julio de 1843.
- Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de Junio de 1843. 11 de julio de 1843.
- Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de Diciembre de 1845. 27 de enero de 1846.
- Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846.
- Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824. 22 de agosto de 1846.
- Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación. 3 de junio de 1847.
- Elecciones de los Supremos Poderes. 15 de mayo de 1849.
- Elecciones de Ayuntamientos. 19 de mayo de 1849.
- Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos. 14 de junio de 1849.
- Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados. 23 de julio de 1849.
- Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores. 13 de abril de 1850.

- Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución. 19 de enero de 1853.

Revolución de Ayutla

- Plan de Ayutla. 10. de marzo de 1854.
- Juntas Populares. 20 de octubre de 1854.
- Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares. 2 de noviembre de 1854.
- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente. 17 de octubre de 1855.

Reforma

- Ley Orgánica Electoral. 12 de febrero de 1857.
- Ley Electoral de Ayuntamientos. 10. de noviembre de 1865.
- Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes. 14 de agosto de 1867.
- Circular de la Ley Convocatoria. 14 de agosto de 1867.
- Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con Toda Libertad. 10 de marzo de 1869.
- Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral. 5 de mayo de 1869.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 8 de mayo de 1871.

- Decreto que Reforma el Artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 23 de octubre de 1872.
- Decreto sobre Elección de Senadores. 15 de diciembre de 1874.

Porfiriato

- Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. 23 de diciembre de 1876.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 16 de diciembre de 1882.
- Ley Electoral. 18 de diciembre de 1901.

Revolución

- Ley Electoral. 19 de diciembre de 1911.
- Reformas a la Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911. 22 de mayo de 1912.
- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente. 20 de septiembre de 1916.
- Ley Electoral. 6 de febrero de 1917.

Epoca posrevolucionaria

- Ley para la Elección de Poderes Federales. 2 de julio de 1918.
- Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista. 25 de mayo de 1920.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 7 de julio de 1920.
- Decreto que Adiciona la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 24 de diciembre de 1921.
- Decreto que Modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales. 24 de noviembre de 1931.
- Decreto que Reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales. 19 de enero de 1942.
- Decreto que Reforma Varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales. 4 de enero de 1943.
- Ley Federal Electoral. 7 de enero de 1946.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 21 de febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal. 4 de diciembre de 1951.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 7 de enero de 1954.
- Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal. 28 de diciembre de 1963.
- Decreto que Reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93

fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal. 29 de enero de 1970.

- Ley Federal Electoral. 5 de enero de 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 30 de diciembre de 1977.
- Código Federal Electoral. 12 de febrero de 1987.

Esta relación muestra que las primeras leyes electorales que rigieron en nuestro país fueron simples mandamientos en hojas sueltas, que se promulgaban de acuerdo con necesidades coyunturales. Es hasta la mitad del siglo pasado cuando tales ordenamientos sueltos adoptan la forma, propiamente, de leyes, estructuradas y organizadas de acuerdo con propósitos bien definidos. Puede decirse que, en general, la legislación electoral mexicana se ha caracterizado por:

- a) No responder fielmente a las exigencias sociales y políticas del país en el momento de ser promulgada, y b) no ser cumplida y aplicada plenamente, lo cual es indicador de que dicha legislación ha tendido a no funcionar.

2.2 Avances en la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales

Una característica histórica de la legislación electoral mexicana es que siempre ha otorgado al Estado la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales, aunque con ligeros avances de una legislación a otra. En este trabajo se entiende como avance el hecho de que se fortalezca la participación de los partidos políticos en razón de que éstos, al menos formalmente, son los representantes acreditados de la sociedad civil ante la sociedad política. A la par, se entiende como retroceso el hecho de que tal participación se reduzca, o como estancamiento, que no se amplíe ni se reduzca tal participación.

En la relación que incluimos en el apartado anterior han sido mencionados todos los ordenamientos (no sólo leyes especiales, sino también constituciones, reglamentos, circulares, convocatorias, decretos y otros documentos) que han sido promulgados a lo largo de la historia de México y contienen en alguna de sus partes mandatos sobre la forma en la que deben llevarse a cabo los procesos electorales.

Como es de suponerse, en el siglo pasado fueron muy comunes los retrocesos en materia electoral, según se tratara de gobiernos

centralistas, federalistas o monárquicos que emitieran los ordenamientos respectivos. Sin duda, el retroceso más prolongado y dañino tuvo lugar durante la dictadura de Porfirio Díaz. Indicador de la gravedad de esa experiencia es el hecho de que el lema del movimiento maderista -principal propulsor de la Revolución de 1910- haya sido "sufragio efectivo; no reelección", es decir, un postulado eminentemente relacionado con el problema de la representación política.

No obstante los lentos avances registrados en materia de representación política una vez que se institucionalizó el país (a partir de 1928) y nació el Partido Nacional Revolucionario, en una época en la que el surgimiento de partidos -y también su desaparición- era hecho frecuente, puede decirse que todas las leyes electorales que han sido promulgadas tras concluir el movimiento armado de 1910 han redituado algún avance, así sea mínimo, en materia de representación política. Ciertamente, se han registrado con frecuencia sutiles retrocesos en algunos aspectos, pero en general es válida la afirmación de que el avance ha sido constante.

Aun cuando las leyes recientes (incluido el COPIPE) no han llegado al punto que todos deseáramos, se trata de las que mayor trascendencia han tenido en su aplicación. La Ley Federal Electoral de 1973, promulgada por el gobierno de Luis Echeverría, representó, aun con todas sus limitaciones, cierto rompimiento con el pasado del

diazordacismo, en el marco de un proceso que en su momento se denominó "apertura democrática". En cuanto a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fue un significativo avance resultante del proceso de reforma política (tal vez la reforma que mejor aplicado lleva el calificativo de "política", por los alcances integrales que llegó a tener sin restringirse, como sus antecesoras y su sucesor -el Código Federal Electoral-, a la simple transformación de aspectos electorales), un proceso que emprendió el gobierno de José López Portillo bajo la conducción y ejecución del entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, proceso del que hablaremos en el apartado 2.3. Y por lo que se refiere al Código Federal Electoral, aunque para algunos significó un retroceso desde el punto de vista estricto de su contenido regulador de los procesos electorales, no debe olvidarse un hecho trascendente: este ordenamiento tuvo su aplicación en un momento clave para la historia moderna del país. Ese momento clave fue el virtual estallido de la composición política de un país tradicional y aparentemente conformista.

A continuación hablaremos sólo de la Ley de 1973, pues en el apartado 2.3 nos referiremos a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en el marco de la reforma política de 1977, y en el apartado 2.4 haremos mención del Código Federal Electoral, vigente durante las elecciones de 1988.

Considerando que el análisis de una ley, sobre todo cuando se trata de un trabajo elaborado en el marco de la Ciencia Política, debe ser ubicada en su contexto histórico, conviene referirnos un poco al contexto histórico que privaba cuando surgió la legislación electoral echaverriista.

A este respecto es ilustrativa la descripción que Paoli hace de ese período, al señalar que "a partir de 1968, queda claro para el Estado que el sistema político requiere cambios y ajustes. Durante el período del Presidente Echaverría se registran cambios que tienen mayor significación en las actitudes del poder público respecto de la sociedad y sus conflictos. Es una actitud que busca dialogar y comprender antes que intentar fórmulas de solución a los problemas sociales. Es el tiempo de la llamada 'apertura democrática', cuando se da oportunidad a muchos jóvenes y a destacados intelectuales para que se introduzcan en el ejercicio del poder y en la administración del Estado. Entonces se libera a los presos políticos de 1968 y a los líderes ferrocarrileros que permanecían todavía en la cárcel. Durante ese período se registra un número significativo de sindicatos independientes y se tolera el conflicto que ellos impulsan en defensa de sus intereses. También es el tiempo en que arrecia la guerrilla rural y urbana. Grupos políticos armados expresan una alternativa, ante la cerrazón que el Estado había manifestado en los conflictos de 1968 y 1971. En el interior de organizaciones oficiales se gestan y desarrollan importantes movimientos democratizadores; entre ellos,

destacan los de telefonistas, electricistas, mineros y metalúrgicos. La sociedad civil se mueve y reclama un espacio más amplio para expresar intereses políticos de sus grupos más dinámicos. La etapa de apertura democrática resulta ilustrativa, pero las medidas tomadas por el gobierno de Echeverría son insuficientes. Además, el sexenio 1970-1976 termina con una crisis económica, con una devaluación y con pugnas y expropiaciones agrarias en el norte del país."³

En esencia, de acuerdo con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, los partidos políticos tenían la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto, así como a las comisiones locales y los comités distritales electorales.⁴ Ese mismo artículo aclara que, una vez integrados, los comisionados se sujetarán a lo que establece la Ley en cuanto a la Comisión Federal Electoral.

Para todos los efectos, de acuerdo con esta Ley, la mencionada Comisión es el órgano rector de las elecciones, el que se encarga de aplicar esta ley y es, por tanto, su órgano regulador.

Al hablar del perfil de ese órgano podremos apreciar los alcances del papel rector -sumamente limitado- que ejercían los partidos políticos en materia electoral, de acuerdo con esta Ley. Sin embargo, también es necesario señalar que la designación de representantes de casilla, a la que tienen derecho los partidos

políticos nacionales y a la que se refiere el artículo 30 de la Ley, también constituye un elemento que fortalece el papel regulador electoral de los partidos y, en esa misma medida, se reduce o condiciona la función rectora del Estado en esta materia.

El artículo 41 de la Ley que glosamos establece que "el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales asumirán su corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, integrando" la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

De acuerdo con el artículo 42, la Comisión Federal Electoral "es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establecido por esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dicte."

La Comisión Federal Electoral (en lo sucesivo, CFE) tiene su residencia en el Distrito Federal y se integra con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras, o por la Comisión Permanente

en su caso, y uno de cada partido político nacional. Por cada comisionado propietario habrá un suplente.

"La Comisión será presidida por el secretario de Gobernación y tendrá como secretario al notario público que la propia Comisión designe, de entre los que tengan más de diez años de ejercicio en el Distrito Federal." (Artículo 43).

A mi juicio, de inmediato salta a la vista lo evidente, pues de acuerdo con esta ley, en términos políticos el gobierno en turno se aseguraba de tener el control absoluto de las elecciones, si se consideran los siguientes hechos:

- La Comisión es presidida por el secretario de Gobernación.
- El Poder Legislativo, que designa representantes, seguramente no designaría a legisladores provenientes de partidos de la oposición.

Los hechos anteriores bastan para apreciar que el partido en el poder tenía, de facto, más de un representante. Además debe considerarse que el gobierno siempre ha contado con partidos que sobreviven gracias al respaldo que les otorga el Estado, abierta o encubiertamente, como es el caso del PPS, el PARM, y hoy, del PFCRM, los cuales son utilizados para dividir o distraer al electorado en

beneficio del partido gobernante. En este panorama destacaba en aquel momento la existencia del Partido Acción Nacional como el único que, teniendo registro, no era progubernista.

Por tanto, en la práctica, era el gobierno el que determinaba por mayoría el rumbo en el ejercicio de las facultades y obligaciones que asigna a la CFE el artículo 49 de la Ley que comentamos:

- "I. Vigilar el cumplimiento de la legislación electoral;
- "II. Expedir su reglamento, el de los demás organismos electorales y los de sus dependencias;
- "III. Mantener actualizado el padrón electoral;
- "IV. Coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar de la oportuna instalación y funcionamiento de los organismos electorales y de sus dependencias;
- "V. Designar a los comisionados que le corresponde, para integrar las comisiones locales y los comités distritales electorales...
- "...VII. Tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus

organismos y dependencias, la fuerza pública que sea necesaria para garantizar, en los términos de esta ley, el desarrollo del proceso electoral...

"...X. Investigar, por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial, los que denuncie un partido político sobre violencia por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros;...

"...XII. Resolver sobre las consultas y controversias que le sometan los ciudadanos y los partidos políticos nacionales, relativas al funcionamiento de los organismos electorales y demás asuntos de su competencia;

"XIII. Resolver sobre las inconformidades que interpongan los ciudadanos y los partidos políticos, relativas a las designaciones en las comisiones locales y comités distritales;

"XIV. Aclarar las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones;...

"...XVII. Registrar las constancias de mayoría extendidas por los comités distritales electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en elecciones de diputados, informando a su cámara sobre los registros que haya efectuado y los casos de negativa;

"XVIII. Informar a la Comisión Instaladora o a los secretarios de las Juntas Preparatorias de las cámaras del Congreso de la Unión, sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo aquello que éstos le soliciten;...

"..."

En cuanto a las comisiones locales electorales son, según el artículo 50, "los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades..."

Por lo que se refiere a los comités distritales electorales, el artículo 59 precisa que "son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus circunscripciones..."

Según el artículo 68, "Las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las secciones en que se dividan los distritos electorales para la recepción del sufragio."

Paoli resume los avances de esta ley recordando que se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegaran recursos económicos y se disminuyó el número de afiliados exigible de 75 000 a 65 000 en la República y de 2 500 a 2 000 en las dos terceras partes de las entidades de la República.

El citado autor consigna que, en realidad, con la disminución señalada la idea del gobierno del Presidente Echeverría no era facilitar el registro de nuevos partidos, sino fortalecer a los ya existentes.⁵

Por lo que se refiere a la organización del sistema electoral, en todos los órganos previstos por la ley el partido gubernamental, o el gobierno propiamente dicho, tenían una mayoría fáctica de miembros. Como es obvio suponer, cuando una ley establece facultades y obligaciones para un organismo cuyas decisiones son tomadas por mayoría de votos de sus miembros, en la práctica ocurre que el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de las obligaciones señaladas siempre tendrá una aplicación, una orientación atendida al "espíritu" de la ley, de acuerdo con la interpretación de la

mayoría. Desde siempre, el Estado mexicano y los sucesivos gobiernos que han ejercido el poder se han cuidado de contar con organismos electorales que se rijan por ese esquema de funcionamiento, con el fin de no arriesgar la permanencia en el poder.

2.3 Trascendencia de la reforma política de 1977

Como ya se dijo en el apartado anterior, desde los últimos años de la década de los sesenta, sobre todo después de 1968, diversos sectores comenzaron a demandar, cada vez con mayor fuerza, una apertura política que facilitara el tránsito de la sociedad mexicana hacia el que se consideraba un mayor grado de democracia.

La mayoría de los sectores inconformes podían ubicarse entre las clases medias y sobre todo en sus grupos más educados: universitarios, profesionales, artistas e intelectuales. No se pueden descartar grupos significativos de asalariados, sobre todo entre los grupos de mayor tradición combativa, como los maestros, los ferrocarrileros y otros.

Tras la intensa crisis económica que se abatió sobre el país una vez que concluyó el régimen del Presidente Echeverría, y la aguda crisis de credibilidad que afectó a importantes sectores sociales,

los cuales atribuían a la llamada "apertura democrática" echeverrista un acto meramente superficial, para el nuevo Presidente, José López Portillo, estaba clara la urgencia de implantar un proceso más profundo de reforma política que la simple apertura patrocinada por su predecesor.

De acuerdo con Paoli, a quien ya hemos citado, "el Estado cambia entonces de estrategia. En lugar de atender los conflictos sociales y políticos uno por uno, traza una serie de medidas generales que pueden sintetizarse en tres líneas: alianza para la producción e intensa explotación petrolera para salir de la crisis (política económica); reforma administrativa para afinar y refuncionalizar los instrumentos gubernamentales, y, finalmente, reforma política, con la que no solamente se reconoce que existen fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la ley federal electoral hasta entonces vigente, sustituyéndola por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales."⁶

El proceso se inició cuando el 10. de abril de 1977, al asistir con la representación presidencial al Primer Informe de Gobierno de Rubén Figueroa, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, sentenció: "El país se enfrenta a una situación económica difícil. El gobierno no ha tratado de encubrir este hecho ni las

medidas a que él obliga." Por cierto, Reyes Heróles no pudo escoger mejor escenario, pues como consecuencia de la intolerancia política de los regimenes anteriores y de la cerrazón política del Estado en general, en el estado de Guerrero se habían dado con mayor intensidad las actividades guerrilleras, una de cuyas acciones más espectaculares fue el secuestro del propio Rubén Figueros, episodio que concluyó con la liquidación a sangre y fuego de la guerrilla en aquella entidad del Pacífico.

En su alocución de la fecha mencionada, Reyes Heróles se refería, en términos más adecuados, a la severa crisis económica que padecía el país como consecuencia de la recesión internacional y del desenfrenado endeudamiento promovido por la administración echeverrista. En ese marco, según el político turpeño, la reforma política buscaría dar cauce legal a las tensiones e inconformidades generadas por la crisis económica.

Pero según Paoli, con quien coincidimos en este punto, "la verdad es que no sólo se habían acumulado tensiones por motivos económicos. Desde 1968 la población ha venido manifestando un deseo de participación política y de que se democratizen las decisiones importantes en nuestro país. Sin embargo, tales manifestaciones ya no se hacían en las elecciones. El abstencionismo se amplió."⁷

A este respecto, Rodríguez Araujo recuerda que "una de las

principales preocupaciones de los dirigentes del sistema político mexicano, en el momento de plantear la reforma política lópezportillista, era el abstencionismo electoral. En buena medida dicha reforma fue condicionada por serios intentos de abatir el abstencionismo.⁸ Esta idea no está lejana de la realidad, pero tampoco es totalmente exacta. La preocupación del sistema iba más allá de los simples números y llegaba a lo que significa el abstencionismo y lo que implica: falta de legitimidad, inconformidad social, apatía y desgaste del sistema.

En su discurso de Chilpancingo, Reyes Heróles planteó el problema, al advertir: Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando el fortalecimiento de la autoridad material del Estado, recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la praxis del autoritarismo sin freno ni barreras." Y proseguía el político: "Endurezcamos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden establecido y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación

política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación, el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación."

Unos cuantos días después de aquel discurso, el 14 de abril, el Presidente ordenó al secretario de Gobernación que convocara a una serie de audiencias públicas en las que participarían organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general para presentar sus puntos de vista en torno de una reforma política "destinada a vigorizar nuestras instituciones políticas". En ese llamado, López Portillo dijo: "El gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática."

De conformidad con la instrucción presidencial se llevaron a cabo doce audiencias públicas del 28 de abril al 21 de julio de 1977, en las cuales participaron 15 organizaciones políticas, 26 personas a título individual, dos agrupaciones gremiales (de administradores públicos y de economistas) y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Como resultado de las audiencias el Presidente envió al Congreso

una iniciativa de ley mediante la cual fueron modificados 17 artículos constitucionales (6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115). La iniciativa correspondiente empezaba reconociendo las contradicciones existentes en la sociedad de entonces y la necesidad de resolverlas pacíficamente, por medio de instituciones. En ese tenor, López Portillo afirmaba: "Buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios; para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación en la contienda cívica."⁹ Como lo señala Paoli, tales afirmaciones constituían el reconocimiento implícito del desgaste de la legitimidad por la falta de participación ciudadana. En especial debe recordarse la nula oposición a la campaña electoral de López Portillo.

Por otra parte, la iniciativa señalaba: "La reforma política habrá de fortalecer a la colectividad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso que nos dotará de impulsos para seguir avanzando."¹⁰

He aquí el contenido de la reforma, a través de las modificaciones constitucionales:

Artículo 60.: Se implanta la garantía del derecho a la información.

Artículo 41: Establece que los partidos políticos "tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional." Además, se señala que los partidos políticos nacionales "deberán contar, en forma equitativa, con un número de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular" y podrán utilizar permanentemente espacios en los medios de comunicación social.

Artículo 52: Prescribe el sistema mixto con dominante mayoría y la ampliación del número de diputados a 400 (300 electos según el principio de mayoría relativa, y hasta 100 según el sistema proporcional).

Artículo 54: Establece las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales.

Artículo 55: Señala el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales de que sean originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción.

Artículo 60: Se refiere al sistema de autocalificación y a la integración del Colegio Electoral con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional. También

estipula que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio, sin que la Corte tenga ninguna facultad decisoria, sino sólo para emitir opinión.

Artículo 73: Establece que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal y que la ley de la materia determine serán sometidos a referéndum.

Artículo 97: Permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación investigar de oficio hechos que sean violatorios del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

Artículo 115: Establece que en municipios de más de 300 habitantes se introducirá el "principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y que en las entidades se establecerá el sistema de diputados locales de minoría. Ambas disposiciones dentro de las modalidades de cada legislación estatal."

La propia iniciativa reconocía en su exposición de motivos que el punto más importante de las reformas constitucionales eran las previsiones del artículo 41 en relación con los partidos.

Las deficiencias que Paoli encuentra en el paquete de reformas son: a) Se mantienen dos tipos de diputados cuya fuente de legitimidad no es la misma. b) Se mantiene el sistema de autocalificación de los diputados, en lugar de crear un tribunal electoral independiente. c) Se faculta a la Suprema Corte, que es el máximo tribunal del país, para intervenir en las disputas electorales -incluso por oficio-, pero sin capacidad de decidir de qué lado está el derecho, lo cual es absurdo.¹¹

Tras la aprobación de las reformas constitucionales, tanto por el Congreso General como por los congresos locales, se procedió a presentar y aprobar un proyecto de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (conocida como LOPPE), la cual fue publicada el 30 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

Al referirse al panorama que se presenta en el momento de la promulgación de la LOOPE, Paoli comenta: "Siempre se presenta el hecho de que los sistemas políticos se desarrollan por circunstancias ajenas a la racionalidad legal, aunque contando con ella. Se trata del viejo problema de las realidades que trazan sus cauces con relativa independencia de las leyes y aun violándolas. Si esto sucede en general, el caso mexicano es especialmente ilustrativo. La legalidad político-electoral ha sido violada en diversos aspectos y respetada en otros, tratando de construir una legitimidad compatible

con el sistema político en su conjunto. Mientras más simple ha sido la norma y menor la complejidad social, económica y política, más fácil ha sido eludir o burlar, incluso interpretándolo, el espíritu formalmente democrático de las leyes en materia electoral. En los últimos años se han gestado una serie de factores que harán progresivamente más difícil la violación de la legalidad. Aquí estaría la mayor esperanza de democratización real, mucho más que en las consideraciones de la bondad interna mayor o menor que tengan las normas electorales.

"En efecto -agrega Paoli-, hay una proporción mayor que antes de la ciudadanía capaz de interesarse y entender más cabalmente los procesos políticos; se han desarrollado nuevos grupos y partidos atentos al acontecer nacional; los medios masivos de información recogen, aunque parcialmente, estas nuevas realidades. En síntesis, hay una ciudadanía más consciente y un poco más organizada que en décadas anteriores. La verdadera reforma política será hecha por ella, aunque todavía penosa y lentamente."¹²

La nueva ley replanteó el esquema electoral y, para tal efecto, introdujo en su artículo 36, fracción III, que sería derecho de los partidos políticos "formar parte de los organismos electorales" en los términos del artículo 37.¹³

Según vimos al hablar de la Ley de 1973, la participación de los

partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, así sea limitada o simbólica, tiene como condición previa su integración mediante representantes ante la Comisión Federal Electoral, amén de los requisitos administrativos que deben reunir para obtener sus registros. Esto mismo ocurre en la ley que comentamos aquí.

Según el artículo 37, "los partidos políticos nacionales formarán parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales, mediante un comisionado con voz y voto, en cada uno de esos organismos. Los comisionados de los partidos con registro condicionado sólo tendrán voz."

Como se recordará, a partir de esta ley se introdujo en México la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Es decir, se otorgaba a un partido un registro provisional, que sería definitivo siempre y cuando obtuviera en las siguientes elecciones federales cuando menos 1.5% de los votos emitidos, según el artículo 34 de la ley que comentamos aquí.

En tal caso es normal esperar que los derechos de los partidos en cuanto a participación en los órganos electorales estén, también, provisionalmente limitados.

El artículo 38, en la versión que quedó vigente tras las reformas y adiciones que sufrió por decreto publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, decía que "los partidos políticos tienen derecho a nombrar a un representante propietario y a su respectivo suplente ante las mesas directivas de cada una de las casillas que se instalen en el país, siempre que postulen candidatos en la elección cuya votación se recoja en la casilla correspondiente. El suplente sólo actuará cuando el propietario se encuentre físicamente ausente de la casilla."

Al igual que las leyes precedentes, la que glosamos señala en su artículo 41 que no podrán ser comisionados, funcionarios ni representantes a nombre de ningún partido en los procesos electorales, los funcionarios de los poderes Judicial y Ejecutivo de la Federación, de los estados y de los municipios. Con este mandamiento se pretendía dar un toque de imparcialidad a los órganos electorales.

Sin embargo, como se recordará, no hemos dicho aquí que el gobierno ejerza una dirección "franca" del proceso electoral, sino mediante artificios legales, como lo es el hecho de que el presidente de la CFE sea el secretario de Gobernación, y que mediante la integración de representantes del Poder Legislativo a dichas cámaras, tenga su partido, de hecho, un mayor número de representantes que los demás partidos.

La integración de la Comisión Federal Electoral presenta

variaciones mínimas en la Ley de 1977, como el hecho de el notario al que se refería la Ley de 1973 ya no es elegido entre los que tengan más de diez años de ejercicio en el Distrito Federal, sino a partir de una terna que propone a la Comisión el Colegio de Notarios del Distrito Federal, y el hecho de que este notario sea designado automáticamente secretario de la Comisión. (Artículo 78).

Asimismo, se agrega un secretario técnico, cargo que a partir de la implantación de esta ley recayó en un subsecretario de Gobernación.

Sin embargo, esta Ley representa un franco retroceso con respecto a la de 1973. Como se recordará, en la Ley Electoral de 1973 no se dijo que el secretario de Gobernación, como presidente de la CFE, tuviera voto de calidad en los casos de empate en las votaciones internas. Esto sucedía extralegalmente, mediante negociaciones de pasillo que organizaba y dirimía dicho funcionario. En cambio, en la Ley de 1977 el artículo 79 señala expresamente que el presidente de la CFE tendrá voto de calidad en los casos de empate. Con esto, el gobierno se arrogó el papal de parte en el proceso electoral, algo que resulta aberrante si se tiene en cuenta que, en términos formales, en las elecciones se pone en juego la permanencia en el poder del partido al que representa ese gobierno.

Por lo demás, ni la organización ni las atribuciones y

obligaciones de la CFE fueron modificadas esencialmente con motivo de esta ley, por lo cual no nos referiremos nuevamente a ellas, en virtud de que hacerlo resultaría repetitivo en relación con lo ya expuesto cuando glosamos la Ley de 1973. Lo mismo puede decirse de los demás órganos electorales (mesas, comités distritales y comisiones estatales), que de conformidad con esta Ley siguieron existiendo y coconservaron esencialmente las mismas funciones y atribuciones que les señalaba la Ley de 1973.

Es evidente que la Ley de 1977 fue un retroceso por cuanto agregó un voto más para el partido gubernamental en el seno de la CFE. Esto tendría que ser determinantes -más aún que lo fue bajo la vigencia de las leyes anteriores- en el momento de dirimir controversias en torno de procesos electorales. Asimismo, esto contribuyó a fortalecer los actos de corrupción y de negociaciones irracionales tendentes a fortalecer a los partidos afines al gobierno.

En el siguiente apartado hablaremos brevemente del Código Federal Electoral implantado por el gobierno de Miguel de la Madrid y podremos constatar que, una vez más, se modificó cualquier cosa, menos la esencia de la participación de los partidos políticos mexicanos en la regulación de los procesos electorales. Esta última afirmación la hacemos partiendo de la premisa de que, en alguna medida significativa, los partidos políticos representan a la

sociedad y es natural esperar que, cuando menos por mediación de aquéllos, esta última incremente su participación en la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales.

Antes de concluir este apartado es necesario señalar que tras el resultado de las elecciones federales de 1979, y una vez observado que no se había logrado abatir el abstencionismo -como lo señala Rodríguez Araujo,¹⁴ la LOPPE sufrió modificaciones en 1980 y 1982. Las primeras fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980. No revistieron mayor importancia y se referían a pequeños detalles del proceso electoral, como el derecho de los partidos a nombrar representantes -propietario y suplente- ante las mesas directivas de las casillas electorales. Otras reformas se refirieron a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión (artículo 49), con preferencia y dentro del tiempo previsto por la ley en favor del Estado.

La segunda reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1982, modificó numerosos artículos para perfeccionar otros tantos detalles del proceso electoral. Entre las modificaciones trascendentes está la de la pérdida de registro de los partidos, cuyas causas se especifican en el artículo 68. Recuérdese que en la versión original de la LOPPE el registro definitivo se perdía sólo si en tres elecciones federales consecutivas no se

obtenía cuando menos 1.5% de la votación nacional. Con la reforma de 1982, basta que eso no ocurra una sola vez para que se pierda el registro. El PARM perdió de ese modo su registro en 1982 por esa causa, y más tarde ocurrió lo mismo al Partido Demócrata Mexicano y al Partido Revolucionario de los Trabajadores.

Aunque Paoli considera que "esta nueva causal para la pérdida de registro resulta sana, ya que no permite que partidos sin significación nacional mantengan una vida ficticia"¹⁵ y reconociendo que los que lo perdieron a resultas de esa reforma fueron, unos, partidos subsidiados y con vida artificial, y otro, un partido de significación regional (el PDM), consideramos que esta reforma contradijo el espíritu original de la LOPPE, que pretendía ampliar la representación de la sociedad civil, recurriendo a la flexibilidad legal para propiciar la conservación del registro. Por lo demás, políticamente era más avanzada y sana la versión original de este precepto.

2.4 Las elecciones federales de 1988: controversia y consecuencias

Tal parece que cada administración, en las décadas recientes, se ha propuesto promulgar su propia ley electoral, que viene a ser su muy

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

particular interpretación de lo que deben ser los procesos de ese tipo en las circunstancias que les corresponderá encabezar.

El gobierno de Miguel de la Madrid no fue la excepción de eso que se está convirtiendo en una regla no escrita. El 20 de marzo de 1982, siendo candidato a la Presidencia de la República, De la Madrid dijo en Ciudad Victoria, Tamaulipas: "La democratización ha sido un objetivo permanente del gran partido de las mayorías, del Partido Revolucionario Institucional. La democratización integral de la sociedad es el trayecto que todavía debemos recorrer para acercarnos a la meta culminante de nuestro movimiento libertario: la instauración de una sociedad que garantice, a un tiempo, libertad para el hombre, justicia para el pueblo e independencia para la nación."¹⁶ Hablando a nombre de un partido, el PRI, el candidato a la Presidencia establecía uno de los lineamientos de sus programa de gobierno, lineamiento que él denominó "democratización integral de la sociedad".

El 19 de junio de 1986, ya en pleno ejercicio gubernamental, la administración delamadridista publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo mediante el cual el Presidente giraba instrucciones a la Secretaría de Gobernación para que convocara a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general, a que participaran en

Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Este último aspecto se refería a la democratización -exigida por la ciudadanía- de la vida política del Distrito Federal.

Como consecuencia de las exposiciones de las audiencias -aunque no necesariamente teniendo en cuenta la orientación de las opiniones vertidas mayoritariamente en ellas-, el gobierno presentó una iniciativa de reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV, así como al Decimo Octavo Transitorio de la Constitución.

La iniciativa, aprobada en lo esencial de su versión original, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986.

El proceso legal culminó con la publicación del nuevo Código Federal Electoral en el multicitado órgano oficial el 12 de febrero de 1987.

El Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, no altera esencialmente el contenido de las leyes analizadas en la materia que estudiamos aquí. Fue la "carta" del gobierno de Miguel de la Madrid para imponer su propio sello a los procesos electorales, sobre todo en virtud de la

gran impopularidad que aquejó y siguió a esa administración.

Este Código consta de ocho libros. El primero de ellos contiene las disposiciones generales; el segundo reglamenta la existencia de las organizaciones políticas (entre ellas, los partidos); el tercero se refiere al Registro Nacional de Electores y disposiciones colaterales a su funcionamiento; el cuarto habla del proceso y los organismos electorales (entre ellos, la Comisión Federal Electoral, que encarna las principales atribuciones de los partidos en materia de regulación de los procesos electorales); el quinto se refiere a la elección, desde sus condiciones previas, tales como el registro de candidatos y la acreditación de funcionarios, hasta la recepción de los paquetes electorales; el sexto está dedicado a reglamentar los cómputos de los resultados electorales, el séptimo, a los recursos, nulidades y sanciones, y el octavo reglamenta la existencia del Tribunal Contencioso Electoral.

La creación de este último órgano es la novedad más importante que se encuentra en el Código Federal Electoral si lo comparamos con las leyes que lo precedieron. La introducción de ese nuevo órgano tuvo la finalidad -que no logró- de dar mayor transparencia y credibilidad a los dictámenes sobre resultados electorales.

El nuevo Código había sido promulgado para ser aplicado por primera vez en las cruciales elecciones federales de 1988, en las que

se renovarían los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, la situación general del país hacía prever que el Estado tendría que hacer acopio de todos los recursos posibles para evitar que los resultados electorales del verano de aquel año le fueran rotundamente adversos.

La crisis económica que, heredada desde el periodo echeverrista, no pudo ser resuelta por la administración del Presidente López Portillo, se había acumulado en el transcurso del gobierno de De la Madrid. La aversión de la opinión pública hacia ese gobierno era evidente: factores externos, pero principalmente errores de conducción políticos internos, habían complicado la situación heredada de la administración lópezportillista. En las grandes ciudades se acumulaba la inconformidad, principalmente en el Distrito Federal, así como en el industrializado Noroeste y en el Norte y el centro.

En lo que se refiere a la materia que nos interesa aquí, el artículo 39 establece en su fracción I que uno de de los derechos de los partidos políticos nacionales es "ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" y en la fracción VI, "formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales".¹⁷

De más está decir aquí, como lo hemos afirmado a lo largo de este capítulo, que la inscripción de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral y en los demás órganos que menciona el artículo 39 de este Código -al igual que sucede en las leyes que le precedieron-, implica referirse, cuando menos formalmente, a la participación social en la administración, la organización y la calificación de los procesos electorales.

El Código que analizamos aquí -vigente hasta el momento de redactar estas líneas, pero de derogación inminente- no cambió en esencia ninguno de los aspectos normativos de la CFE a los que ya se habían referido las leyes de 1973 y 1977. La definición que este Código da de ese organismo en su artículo 164 es idéntica a la que encontramos en las leyes mencionadas. Sin embargo, encontramos que el artículo 165, al señalar quiénes serán miembros de la CFE, ya no establece que el presidente de ella -el secretario de Gobernación- ejercerá voto de calidad en los casos de empate de las votaciones de sus miembros, como ocurría en la Ley de 1977. La aberración consistente en que el gobierno, por medio del secretario de Gobernación, tuviera voto de calidad en las votaciones internas de la CFE volvió a su reducto original: una práctica no consagrada en la ley.

En cuanto a los alcances de la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, puedan

deducirse del artículo 163, donde se señala que "en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales y en los comités distritales electorales, los partidos políticos por conducto de sus comisionados ejercerán los siguientes derechos: I. Presentar propuestas o iniciativas, las que deberán ser resueltas conforme a las disposiciones de este Código; II. Interponer los recursos establecidos en este Código; III. Formar parte de las subcomisiones que se determine integrar; IV. Formar el quorum para que puedan sesionar válidamente los organismos electorales; V. De voto; VI. Participar en la elaboración del orden del día para las sesiones de los organismos electorales, con excepción de las del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y VII. Las demás que expresamente se señalen en este Código."

La composición de la CFE sufre una modificación importante, pues otorga un comisionado por cada 3% de los votos captados en las elecciones federales inmediatamente anteriores, hasta un límite máximo de 16 comisionados por partido, pero también pueden designar a uno que represente la voz de todos ante la Comisión. Esto se establece en el artículo 165 del Código, el cual representó un avance importante para aumentar la presencia de los partidos de oposición en la CFE. Sin embargo, como siempre ha ocurrido, el gobierno recurrió a formas no del todo claras en materia electoral para lograr que fuera su partido el que en la práctica contara con más votos, de tal modo que este aparente avance en la legislación quedó anulado por los

vicios tradicionales del sistema electoral mexicano.

2.5 Compromiso presidencial e inevitabilidad de una nueva legislación electoral

Llegadas las elecciones de julio de 1988, los resultados, según todos los indicios, parecen haber sido francamente desfavorables al candidato del PRI, por lo cual no se encontró otra salida que la ya célebre "caída del sistema" (de cómputo), mediante la cual el gobierno tuvo la posibilidad de realizar maniobras y negociaciones extra-legales tras bambalinas, con el fin de restañar el daño y mantener el control del aparato político. Esto se logró, pero con un costo muy alto, que hasta el momento no parece haber sido satisfecho en su totalidad.

Lo más que se llegó a admitir oficialmente fue un espectacular avance de la oposición cardenista (que ésta asegura fue triunfo rotundo) que la convirtió en la segunda fuerza política del país, antes del PAN, que pasó a ocupar el tercer lugar.

La nueva correlación de fuerzas y la necesidad de curar las heridas dejadas en sectores representativos de la sociedad por los que fueron considerados resultados falsos de las elecciones de julio,

el nuevo Presidente de la República estableció ante la población el compromiso de promover una nueva legislación electoral, que estuviera acorde con los nuevos tiempos y contribuyera a fortalecer la democracia. Se juzgaba inevitable la necesidad de que hubiera una nueva ley. De hecho, se consideraba indigno de la nueva circunstancia política del país al Código aplicado en las elecciones de julio.

Sin embargo, todo parece indicar que el verdadero interés del nuevo gobierno era dar lugar a una ley que permitiera mayor margen de negociación extralegal que el Código vigente en 88 y, hasta cierto punto, contener mediante ciertas maniobras que serían consagradas legales el avance de la oposición, especialmente de la oposición organizada en el Partido de la Revolución Democrática, que nació casi al mismo tiempo que el nuevo gobierno y con la cual éste guarda una conflictiva relación.

Por tanto, al igual que sus antecesores, el Presidente Salinas envió en su primer año de gobierno una iniciativa de reformas constitucionales que daría marco a una nueva legislación electoral. Con mucha mayor dificultad que en otras administraciones, y con abundantes modificaciones, la iniciativa de nuevo Código sufrió las consecuencias de las negociaciones que el gobierno y su partido tuvieron que llevar a cabo con el PAN para ganar su simpatía y su adhesión, con lo cual sería posible obtener la cantidad de votos

necesaria para ganar la votación en la Cámara de Diputados. Signo de los nuevos tiempos, este intenso proceso de negociación también dejó intensas heridas que han conducido a la práctica imposibilidad de una relación satisfactoria entre el gobierno actual y la oposición de izquierda.

En los próximos dos capítulos de este trabajo nos referiremos al contenido de la iniciativa enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados y al desenlace que ella tuvo, hasta dar lugar al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOTAS AL CAPITULO II

- 1 **Vease:** Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1973. 505 pp.
- 2 Tomada de la fuente citada en la nota precedente.
- 3 Paoli Bolio, Francisco José. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982." En: González Casanova, Pablo. [Coordinador]. Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. Siglo Veintiuno Editores, S. A.-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. p. 154.
- 4 Cfr. Nota 1 de este capítulo.
- 5 Paoli Bolio, Francisco José. Op. cit., p. 153.

- 6 Ibidem, p. 154.
- 7 Ibidem, p. 155.
- 8 Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Quinta edición. Siglo Veintiuno Editores. México, 1982. p. 278.
- 9 Paoli Bolio, Francisco José. Op. cit., p. 156.
- 10 Idem.
- 11 Ibidem, p. 157.
- 12 Ibidem, pp. 157-158.
- 13 Las referencias a la Ley que se comenta aquí han sido tomadas de la siguiente edición: Ley Federal de Organizaciones Políticas y

- Procesos Electorales. Quinta edición. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, febrero de 1985.
- 14 Rodríguez Araujo, Octavio. Op. cit., p. 278.
- 15 Paoli Bolio, Francisco José. Op. cit., p. 161.
- 16 Versión mecanográfica distribuida por la Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Ciudad Victoria, Tamaulipas. 20 de marzo de 1982.
- 17 Las referencias al Código que se comenta aquí fueron consultadas en la siguiente edición: Código Federal Electoral. Secretaría de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1987.

CAPITULO III

EL CAMINO HACIA UNA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL

3.1 Inicio del proceso

Como lo señala Leonardo Valdés, "la ubicación del inicio de este proceso es tan importante como algunos de sus episodios intermedios. En esto, la historia juega un papel relevante. Se trata de la primera reforma electoral que no se lleva a cabo a partir de la iniciativa política del Presidente en turno; por vez primera tanto las reformas constitucionales como las de la ley en la materia, no tienen su origen en la Presidencia de la República. En esta ocasión han sido los partidos -fundamentalmente el gubernamental y el PAN- los principales actores. Estos hechos no son irrelevantes, pues no faltó en el pasado quien -ante la ominosa presencia presidencial en las reformas electorales- calificara a la nuestra como una democracia otorgada."

Valdés prosigue afirmando que la expresión democracia otorgada "servía para ilustrar un proceso de apertura gradual del sistema político-electoral, ciertamente hegemonizado por las altas esferas

gubernamentales. Pero también daba cuenta de la debilidad del sistema de partidos, integrado por organismos que ni en la modificación del ordenamiento legal que más directamente les afecta, podían aparecer como sujetos activos. Tal democracia, para bien o para mal, parece cosa del pasado."¹

En su momento, los panistas dijeron que la reforma electoral del régimen salinista tendría tres etapas: la de las modificaciones constitucionales, la de la elaboración de la ley secundaria y la de su aplicación. Las dos primeras ya se cumplieron y a ellas nos referimos aquí. También hablaremos brevemente de su aplicación en lo concerniente a la integración de los órganos administrativos electorales que la nueva legislación prevé. Recuérdese que sólo en este punto ha comenzado a aplicarse el nascente Código, en virtud de que su aplicación más trascendente ocurrirá en las elecciones federales de 1991.

3.2 Posturas de los partidos políticos

Tras un debate que se prolongó durante gran parte del año 1989, una vez que se obtuvo el número de votos necesarios en la Cámara de Diputados y la aprobación de las legislaturas locales, el 6 de abril de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un

decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 50., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas son la base para un nuevo régimen aplicable a las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

Acto seguido, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió en los primeros meses del año 1989 las iniciativas de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo, COFIPE) de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y del llamado Grupo Independiente, que está constituido por diputados que abandonaron las filas del PRI y del Frente Cardenista.

A lo largo del año fue imposible llegar a un debate, en gran parte debido a la oposición -sólo inicial- del PAN, que después llegó a una negociación ("carta de intención", se le llamó) con el PRI, y del Partido de la Revolución Democrática, que no presentó iniciativa y sí, en cambio, pidió que se negociara a partir de las observaciones que sus representantes habían hecho a las propuestas del PRI y el PAN.

Ese complejo panorama impidió que se llegara a contar con un

Código antes del 31 de diciembre, por lo cual el día 28 de ese mes los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara suscribieron un acuerdo mediante el cual se determinó constituir una Comisión Especial Pluripartidista que estaría encargada de conocer las propuestas sobre la legislación ordinaria electoral que habría de reglamentar las reformas constitucionales y buscar puntos de aproximación y consenso entre los partidos.

Al concluir el primer período de sesiones de la LIV Legislatura, continuaron los trabajos de la Comisión Especial constituida por acuerdo de las fracciones parlamentarias. Dichos trabajos permitieron conocer las posiciones de los diversos partidos en torno de las normas que habrían de implantarse como parte del nuevo Código y en el marco de las reformas constitucionales previas. Asimismo, los trabajos de la Comisión permitieron conocer los puntos de coincidencia y los de divergencia, así como aquellos en los que los partidos estaban dispuestos a negociar.

Al iniciarse el segundo período de sesiones, el 23 de mayo la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acordó el método y el procedimiento para que, con base en los trabajos de la Comisión Especial creada en diciembre, se estudiara y dictaminara el contenido de las diversas iniciativas. Para ello se creó una subcomisión encargada de integrar un anteproyecto de dictamen a partir de las propuestas de los partidos.

En este apartado no analizaremos detalladamente las posturas de los partidos, puesto que eso sería objeto de otra tesis, por la extensión que requiere tal análisis. Sólo señalaremos lo que nos parece esencial.

El punto neurálgico para el establecimiento de una nueva legislación electoral fue, a lo largo de las discusiones llevadas a cabo en las cámaras de Diputados y de Senadores, el que tiene relación con el tema de esta tesis: la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales.

Todos los partidos actualmente registrados, excepto el PRI, abogaron por que en la legislación que mientras concluíamos este trabajo fue aprobada y será aplicada por primera vez en las elecciones federales de 1991 para la renovación del Poder Legislativo Federal, fuera transformado radicalmente el esquema tradicional del sistema electoral mexicano, de tal modo que el Estado no participara de ninguna manera en la organización de las elecciones y, por tanto, no tuviera representación de ninguna índole en los organismos electorales.

Partidos como el de la Revolución Democrática, consideran que esta nueva modalidad conduciría a que la ciudadanía tuviera más confianza en los procesos electorales, en la medida en que éstos fueran más nítidos, transparentes y honestos.

A juicio de los partidos registrados, el hecho de que la organización electoral esté a cargo del Estado ha hecho que éste pueda practicar diversos vicios conducentes a beneficiar a como dé lugar a su propio partido, en detrimento de la fortaleza de los demás partidos y, a final de cuentas, en franco atentado contra la voluntad popular.

Por tanto, hemos de decir aquí que el rechazo del partido oficial y del gobierno a ceder en ese punto, así como la insistencia del PRD en que se cediera en él, condujeron a que el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional establecieran una alianza vergonzante -que a la larga sólo beneficiará al PRI-, en perjuicio de los partidos que no aceptaron transigir en el punto ya mencionado.

3.3 La opinión pública nacional e internacional

Tras la experiencia de las elecciones de 1988, la mayoría de la opinión pública mexicana quedó convencida de que los resultados dados a conocer no eran los reales y que se había actuado deslealmente con los votantes. De inmediato el equipo de relaciones públicas del Presidente Electo, en coordinación con el equipo del Presidente

valiente, se dieron a la tarea de sensibilizar a los medios de comunicación de las principales capitales del mundo, en los que se daba por hecho que los mexicanos habían sido víctimas de un gigantesco fraude electoral. Los "lobbyistas" mexicanos tenían que convencer a los medios o comprarles espacios para difundir la verdad oficial.

La mayoría de la población del medio rural, sobre todo en determinadas regiones del país, como en Michoacán, Jalisco, Guerrero y otras entidades del Pacífico, así como en el Estado de México y en el Distrito Federal, votó por el candidato de la coalición cardenista. De hecho, la versión que circuló nacional e internacionalmente, de manera extraoficial, aseguraba que la llamada "caída del sistema" de cómputo había sido una argucia del sistema político para disimular la contundente derrota que según todos los cálculos de los partidos había sufrido el candidato del PRI.

Como siempre suele ocurrir, las versiones de la oposición tuvieron mayor credibilidad que las oficiales, tanto en el interior del país como en el extranjero. En general, se opinaba que el Estado mexicano no estaba decidido a avanzar como lo estaban haciendo desde entonces los estados totalitarios de la Europa del Este y que por no seguir un proceso similar tendría que pagar un precio político muy alto. Asimismo, se aventuraba la necesidad de una nueva legislación electoral, menos parcial a favor del Estado y que asignara a la

sociedad civil, por medio de organismos no estatales, la administración, la organización y la calificación de los procesos electorales, fases esenciales para que los resultados de éstos sean honestos y confiables.

La opinión pública posterior a julio de 1988 era contraria a la futura administración y partidaria de un replanteamiento radical de los esquemas electorales prevaletentes hasta entonces.

Lo que vino después y que estamos mencionando en este capítulo, fue respuesta tímida a esa inquietud social, y finalmente no tuvo los alcances que la sociedad esperaba y deseaba por medio de sus partidos más representativos: el PAN y el PRD.

3.4 Las alianzas políticas

En el transcurso del proceso que ha conducido a la promulgación de la nueva legislación electoral, aunque encontradas, las posturas del PAN y del PRD en relación con ese tema han demostrado ser más compatibles entre sí. No obstante, una y otra vez el PAN ha abandonado -y en cierto modo traicionado- los compromisos verbales y escritos que ha establecido con el PRD y finalmente se ha aliado con el PRI en los momentos decisivos. Hay quienes especulan diciendo que estas

alianzas de última hora entre el PAN y el PRI, que sirvieron para sacar adelante tanto las reformas constitucionales como al COFIPE, han sido posibles gracias a que el PRI, considerando al PAN más cercano a la ideología neoliberal del actual gobierno, ha preferido otorgar concesiones presentes y futuras a ese partido, que negociar con las radicales posiciones del PRD. Se habla de que tal vez las recompensas por ese apoyo panista al PRI en momentos críticos se observen en los próximos años, cuando el partido gobernante reconozca derrotas electorales en contiendas por ciertas gubernaturas por las que el PAN ha demostrado un añejo interés.

Esta alianza, que nunca fue considerada improbable, dio lugar al surgimiento de divisiones en el seno del PAN, entre militantes importantes partidarios de que se hubiera rechazado el proyecto priista del COFIPE -como se pensaba hacer originalmente y no se hizo-, y quienes tomaron la decisión de apoyarlo, a espaldas de la opinión de ilustres militantes. Bernardo Bátiz, uno de esos militantes ilustres, con fama de honesto, comentó: "Ante el proyecto de Código del PRI, con cambios y remiendos sin duda útiles para afinar o mejorar algunos aspectos parciales, había que decidir si votábamos en pro o en contra."

El panista continúa diciendo que "la determinación inicial fue rechazar el Código porque no incluía una treintena de puntos que se consideró fundamentales o de primer nivel (doble AA) y otros 14 o 15

de segundo nivel (o A sencillo)."

Unos días antes de la decisión, recuerda Bátiz, se tomaba a broma el solo hecho de que se pusiera a discusión el voto: se sabía que sería en contra. "Sin embargo -se lamenta-, unos cuantos días después, sin cambios sustanciales, la opinión de muchos fue variando y finalmente se dio mayoritariamente en favor del Código priista y sus modificaciones.

"Ahora, a posteriori, se pretende justificar ante la opinión pública la corrección del sentido del voto de una ley, que conserva para el sistema el control de todos los organismos electorales desde el Consejo General hasta las mesas de casilla pasando, por supuesto, por Consejos Estatales y distritales y juntas ejecutivas..."²

Conviene referirse también a algo que más que una alianza es una dependencia simbiótica: la relación entre el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el cual, desde que se escindió del Frente Democrático Nacional que postuló candidato común en las elecciones presidenciales de 88, ha mantenido una alianza muy similar a la que guardaban con el PRI y con el Estado el antecesor de esa organización, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, aunque vale decir en abono de estos últimos dos partidos, que nunca llegaron a los excesos que ha cometido el Partido del Frente por

inspiración de su líder, Rafael Aguilar Talamantes, material cotidiano de caricaturistas.

Esa alianza, desde luego, funcionó nuevamente en la aprobación del COFIPE, como lo hizo de manera determinante en octubre de 1989, al apoyar a última hora al PRI. También funcionó la ya tradicional, aunque más razonada alianza entre este último partido y el PPS y el PARM. Sólo el FRD y el Grupo Independiente se mantuvieron al margen de esas alianzas y dieron su voto en contra.

El 21 de julio de 1990, a propósito de su voto, el PRD hizo publicar una plana en los principales periódicos del Distrito Federal. En ella explicaba las razones de su oposición, las cuales no eran otras que las ya señaladas por nosotros en el apartado 3.2: el Estado seguiría manteniendo el control de los procesos electorales y, por tanto, puesto que éstos no tendrían avance en cuanto a su transparencia, cualitativamente el nuevo Código no representaría ningún avance.³

NOTAS AL CAPITULO III

- 1 Valdés, Leonardo. "Ya se verá..." La Jornada. 2 de octubre de 1990. p. 5.
- 2 Bátiz Vázquez, Bernardo. "Diputados y grupos parlamentarios." La Jornada. 18 de julio de 1990. p. 5.
- 3 Véase: La Jornada. 21 de julio de 1990. p. 12.

CAPITULO IV

ANALISIS POLITICO DE LA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL

4.1 Las reformas constitucionales

Como ya se dijo en otra parte de este trabajo, en el primer paso de la reforma electoral iniciada en 1989, en octubre de ese mismo año la Cámara de Diputados aprobó una serie de modificaciones y adiciones al texto de los artículos 5o., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al artículo 5o. se le agregó un párrafo tercero, de acuerdo con el cual,¹ los servicios públicos "sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en

los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."

En el artículo 35 fue modificada la fracción III para quedar como sigue: "[Son prerrogativas del ciudadano]...III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país."

La fracción I del artículo 36 fue modificada y adicionada, de tal modo que ahora señala: "[Son obligaciones del ciudadano de la República] I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

"La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley..."

Al artículo 41 se le agregaron varios párrafos. Estos ordenan la creación de los órganos electorales, pero el que ocasionó mayores disputas fue el primero de ellos, según el cual: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los

poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales.

Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley."

Este artículo continúa señalando que "la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

Por otra parte, "el tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, artículo I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal

deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular, de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes."²

El artículo 54, modificado y adicionado, reglamenta la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales. Para que puedan obtener el registro de sus listas regionales, la fracción I de este artículo obliga a los partidos a acreditar que participan con candidatos en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Anteriormente se exigía participar cuando menos en 100.

De la fracción II sólo fue modificada la redacción, el precepto sigue siendo el mismo: un partido tiene derecho a que se le asignen diputados plurinominales cuando obtenga arriba de 1.5% de la votación total de las circunscripciones.

En nuestra opinión, este artículo, en sus fracciones III y IV incurre en un vicio muy común de las reformas constitucionales que se

llevan a cabo en México: se ocupa de reglamentar detalles de los que debería ocuparse la Ley y no la Constitución. Las fracciones III y IV se ocupan de reglamentar la asignación de los diputados de representación proporcional.

El artículo 60, en su nueva redacción, atribuye la calificación tanto a las Cámaras -en relación con sus presuntos miembros respectivos- y, en caso de controversia, será el tribunal electoral el que dictamine cada caso. Asimismo, establece una novedad: los dictámenes del tribunal pueden ser modificados por dos terceras partes de los miembros del colegio electoral respectivo. Con esto, parece ser que el partido gobernante y el Poder Ejecutivo tienen al alcance una última posibilidad de vetar a presuntos diputados o senadores no gratos.

La base tercera de la fracción VI del artículo 73 fue agregada con varios párrafos que buscan adecuar la elección de los representantes ante la Asamblea del Distrito Federal a las modificaciones que el mismo procedimiento sufrió en el caso de los diputados y los senadores.

En las dos páginas siguientes se incluyen las estructuras orgánicas (aproximadas) de la Comisión Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral.³

Esencialmente, puede concluirse en este apartado lo siguiente:

- La administración del sistema electoral sigue a cargo de la Comisión Federal Electoral.
- La organización de las elecciones se encarga al Instituto Federal Electoral.
- La calificación de las elecciones compete a los colegios electorales de las dos cámaras y al Tribunal Electoral.

4.2 Contenido general del Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (COPIPE)

El nuevo Código consta de ocho libros. El primero de ellos establece los principios a los que deberá sujetarse la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Este Libro consta de tres títulos. El Título Primero habla de las Disposiciones Preliminares, que no son distintas de las que se presentaban en el Código sustituido por esta nueva legislación. El Título Segundo señala la obligación y el derecho de los ciudadanos de participar en los procesos electorales (como votantes y como votados, organizados o individualmente). El Título Tercero habla de cómo serán elegidos el Presidente de la

República y los integrantes de las cámaras de Senadores y de Diputados. En este punto no se observa variación alguna en relación con la legislación precedente.

El Libro Segundo rige en materia de partidos políticos, cuya novedad es que reestablece el sistema de registro condicionado de nuevas organizaciones al resultado de los comicios (Título Primero). El Título Segundo de este Libro señala el procedimiento para la constitución y el registro de los partidos, y sus derechos y obligaciones. El Título Tercero acuerda las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, entre las cuales destacan: tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar de un régimen fiscal especial -que más adelante se establece-; disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades. Como puede apreciarse, en los puntos a los que se refiere este Título tampoco se observan cambios notables en comparación con la legislación anterior. El Título Cuarto del Libro Segundo habla de los frentes (agrupaciones de partidos políticos nacionales), las coaliciones (para presentar plataformas o candidatos comunes) y las fusiones (resultantes de la unión definitiva entre dos o más partidos políticos nacionales. En cuanto al Título Quinto, establece las causas por las que un partido político nacional podrá perder su registro. Tales causas son: a) No obtener 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federales; b) haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios

para obtener el registro; c) incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código que comentamos; d) no designar a los presuntos diputados que le corresponde para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente, o porque acuerde la no participación de los designados o éstos no cumplan sus funciones; e) haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos, y f) haberse fusionado con otro partido político, en los términos legales. (Artículo 66).

El Libro Tercero, en su Título Primero, declara la creación del Instituto Federal Electoral, un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 70). Los fines de ese organismo son: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) integrar el Registro Federal de Electores; d) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) velar por la autenticidad y la efectividad del sufragio, y g) coadyuvar en la promoción y la difusión de la cultura política. (Artículo 69). Los órganos centrales del Instituto son, según el Título Segundo, el Consejo General (artículo 72), cuyo

máximo dirigente será el secretario de Gobernación (artículo 74). Sus funciones son vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y cuidar que los principios de "certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto." (Artículo 73). El segundo de los órganos directivos del Instituto es la Junta General Ejecutiva (artículo 72), que estará presidida por el Director General de aquel organismo (artículo 85). Sus atribuciones son: a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; b) supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; c) supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas; d) evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; e) supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto; f) seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de consejeros ciudadanos; g) aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; h) desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código; i) hacer la declaratoria de pérdida de registro del partido que se encuentre en tal situación; y j) resolver los recursos de revisión que se presenten. El Título Tercero ordena que el Instituto cuente, en cada una de las entidades

federativas, con una delegación integrada por la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. El Título Cuarto ordena la creación de determinados órganos de vigilancia y control en cada uno de los 300 distritos uninominales de los que consta el actual mapa electoral del país. El Título Quinto, por su parte, se refiere a las mesas directivas de casilla, cuya integración y sus funciones no varían, al menos formalmente, en comparación con las que les atribuía la anterior legislación. Sus atribuciones siguen siendo esencialmente las mismas: instalar y clausurar la casilla en los términos de ley; recibir la votación; efectuar el escrutinio y el cómputo de la votación; y permanecer (sus miembros) desde la apertura hasta el cierre de la casilla. El Título Sexto de este Libro establece disposiciones comunes, válidas para todos los órganos y participantes en los procesos electorales.

El Libro Cuarto está dedicado a prever los procedimientos especiales que regirán las elecciones en lo que se refiere al Registro Federal de Electoras (artículo 135), que seguirá siendo el órgano elaborador de las relaciones de votantes, tanto en lo que se refiere al Catálogo General de Electores (figura de nueva introducción en la nueva ley y que se refiere a la lista general de quienes deben votar), como al Padrón Electoral (relación de quienes pueden votar en cada distrito uninominal), como en relación con la credencial de elector (cuya innovación principal es que incluirá la fotografía del poseedor), y con las comisiones de vigilancia, que

participarán en la regulación de los registros de electores. El Título Segundo de este Libro instituye el Servicio Profesional Electoral, cuyos miembros estarán destinados a participar en los aspectos administrativos de los procesos electorales.

El Libro Quinto norma lo referente a los procesos electorales, en sus aspectos preparatorios (Título Segundo), ejecutorios (Título Tercero, relativo a las elecciones propiamente dichas) y los actos posteriores a la elección y los resultados electorales (Título Cuarto).

En lo que se refiere a la calificación de las elecciones, se establece en el Libro Sexto la figura del Tribunal Federal Electoral, que viene a sustituir a la del Contencioso Electoral que estipulaba la legislación anterior. El Libro Séptimo habla de las nulidades, el Sistema de Medios de Impugnación y las sanciones administrativas. Este Libro viene a ser una especie de normatividad procesal del nuevo derecho electoral.

Finalmente, el Libro Octavo rige la elección y la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esto refuerza algunos de los contenidos de la actual Ley Orgánica de dicha Asamblea y, seguramente, tenderá a propiciar en el futuro inmediato la ampliación de las facultades y atribuciones de esa agrupación.

4.3 Cambios en la organización, la administración y la calificación de los procesos electorales

En mi opinión, los avances y cambios que se observan en el nuevo Código, en relación con la esencia de los procesos electorales, son los siguientes:

1. Los estatutos de los partidos establecerán que la afiliación a éstos será libre.
2. La credencial de elector incluirá una fotografía del sufragante.
3. Existirá un mecanismo para difundir de manera inmediata los resultados preliminares de las elecciones.
4. Se incorporará en el Código Penal un capítulo referente a los delitos electorales.
5. El Registro Nacional Ciudadano sustituirá al Registro Nacional de Electores, y su funcionamiento será regulado con una ley distinta, "conocida como responsabilidad del Estado y los ciudadanos".

6. Los partidos políticos tendrán derecho a que se pongan a su disposición terminales de computadora en la Comisión Nacional de Vigilancia, para tener acceso permanente a toda la información relativa al padrón y sus movimientos.
7. Se abrevian los plazos para la entrega de los paquetes electorales a las diversas instancias.
8. Las boletas electorales serán rubricadas o selladas en las casillas por algún representante partidista designado por insaculación.
9. La mesa directiva de cada casilla electoral será integrada con base en la elección entre 20% de los ciudadanos registrados en el padrón correspondiente a esa casilla. El número no podrá ser superior a cincuenta, entre los que se escogerá a los más aptos física y mentalmente y se les impartirá la capacitación correspondiente para que puedan desempeñar sus funciones.
10. La máxima instancia para las elecciones a nivel federal será el Consejo General Electoral, cuyo presidente será el secretario de Gobernación; éste, a su vez, designará al director del Instituto Federal Electoral. El director de este instituto será también presidente de la Junta Federal

Ejecutiva y entre sus facultades está la de nombrar a los directores de la misma.

11. Los consejeros locales y distritales serán nombrados por el Consejo General y aquéllos elegirán a los funcionarios de casilla y los capacitarán para llevar adelante la elección y el cómputo de los votos.

Como puede apreciarse, existen avances en la nueva legislación. No se llegó a un punto que permita afirmar que se han alcanzado los avances que el país necesita para modernizar su vida político-electoral. Sin embargo, es evidente que los partidos tendrán más posibilidades, junto con los ciudadanos, de vigilar los procesos electorales. El gran problema es que no se avanzó en el punto medular: el Estado seguirá manteniendo el control de los procesos electorales, a lo cual se opusieron siempre los demás partidos, por considerar que esto tiene el propósito de beneficiar al PRI.

4.4 Consecuencias políticas de la nueva legislación

En términos prácticos, de la nueva legislación se derivan y se derivarán en el futuro diversas consecuencias políticas, al margen de

lo estrictamente jurídico (la intención formal de los legisladores).

Considero que entre tales consecuencias sobresalen las siguientes:

- Los partidos estarán obligados a realizar una labor de convencimiento más intensa entre las masas populares, si quieren ver incrementar sus filas, pues ya no se permitirán las afiliaciones masivas, como las que nutrieron de militantes al PRI durante muchos años. Huelga decir que tales militantes no tenían ninguna convicción partidista, lo cual constituía un bumerán en contra del propio partido, pues se incrementaba el número de sus miembros, pero no la calidad de éstos.
- En alguna medida, el hecho de que las nuevas credenciales de elector incluyan la fotografía del sufragante contribuirá a otorgar credibilidad a los procesos electorales, pues será más difícil la organización de fraudes masivos.
- También reforzará la credibilidad la nueva norma que ordena el establecimiento de un mecanismo rápido de difusión de los resultados electorales. Con esto se evitarán suspicacias como a las que se dio lugar con la "caída del sistema" de cómputo en julio de 1988. Por otra parte, es de hacerse notar que en ningún otro país tardan tanto como en México en dar a conocer al público los resultados definitivos de las

elecciones. Hay países en los que en 24 horas se difunden, con absoluta confiabilidad y eficiencia. En las elecciones de noviembre de 1990, por ejemplo, en los Estados Unidos se dieron a conocer avances y tendencias del voto, y antes de 24 horas ya se sabía sin lugar a dudas que habían triunfado los demócratas.

- Lo mismo -referente a la confiabilidad y la credibilidad de las elecciones- puede decirse de la disponibilidad que los partidos tendrán de terminales de computadora para estar al tanto de los resultados electorales.
- Es loable el incremento de la participación de los ciudadanos en la conducción de las casillas. Esto hará que no sólo los partidos supervisen el proceso electoral, sino también la sociedad que no milita directa y activamente en alguno de los partidos que intervengan en él.

Sin embargo, más importante que las anteriores consecuencias señaladas es el hecho de que la sociedad mexicana puede avanzar o retroceder. Si no ha habido sinceridad de quienes conducen el Estado para propiciar los avances que anotamos, es de preverse que las elecciones federales sean, en lo sucesivo, sumamente conflictivas, lo cual dificultaría la convivencia social y política como ocurrió en las elecciones de Michoacán; en caso contrario, asistiríamos a

elecciones más transparentes y a un real avance político cualitativo en nuestro país.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 1 Las citas han sido tomadas del Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.

- 2 Este proceso culminó con la publicación del decreto mediante el cual se designa a los magistrados, en el Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 1990.

- 3 Los organigramas que se incluyen fueron tomados de: Cuéllar, Mireya. "El Instituto Federal Electoral (IFE) será el responsable de organizar las elecciones.

CONCLUSIONES GENERALES

De acuerdo con lo expuesto en este trabajo, es evidente que la representación política en México entró en una crisis, sobre todo a partir de 1988, aunque sus raíces profundas se remontan a 1968, cuando por primera vez la sociedad mexicana -o cuando menos segmentos representativos de ella- comenzó a exigir cambios democráticos.

En la legislación electoral mexicana se han observado más avances que retrocesos, pero estos últimos, cuando los ha habido, han sido graves.

Sin embargo, en el momento actual, antes de conocerse los resultados de las elecciones de 1988, y ante las presiones que la sociedad ejerce por medio de los partidos de oposición, el Estado ha comprendido -aunque no lo ha hecho plenamente el PRI- que si México tiene que adaptarse a los cambios económicos que vive el mundo, también debe cambiar en lo político.

La experiencia política de cambio que hemos observado en los países del Este europeo a partir de 1985, cuando ascendió Gorbachov al poder en la URSS, como efecto de una ola neoliberal que comenzó a apoderarse del mundo en 1980, hasta avasallarlos en nuestros días,, demuestran que los regímenes de partido monolítico o partido de Estado han sido condenados a desaparecer. Por tanto, en México es deseable e indispensable la reestructuración del partido gobernante.

Es probable que nuestra administración actual haya optado primero por reformar el aparato electoral, antes de reformar profundamente a su partido. Sin embargo, esto último es improbable, a juzgar por los resultados de la más reciente asamblea nacional del PRI, cuyas resoluciones son sumamente tímidas y decepcionaron no sólo a gran parte de la sociedad, sino también a una parte representativa de los militantes de dicho partido.

Es de reconocerse que en la nueva legislación electoral existen avances notables. Sin embargo, también debe señalarse el hecho de que el Estado seguirá, a pesar de ella, conduciendo los procesos electorales. Esto no garantiza la transparencia y la credibilidad que la sociedad exige en los resultados electorales, ni es síntoma de que se ha decidido sumarse al país a los vientos de cambio político que vive el mundo. No obstante, se encuentran avances en algunos aspectos, mismos que ya se señalaron en el último capítulo de este trabajo.

Esta nueva legislación electoral representa actualmente un avance en la vida política de nuestro país, que habrá de rebindicarse o no en los resultados que arroje su participación en el proceso electoral federal a celebrarse en agosto de 1991, y que su funcionalidad se verá reflejada en los resultados prácticos de su actuación; evitarían en consecuencia encasillarla únicamente como el

proyecto de reforma electoral que justifica la democratización de un período presidencial.

Por otra parte, se han perfeccionado los sistemas de administración, organización y calificación de los procesos, además de que se incrementa la participación de los ciudadanos en la conducción de los procesos.

A lo largo de este trabajo hemos podido constatar la gran e indudable trascendencia de los partidos políticos, desde que surgió por primera vez la noción de representación colectiva con fines políticos, como derivación de la noción romana original de representación jurídica individual.

En nuestros días, los partidos políticos constituyen importantes interlocutores del poder, e intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. Sólo en las dictaduras se margina a los partidos políticos, y aun en ellas, es frecuente que el dictador cuente con un partido anquilosado que lo sostiene teatralmente en el poder.

Hemos visto que la democracia sólo se concibe, en nuestros días, como democracia representativa. No es posible hablar de democracia con otro adjetivo.

Sin embargo, la representación política se encuentra en crisis,

debido a fenómenos que no se originan en los partidos políticos mismos, pero sí repercuten en ellos de manera inevitable.

Parte de esa crisis, cuando menos en el caso mexicano, obedece a que la ciudadanía tradicionalmente ha tenido desconfianza por los procesos electorales, pues considera, habiendo tenido experiencias de ello, que el Estado mexicano manipula las elecciones para beneficiar a como dé lugar a su partido.

Para superar esa crisis, la mayoría de los partidos políticos y de los ciudadanos de nuestro país exigen que en un futuro no lejano se implante una nueva legislación electoral que confíe la organización de los comicios, de manera exclusiva, a los partidos y a organizaciones de ciudadanos patrocinadas por el Estado, sin ninguna intervención de este último o de sus dependencias, ya sea directa o indirecta.

Tanto el Estado como su partido se han opuesto sistemáticamente a la introducción de esta modalidad y esto ha ocasionado una profunda división tanto en la sociedad como entre los partidos.

Este asunto seguirá siendo fuente de problemas electorales si el Estado y su partido no ceden y dejan el paso a órganos electorales controlados exclusivamente por los partidos políticos y los ciudadanos. Sin embargo, lo que no puede dejarse de concluir aquí es

que más pronto que tarde la cesión en ese punto será inevitable si se quiere preservar la paz social y la unidad entre los mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND y Powell. Comparative Politics. Little. Brown and Company.
Boston, 1966.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. Introducción a la ciencia política.
Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S.
A. de C. V. México, 1983.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano. Séptima edición.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.

CARRION, Jorge. "Actualidad política en México. Crisis, democracia
y reforma electoral." En: Estrategia. Año III. Volumen 3.
Número 17. Septiembre-octubre de 1977.

DE CARRERAS, Francisco, y Josep M. Vallis. Las elecciones.
Introducción a los sistemas electorales. Editorial Blume.
Barcelona, 1977.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Tercera edición. Serie Estudios. Número 1. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional. México, 1981.

DELHUMEAU, Antonio. Coordinador. Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978. pp. 211.

DOWSE y Hughes. Sociología política. Editorial Alianza. Madrid, 1975.

FRIEDRICH, Carl. Gobierno constitucional y democracia. Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Vigésimosegunda edición. Ediciones Era. México, 1981.

-----, [Coordinador]. Las elecciones en México.

Evolución y perspectivas. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1985.

HELLER, Claude. Poder, política y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. México, 1976. pp. 119.

LENK y Neumann. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1980.

MACKENZIE, W. J. Elecciones libres. Editorial Tecnos. Madrid, 1962.

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

MARTINEZ Nateras, Arturo. El sistema electoral mexicano. Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México, 1979.

MILIBAND, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. 11a. edición.

Siglo Veintiuno Editores. México, 1981. pp. 273.

PANTOJA Morán, David. "La constitucionalización de los partidos políticos". En: El régimen constitucional de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.

POLO Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del estado. Décima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. pp. 523.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Quinta edición. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1982.

RUIZ Massieu, José Francisco, y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

SANCHEZ Agesta, Luis. Principios de teoría política. Editora Nacional. Madrid, 1976.

SAYEG Heló, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

SERRA Rojas, Andrés. Teoría general del Estado. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1964.

SONNTAG, Rudolf Heinz, y Héctor Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Cuarta edición. Siglo Veintiuno Editores. S. A. México, 1982. pp. 314.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. Vigésimasegunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La democracia en América. Editorial Origen. Barcelona, 1983. Varios autores.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica.
México, 1977.

Leyes y códigos

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de
Gobernación. Secretaría Técnica de la Comisión Federal
Electoral. México, 1987.

CODIGO Federal Electoral. Secretaría de Acción Electoral del Comité
Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.
México, 1988.

LEGISLACION electoral mexicana. 1812-1973. Secretaría de
Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la
Federación. México, 1973.

LEY Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
Secretaría de Gobernación. Ediciones de la Gaceta Informativa
de la Comisión Federal Electoral. México, 1985.

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Edición mecanográfica. México, 1990.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversos
artículos constitucionales. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobernación. 6 de abril de 1990.