



3
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

EL PROCESO ELECTORAL EN MEXICO
(1970-1988)

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P r e s e n t a

VERONICA BRACHO ALBURQUERQUE

Asesor: Mtro. Emilio Aguilar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

EL PROCESO ELECTORAL EN MEXICO.

VERONICA BRACHO ALBURQUERQUE

JORGE FEDERICO:
GRACIAS POR TODO.

A MARTHA BAVALA DE
ALBUQUERQUE.

**EL PROCESO ELECTORAL EN MEXICO
(1970 - 1988)**

Introducción

Marco Teórico: Conceptos básicos para el estudio del Proceso electoral en México:

- a) Las elecciones
- b) Teoría electoral
- c) Autoridad y legitimidad
 - 1. Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad.
 - 2. Gramsci y el problema del consenso.
Dominación y hegemonía.
- d) Estudio Interdisciplinario de las Elecciones: Sociología, Administración Pública, Ciencia Política y Derecho.

Capítulo I

Los órganos electorales en México 1917-1990.

- a). Orígenes y evolución de los organismos electorales
- b). Las elecciones: su organización, administración y calificación de sus procesos.
- c). La "apertura democrática" de Luis Echeverría

- d). Trascendencia de la reforma política de 1977.**
- e). Las elecciones federales de 1988: un momento clave para la organización electoral.**
- f). Compromiso presidencial por una mayor democratización**

Capítulo II

La Nueva legislación electoral

- a). La propuesta original**
- b). Postura de los partidos políticos**
- c). La opinión pública nacional e internacional**
- d). Alianzas políticas**
- e). Las reformas constitucionales**

Capítulo III

Creación del Intituto Federal Electoral

- a). Organización, administración y calificación de los procesos electorales en la nueva legislación**
- b). Consecuencias políticas y jurídicas de - la creación del nuevo Instituto**

Capítulo IV

El Instituto Federal Electoral y la Democracia

- a). Los fines del Instituto**
- b). Estructura de la organización**
- c). El concepto de democracia como categoría -
para el análisis cualitativo de los proce -
sos electorales**
- d). Análisis político de las atribuciones del -
Instituto Federal Electoral a partir del --
Concepto de democracia**
- e). Limitaciones y alcances políticos, jurídi -
cos y administrativos del IFE en el proceso
de democratización**
- f). Perspectivas del problema estudiado**

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 probaron las dificultades observadas entre los partidos políticos para lograr un acuerdo en lo que se refiere a la actual legislación electoral. ¿por qué surge la necesidad de implantar una nueva legislación?

La experiencia derivada de las elecciones de julio de 1988 demostró la necesidad 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 dió desde dos posturas encontradas: la del Partido Revolucionario Institucional, inclinada porque 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 lo hicieran. La nueva legislación para sustituir a la antigua Comisión Federal Electoral, constituye un avance democrático, lo cual implica necesariamente convenir aquí que es democrático y que no lo es. Así, será necesario responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los avances esenciales que se observan en la nueva legislación electoral, desde el punto de vista de la Ciencia Política, más que el Derecho? ¿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?. Si se parte de la base de que la sociedad mexicana aspira en su mayoría a que se intensifique el proceso de democratización, ¿en qué medida contribuye a este proceso la creación del Instituto Federal Electoral?

Desde luego, para analizar ese problema y responder a las preguntas que formulemos será necesario estudiar de manera general la evolución de los órganos electorales que han existido en nuestro país a partir de la constitucionalización pos revolucionaria. Abarcar este aspecto tiene el propósito de ilustrar hasta qué punto nos encontramos ante un avance de forma (con la creación del I.F.E.) o frente a un avance de fondo. Solo así será posible comprender las razones históricas de la existencia de este órgano, así como sus alcances y limitaciones reales. También será necesario referirse a los alcances de las reformas constitucionales que dieron lugar a la actual legislación en esta materia. Tales reformas fueron rectificadas, en su oportunidad, tanto por el Congreso de la Unión como por los 31 Congresos Locales y se refieren 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 dió paso a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de la cual se derivó la creación del Instituto Federal Electoral, entre otros organismos preparados, y calificadores de los procesos, con una mayor intervención de los partidos políticos.

Considero que el estudio del problema que aquí se plantea se justifica, desde la perspectiva del interés social. La cuestión electoral atrae porque se piensa que alrededor de ella giran muchos factores que han impedido la unidad de las

fuerzas políticas que actúan en nuestro medio,

Además de que han 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 la historia nacional, particularmente durante los últimos años, aunque cabe hacer notar que el siglo pasado fue prolífico en revueltas, levantamientos y proclamas que, precisamente, eran consecuencia de la realización de procesos electorales y encumbramientos políticos de dudosa legitimidad.

Por tanto, es evidente que el estudio del tema que se propone 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), y los que no votan por considerar que su expresión en las urnas no será tomada en cuenta, abstención que sin duda manifiesta una opinión política que debe preocupar a todos los ciudadanos y a quienes nos gobiernan. Desde esta misma perspectiva social el tema que propongo es relevante, porque todos los habitantes del país están interesados en una mayor democratización del poder y, por tanto, todos ellos se organizarán y vigilarán los procesos electorales y, además, tendrán 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, la cual fue ratificada poco después

por el Senado de la República, 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 obtuvieran 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.

El problema que se plantea en este trabajo consiste en analizar hasta qué punto el Instituto Federal Electoral, Institución creada para el caso se beneficiara de los avances que se alcancen en ese proceso.

El siguiente trabajo se propone lograr los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL

Analizar los alcances y limitaciones reales del Instituto Federal Electoral en el marco del proceso de democratización que ha sido demanda permanente de los sectores representativos de la sociedad mexicana.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

A) Estudiar los conceptos teóricos básicos relacionados con la organización y la calificación de los procesos electorales, tanto desde el punto de vista de la sociología, como de la administración pública, la ciencia política y el derecho, que aportarán enfoques complementarios para la comprensión de nuestro tema de estudio.

B) Analizar la evolución histórica de los órganos electorales anteriores al IFE.

C) Estudiar el contenido de la nueva legislación mexicana en materia de elecciones desde la perspectiva de la regulación de los procesos electorales.

D) Analizar cómo contribuirá u obstaculizará el Instituto Federal Electoral la democratización del poder político y administrativo en México.

Al cumplir los objetivos señalados anteriormente pretendemos demostrar las siguientes hipótesis:

GENERAL

La existencia del Instituto Federal Electoral como resultado de la nueva legislación de esta materia constituye un importante avance en materia de regulación de los procesos y, por tanto contribuirá a la democratización. Estos ganarán en calidad; la ciudadanía aumentará su fé en el gobierno y este último incrementará su legitimidad.

ESPECIFICAS

A) 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.

B) Los cambios políticos que está viviendo el mundo de nuestros días demuestra que para todas las sociedades será imprescindible y más imperativo que nunca democratizarse. México no podrá ser la excepción, lo cual nos indica 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.

A) Las elecciones

Es evidente que 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 su surgimiento es preciso remitirse al concepto y los antecedentes históricos de la democracia.

A partir del momento en que Alexis de Tocqueville publicó "La Democracia en América" (1), mucho se ha discutido alrededor del contenido del concepto de democracia y sus implicaciones.

Desde el punto de vista etimológico, 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 equidad económica de todos los ciudadanos.

Con frecuencia 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 condicional al respeto de los derechos de los demás, de hecho, la libertad está implícita en la representatividad del poder.

Al 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".

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". Social demócratas, Demócratas liberales, Cristiano demócratas. 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 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 que 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 Rousseau (2) el capítulo sobre la democracia con la muy debatida frase de que ella representaba un sistema de gobierno inadecuado para los hombres, sino solo 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, contra la monarquía.

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.

El concepto de la democracia ha sido aceptado por casi todos los partidos. 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 controversia 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 nuestro 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 cuanto 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.

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, este puede 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 y con el fin de no abusar de un sólo término.

B) 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, la elecciones no implican en si mismas un proceso de votación, sino que estas 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; C) Que los elegidos, por el hecho de serlo, poseen la legitimidad y la representatividad de los electores.

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 electoral el reconocimiento de su actividad y la consecución del poder, por medio de las elecciones.

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 quién 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, etc.

Por lo que se refiere a quienes serán elegidos, por lo general se exigen requisitos adicionales: Ser ciudadanos 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 llevará a cabo los comicios; tener edad

mayor que la señalada para está en posibilidad de votar, etc.

En la mayoría de los sistemas electorales han quedado atrás los obstáculos para la implantación del sufragio universal igualitario en donde 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 no 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, etc., de las urnas de determinados partidos. Asimismo, se ha tratado de ver 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 estas, 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 al 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 representa 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 Electoral (3). Se hace con listas de candidatos, en lugar del sufragio uninominal, donde únicamente se elige un candidato, peculiaridad 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 la 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.

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 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 emanado del propio poder en cuyo marco se realizan las elecciones facultado por él. Esto es, refiriéndose a las elecciones para el poder legislativo, el cuerpo colegiado integrado por miembros de este poder estipulará las soluciones para dirimir los conflictos electorales, cuando los haya (4).

C) Autoridad y Legitimidad

1. Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad.

La autoridad y 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 ordenes; 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 esta se cumple. Cualquiera que se la acepción de que se trate, el fenómeno de la autoridad se haya 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, etc.) 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, aun no consolidado de manera definitiva, fue desarrollado por Weber con cierta amplitud. De acuerdo con el, 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 definitivas jerárquicamente y debe ser apoyada por otros recursos de control, como la coacción física (política 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 haya 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 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 solo 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, despreocupada 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 acusan y defiende. En un mismo momento pueden coexistir o enfrentarse diversos conceptos de legitimidad y, por tanto, muy distintos conceptos de autoridad.

2. Gramsci y El Problema de la Dominación y la Hegemonía.

En el marco de su replantamiento 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 con el único reconocido recto y el único moralmente bueno.

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.

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 este" (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 hegemónica, y en términos Weberianos, que la autoridad se torne en ejercicio de legitimidad.

D) Estudio Interdisciplinario de las Elecciones: Sociología, Administración Pública, Ciencia Política y Derecho.

El estudio integral de la teoría de las elecciones no puede estar a cargo de una sola disciplina, independientemente de la formación que tenga el analista,

ya sea como abogado, sociólogo, politólogo o administrador público, tiene que recurrir a los instrumentos de todos los campos mencionados. Sólo así puede alcanzar conclusiones objetivas.

Como ha podido apreciarse a lo largo del presente trabajo, aunque la formación de quien esto escribe es la de sociología, es necesario hacer acopio de las herramientas de estudio propias del derecho, la administración pública y de la ciencia política, para dar lugar a una visión válida y suficiente del problema en estudio.

El estudio de las elecciones, ya se refiera a su administración y operación, a su marco jurídico, al comportamiento del electorado o a sus objetivos legitimadores, tiene que ser, por fuerza, interdisciplinario. Así lo entenderemos aquí y procederemos en consecuencia.

(1) VEASE: Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. Biblioteca Urbi Et Orbi. Ediciones Aquilar. Barcelona. 1957.

(2) VEASE: 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

Agustín, S.A. México, 1987 pp. 772-776.

(5) Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944. p. 224 y ss.

(6) VEASE: 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
Vease 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.

LOS ORGANOS ELECTORALES EN MEXICO: 1917-1990

A) Orígenes y evolución de los organismos 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 Instituto Federal Electoral, 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 (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre 1977), así como el del Código Federal Electoral (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987), vigente hasta el 15 de agosto de 1990, pues al día siguiente entró en vigor la nueva Legislación.

RELACION DE LEYES ELECTORALES VIGENTES
EN LA HISTORIA DE MEXICO

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 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 prevenciones en cuanto a vagos, casas de prostitución, de juego o 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 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. 1 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.
- Plan de Ayutla. 1 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

La Constitución de 5 de febrero 1857.

- Ley Orgánica Electoral. 12 de febrero de 1857.

- Ley Electoral de Ayuntamientos. 1 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 de 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.

- La Constitución del 5 de febrero de 1917.

- Ley Electoral. 6 de febrero de 1917.

Epoca pos revolucionaria

- 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, y de enero de 1954.
- Ley de Reformas y adiciones a la Ley Electoral. 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, 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.

B) 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 estos, 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 solo leyes especiales, sino también constitucionales, 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 trata de Gobiernos Centralistas, Federalistas o Monárquicos que emitieran los ordenamientos respectivos, sin duda, el retroceso más prolongado 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 no han llegado al punto que todos deseáramos. 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 Díazordacismo. 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 - 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, y por lo que se refiere al Código Federal Electoral, aunque para algunos significó un retróceso 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.

C) La "Apertura Democrática" de Luis Echeverría.

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 Echeverrista.

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 ajuste. Durante el periodo del Presidente Echeverría 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 formular su 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 la 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 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).

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 consideraban 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 le otorga el Estado, abierta o encubiertamente, como es el caso del PPS y el PARM, 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 y el PFCRN como los únicos que, teniendo registro, no era pro gobiernistas.

Por tanto, en la práctica, era (y sigue siendo) el gobierno el que determina por mayoría el rumbo en el ejercicio de las facultades y obligaciones que asignaba la CFE en 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 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 Locales 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 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 obtenidos 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 estos 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 casillas 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, tenía 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.

D) Trascendencia de la Reforma Política de 1977.

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 gremios de mayor tradición combativa, como los maestros, los ferrocarrileros y otros.

Tras las intensas 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 "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 1º 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 el obliga". Por cierto, Reyes Heróles no pudo escoger mejor escenario, pues como consecuencia de la intolerancia política de los regímenes 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 Figueroa, 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 Tuxpeño, la reforma política busca 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 solo 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 Lopezportillista, 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, el 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 prédica del autoritarismo sin freno ni barreras." Y proseguía el político: "Endurecernos 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 potenciales 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 inmediata 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 resolver 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 constituyen 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. (fue candidato único).

Por otra parte, la iniciativa señalaba: "La Reforma Política habrá de fortalecer a la Colectividad Nacional y serviría para obtener un nuevo consenso que nos dotara de impulsos para seguir avanzando". (10)

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

Artículo 6. 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 la 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 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 del 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 provisiones del artículo 41 en relación con los partidos.

Las diferencias 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 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 que 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 LFOPE), 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 LFOPE, 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 violado 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 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 38, 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 del 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 tuviera 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 derechos 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 Judiciales y Ejecutivos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Con este mandamiento se pretende dar un toque de imparcialidad a los Organos 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 que 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 papel de parte en el proceso electoral, algo que resulta errático 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 referimos 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 conservaron 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 tendientes a fortalecer a los partidos afines al Gobierno.

En el Código Federal Electoral implantado por el Gobierno de Miguel de la Madrid 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 aquellos, 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 LFOPPE 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 referencia 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 del registro de los partidos, cuyas causas se especifican en el artículo 68. Recuérdese que en la versión original de la LFOPPE el registro definitivo se perdía sólo si en tres elecciones federales consecutivas no se obtenían 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 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 mantenga 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 LFOPPE, 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.

E) Las Elecciones Federales de 1988: Un momento clave para la Organización Electoral.

Todo parece indicar que cada administración, en las décadas recientes, se ha propuesto promulgar su propia Ley electoral, que viene a ser su muy particular interpretación de lo que deben ser los procesos de este tipo en las circunstancias que les corresponderá encabezar.

El Gobierno de Miguel De la Madrid no fue la excepción de esto 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 su programa de gobierno, lineamiento que el denominó "Democratización Integral de la Sociedad".

El 19 de junio de 1986, ya en pleno ejercicio gubernamental, la administración de Miguel De la Madrid 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, IV; 56; 60 y 77, fracción IV, así como el décimo 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 fueran rotundamente adversos.

La crisis económica que, heredada desde el período 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 Lopezportillista. En las grandes ciudades se acumulaba la inconformidad, principalmente en el Distrito Federal, así como en el industrializado noreste y en el Norte y el Centro.

El Código Federal Electoral en el artículo 39 establece en su fracción I que uno de los derechos de los Partidos Políticos Nacionales era "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 Electorales". (17)

De más está decir que, 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 la 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 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 éste organismo en su artículo 164 es idéntica a la que encontramos en las leyes mencionadas. Sin embargo, encontramos que el artículo 165, al señalar quienes 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, pueden 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 quórum para que puedan sesionar validamente 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 contará con más votos, de tal modo que este aparente avance en la legislación quedó anulado por los vicios tradicionales del Sistema Electoral Mexicano.

F) Compromiso Presidencial por una mayor democratización.

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 "Café del Sistema" (de cómputo) mediante la cual el gobierno tuvo la posibilidad de realizar maniobras y negociaciones extralegales tras bambalinas, con el fin de restañar el daño y mantener el control del aparato político.

Lo más que se llegó a admitir oficialmente fue un espectacular avance de la oposición Cardenista (que esta asegura fue triunfo rotundo) que la convirtió en la segunda fuerza política del País, antes del PAN, que paso 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 lo 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 el 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 este 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 imposibilidad de una relación satisfactoria entre el gobierno actual y la oposición de izquierda.

NOTAS AL CAPITULO 2

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 Investigación 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, Octavo. 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 2-0 de marzo de 1982.

17. Las referencias al Código que se comentan aquí fueron consultadas en la siguiente edición: Código Federal Electoral. Secretaría de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1987.

LA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL

A) La propuesta original

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 -fundamentales 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. Integrados 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 cosas 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.

B) 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 5, 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 -solo 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 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 primero 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. Así mismo, 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 iniciar 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.

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 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 estos fueran más nítidos, transparentes y honestos.

A juicio de los partidos registrados, el hecho de que la organización electoral estuviera a cargo del Estado había hecho que este pudiera practicar diversos vicios conducentes a beneficiar a como diera 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 de acceder 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 desleal -que a la larga solo beneficiaría al PRI-, en perjuicio de los partidos que no aceptaron transigir en el punto ya mencionado.

C) 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 en forma engañosa con los votantes. De inmediato el equipo de Relaciones Públicas del candidato triunfante en coordinación con el equipo del Presidente saliente, se dieron a la tarea de sensibilizar a los medios de comunicación de las principales capitales del mundo, en los que daban por hecho que los mexicanos habían sido víctimas de un gigantesco fraude electoral. Los "Lobbystas" 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, votaron por el candidato de la coalición Cardenista. De hecho, la versión que circuló nacional e internacionalmente, de manera extraoficial, asegura 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 estos 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 prevalecientes hasta entonces.

Lo que vino después fue una 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.

D) Alianzas políticas

En el transcurso del proceso que condujo a la promulgación de la nueva legislación electoral, aunque encontradas, las posturas del PAN y del PRD en relación con ese tema demostraron ser más compatibles entre sí. No obstante, una y otra el PAN abandonó -y en cierto modo traicionó- los compromisos verbales y escritos que estableció con el PRD y finalmente se alió con el PRI en los momentos decisivos. Hay quienes especularon diciendo que estas alianzas de última hora entre el Pan y el PRI, sirvieron para sacar adelante tanto las reformas constitucionales como al COFIPE, y fueron posibles gracias a que el PRI, considerando al PAN más cercano a la ideología neoliberal del actual gobierno, prefirió otorgar concesiones presentes y futuras a ese partido, que negociar con las radicales posiciones del PRD. Se habló de que tal vez la recompensas por ese apoyo panista al PRI en momentos críticos

se observarían en los próximos años, cuando el partido gobernante reconociera derrotas electorales en contiendas por ciertas gobernaturas por las que el PAN ha demostrado un añejo interés (ejemplo de ello se encuentra en los Estado de Baja California; Chihuahua y Guanajuato).

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 priísta 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 Batiz, 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". (2)

El panista continúa diciendo que "La determinación inicial fue rechazada el código por que no incluía una treintena de puntos que se consideró fundamentales o de primer nivel (doble aa) y otros 14 ó 15 de segundo nivel (o a sencillo)".

Unos días antes de la decisión, recuerda Batiz, 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 priísta 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..." (3)

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 con el 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 del antecesor de esa organización, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista.

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. Solo el PRD 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 de los principales periódicos del Distrito Federal. En ella explicaba las razones de su oposición, las cuales no eran otras que las ya antes señaladas, el Estado seguiría manteniendo el control de los procesos electorales y, por tanto, puesto que estos no tendrían avance en cuanto a su transparencia,

cualitativamente el nuevo código no representaría ningún avance. (4)

E) Las reformas constitucionales

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 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3a., de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al artículo 5º se le agregó un párrafo tercero, de acuerdo con el cual, (4) los servicios públicos "Solo 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 concejales 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 esta señala".

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, del tal modo que ahora señala: "(Son obligaciones del ciudadano de la República) 1. 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 en 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 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 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 presentar 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 otorgamientos 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 realizadas 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 solo 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 magistrado del tribunal. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente". (5).

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 su participación con candidatos en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Anteriormente se exigía a 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 votar a presuntos diputados o senadores no gratos.

Esencialmente, puede concluirse en este apartado la 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.

CREACION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

A) Organización, administración y calificación de los procesos electorales en la nueva legislación

El libro tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 los 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 es el Secretario de Gobernación (artículo 74). Sus funciones son vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y cuidar de los principios de "Certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad gufen todas las actividades del Instituto". (Artículo 73). El segundo de los órganos directivos del Instituto es la Junta General Ejecutiva (artículo 72), que es 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 atribuya 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 proceso electorales.

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En general, el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de organizar y administrar los procesos electorales y, según se entiende, debe responder por la credibilidad y la transparencia de estos. La calificación corresponde -hasta ahora- a las Cámaras, constituidas en Colegios, y al Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, la Legitimidad del proceso electoral Federal depende en gran parte de la actuación que tenga el Instituto.

B) Consecuencias políticas y jurídicas de la creación del nuevo instituto

En términos prácticos, de la creación del Instituto Federal Electoral se derivan dos tipos de consecuencias: estrictamente políticas que tienen que ver con los alcances de la democracia Mexicana, y estrictamente jurídicas, que se manifiestan en hechos administrativos.

Jurídicamente, la consecuencia más importante es la existencia de un nuevo órgano, al que se ha dotado de atribuciones y recursos más amplios que los del que lo precedió.

Políticamente, la existencia del Nuevo Instituto tiene que ver con la intención declarada de perfeccionar el Régimen Democrático del País.

Las elecciones Federales de 1991 parecieron demostrar que faltó mucho por avanzar en este terreno y que el Instituto distó mucho de haber contribuido a ese perfeccionamiento democrático. Esto habría de concluirse si se diera la razón a los opositores. A juzgar por lo que afirman los representantes del Partido Gobernante y del propio Gobierno, si se avanzó. En cambio, si para

emitir una opinión nos atenemos a los resultados, cabría listar los siguientes efectos de la existencia del Instituto Federal Electoral.

1. Jurídicamente se avanzó, porque con la nueva legislación están delimitadas de manera más clara las responsabilidades de los diversos órganos ante el proceso electoral.
2. Políticamente no se retrocedió, pero tampoco se avanzó, en virtud de que el control real de los procesos electorales siguen estando en poder del Estado. Lo cual no es sano ni conveniente desde el punto de vista de la democracia.
3. Sin duda alguna, la credibilidad se ve reforzada por la nueva norma que ordena al Instituto el establecimiento de un mecanismo rápido de difusión de los resultados electorales. Con esto se evita 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 darse 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 Estado 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 Republicanos con George Bush.
4. Es loable el incremento de la participación de los ciudadanos en la conducción de las casillas. Esto hará que no solo los partidos supervisen el proceso electoral, sino también la sociedad que no milita directa y activamente en alguno de los partidos que intervengan en el.

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 San Luis Potosí y Guanajuato; en caso contrario, asistiremos a elecciones más transparentes y aun real avance político cualitativo en nuestro país.

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA DEMOCRACIA

A) Los fines del instituto

De acuerdo con el COFIPE, el Instituto Federal Electoral (IFE) es el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (Art. 68). Como puede apreciarse, desde este artículo se asume que la organización de las elecciones es una función Estatal.

De acuerdo con el artículo 69, son fines del Instituto:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preserva el fortalecimiento del Régimen de Partidos Políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del Sufragio y,
7. Coadyuvar en la promoción y difusión de la Cultura Política. (1)

El mismo artículo establece que todas las actividades del IFE se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, y que para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral.

B) Estructura de organización

La estructura de organización del IFE está integrada por dos tipos de órganos: Organos Centrales y Organos Locales.

Organos centrales

Los órganos centrales son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (artículo 73). Dicho Consejo está integrado por el Poder Ejecutivo, cuatro Consejeros del Poder Legislativo, seis Consejeros Magistrados y Representantes de los Partidos Políticos. El Consejero del Poder Ejecutivo es el Secretario de Gobernación; los del Poder Legislativo son dos Diputados y dos Senadores; los Magistrados son nombrados por la Cámara de Diputados, a partir de una propuesta del Presidente de la República. De acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga en las elecciones, los partidos políticos pueden tener un representante si obtienen 1.5 a 10% de la votación total; dos, si alcanzan de 10 a 20%; tres, si tienen de 20 a 30%, y cuatro, si rebasan 30%.

El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

1. Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
2. Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto.
3. Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Presidente del propio consejo.
4. Designar al Secretario General del Instituto a propuesta del Presidente del propio Consejo.
5. Designar en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales.
6. Resolver sobre el otorgamiento o la pérdida de registro de los partidos contendientes en las elecciones.
7. Resolver sobre los frentes y coaliciones de partidos.
8. Vigilar que las actividades de los partidos se apeguen al COFIPE.

9. Vigilar que las prerrogativas de los partidos se apeguen al Código.
10. Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores.
11. Ordenar a la Junta General Ejecutiva que realice los estudios necesarios para la división de la República en Distritos, así como para delimitar las circunscripciones territoriales.
12. Aprobar el modelo de la credencial para votar.
13. Registrar las plataformas de los partidos para cada proceso.
14. Registrar las candidaturas que presenten los partidos.
15. Efectuar el cómputo electoral.
16. Dar cuenta al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias a los Diputados electos por el principio de la representación proporcional.
17. Informar a los Colegios Electorales de las Cámaras sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el IFE en las elecciones que habrán de calificar.
18. Requerir a la Junta General que investigue hechos que atenten contra la pureza de las elecciones.
19. Resolver los recursos de revisión que le competan.

20. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto.

21. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

La Junta General Ejecutiva, que es presidida por el Director General, tiene las siguientes atribuciones:

1. Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto.
2. Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores.
3. Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los Partidos Políticos Nacionales y sus prerrogativas.
4. Evaluar el desempeño del servicio profesional electoral.
5. Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto.
6. Seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de Consejeros Ciudadanos.
7. Aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal.

8. Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las Comisiones de Vigilancia Nacional y otros órganos previstos por el Código funcionen de conformidad con las disposiciones de este.
9. Hacer la declaratoria de pérdida del registro en el caso de los partidos que se hagan acreedores a ella.
10. Resolver los recursos de revisión que se presenten.

Finalmente el Director General preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Su encargo durará ocho años.

En cuanto a los órganos Locales, son el Consejo Local, la Junta Local Ejecutiva, el Consejo Distrital y la Junta Distrital Ejecutiva. Los Consejos Locales funcionan durante el proceso electoral Federal, mientras que los Consejeros Distritales funcionan durante el año de la elección en cada uno de los 300 Distritos en que está dividido el País. Los primero, al igual que las Juntas Locales, tienen su sede en la capital de cada Estado, mientras que los Consejeros Distritales, al igual que las Juntas Distritales, tienen su sede en la cabecera distrital correspondiente.

**C) El concepto de democracia como categoría
para el análisis cualitativo de los procesos electorales**

El concepto de democracia vigente en nuestros días se encuentra estrechamente relacionado con el liberalismo. A las libertades individuales

que se atribuyen al hombre se incorpora el derecho de elegir a quienes lo gobiernan. El lenguaje de los dos últimos presidentes de Estados Unidos, y de los más recientes Primeros Ministros de Gran Bretaña son prueba de lo anterior: se califica a una sociedad de democrática o totalitaria si cuenta o no con procesos electorales aceptables para los criterios liberales.

Ciertamente, en nuestra opinión, la existencia de elecciones es un elemento fundamental de la democracia, pero también deben tenerse en cuenta otros elementos que determinan su existencia. La democracia ha puesto una fe excesiva en los procesos electorales, a la par que quienes la practican han descuidado aspectos tales como la igualdad y la justicia sociales, sin los cuales ningún sistema democrático puede serlo plenamente.

Si no existen estados avanzados de igualdad y de justicia para la mayoría de los miembros de la sociedad no puede hablarse de democracia. No obstante, puede optarse por un criterio absolutamente técnico, mediante el cual se concluya si la calidad de los procesos electorales es suficiente como para hablar de democracia en determinada sociedad.

Como ya se señaló anteriormente, las elecciones son una fuente de legitimidad o ilegitimidad, por excelencia. En términos axiomáticos, si las elecciones traen ilegitimidad por estar viciadas o por provenir su organización de regímenes ilegítimos, definitivamente no estamos ante una sociedad democrática; si traen legitimidad puede considerarse, en principio, que existe democracia, a reserva de que ésta se exprese también como igualdad y justicia sociales.

En esos mismos términos, la existencia de democracia depende en gran parte de que haya procesos confiables y creíbles.

D) Análisis político de las atribuciones del Instituto Federal Electoral a partir del concepto de democracia

El inciso I del artículo 69 del COFIPE, cuyo apartado señala que uno de los fines del IFE es "contribuir al desarrollo de la vida democrática". Y si como expresión pura de la vida democrática se entiende la existencia de diversos partidos políticos que contienden por el poder político, el apartado b del mencionado inciso tampoco deja lugar a dudas al señalar que también es propósito del IFE "preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos". Los apartados siguientes se refieren a fines eminentemente técnicos y administrativos, mediante los cuales se supone, cuando menos en teoría, que puede avanzarse hacia el perfeccionamiento democrático.

Integrar el Registro Federal de Electores es un paso determinante en la calidad de las elecciones, de la nitidez de este procedimiento depende en gran parte que las elecciones sean confiables. No se olvide que una de las quejas más frecuentes de la oposición es, precisamente, que las elecciones están viciadas de origen porque no se ha integrado correctamente el registro, ya sea con intención o sin ella.

Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales es un medio para garantizar elecciones de tranquilas y la paz pública. Lo mismo puede decirse de las atribuciones consistentes en garantizar la celebración

periódica y pacífica de las elecciones y asegurar la autenticidad y efectividad del sufragio, así como contribuir a la promoción y la difusión de la cultura política.

Tales atribuciones, en efecto y desde un punto de vista formal, contribuirían a la democracia, aun cuando la redacción de tales atribuciones sea abstracta. Por ejemplo, ¿qué debe entenderse por contribuir al desarrollo de la vida democrática? y ¿qué por velar por la autenticidad y la efectividad del sufragio? Se entiende que el Instituto debe hacer cumplir la ley hasta sus últimas consecuencias, para que los diversos actores del proceso lo legitimen con su aprobación y su participación.

No obstante, en este apartado debemos concluir que, a juzgar por las atribuciones que le asigna el COFIPE, el Instituto Federal Electoral ha sido creado para que contribuya a modernizar y perfeccionar la vida democrática del país. Cuando menos, su estructura y su operación presentan avances en comparación con el órgano que lo precedió. Son otros factores de índole práctica los que impiden que estos avances tengan efectos palpables.

E) Limitaciones y alcances políticos, jurídicos y administrativos del IFE en el proceso de democratización

Los alcances políticos del IFE son claros; expresan la voluntad de un estado por obtener la legitimidad para gobernar. Es evidente que este nuevo órgano no habría sido creado si no se partiera de la aceptación que los órganos y formas de operación electorales que lo precedieron habían agotado sus posibilidades al, no garantizar la obtención y el acercamiento de la legitimidad

deseada.

Sin embargo, tales alcances se ven obstaculizados por las siguientes limitaciones, que acompañan a este organismo desde su propia creación:

1. La primera y más importante limitación está constituida por el hecho de que el Estado se atribuye a sí mismo la conducción de los procesos electorales. Tal parece que este país es uno de los pocos en los que ocurre así, porque en otros lugares se impone un criterio de sentido común según el cual el Estado, que es expresión inevitable del gobierno en turno, es el menos interesado en que el poder cambie de manos, lo cual resta objetividad e imparcialidad a su intervención.
2. Luego entonces, la creación del IFE es expresión de esa voluntad estatal de conservar el control de los procesos electorales. Basta con analizar la forma en la que se integran sus órganos de dirección para apoyar esta observación: el Consejo General es el máximo órgano de dirección del Instituto, y el presidente del Consejo General es el secretario de Gobernación; los consejeros magistrados son elegidos por la Cámara de Diputados entre aquellas personas que son propuestas por el Presidente de la República; el Director General del Instituto es designado por el Consejo General a partir de las personas que proponga el presidente de este órgano, que es el secretario de Gobernación, como ya se dijo; el Director General permanece ocho años en su encargo.
3. Lo señalado en el punto anterior constituye un grupo de limitaciones importantes, que pueden llegar a impedir que se concreten los fines del IFE.

De hecho, si se juzgara a partir de las opiniones expresadas por la exposición tras las elecciones del verano de 1991, el IFE habría fracasado en el cumplimiento de sus fines, cuando menos en ese proceso electoral.

En el apartado de conclusiones se presentarán algunas ideas que, de resultar aplicables, podrían conducir al fortalecimiento y el pleno logro de los fines del Instituto al que nos referimos en este trabajo.

F) Perspectivas del problema estudiado

Es evidente que la creación del Instituto Federal Electoral representa un avance con respecto al órgano y los mecanismos electorales que lo precedieron. Sin embargo, el problema no radica fundamentalmente en los órganos y los mecanismos existentes -como parecen haberlo probado las respuestas en dos distintos momentos, 1988 y 1991, fueron dadas a las impugnaciones electorales-, sino que el problema radica en la voluntad política que exista en quienes dirigen los procesos electorales.

La cuestión de fondo es hasta qué punto el Estado, que mediante su gobierno en turno se ha asignado el papel de conductor de los procesos electorales, está dispuesto a ceder espacios de poder a otras fuerzas que demuestren presencia política mediante las urnas. En la medida en que exista voluntad política para admitir los triunfos de otras fuerzas, el Instituto estará en posibilidades de cumplir plenamente sus fines. Estos, en la letra legal, son loables y tienden, efectivamente, hacia el perfeccionamiento de la democracia. El punto es si se le permitirá al Instituto un cumplimiento de sus fines que resulte satisfactorio para todos los actores políticos y no solo para los gobernantes.

Notas al capítulo 5

1. Código Federal de Instituciones y Proce -
diminutos electorales. Instituto Federal
Electoral. Secretaria de Gobernación. --
México, 1991.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En nuestra opinión, la creación del Instituto Federal Electoral constituye un avance hacia la democracia, en virtud de que se le ha dotado de diversos recursos que le permitan dirigir procesos electorales legítimos. Entre tales recursos sobresalen los siguiente, previstos en el COFIPE:

1. Los estatutos de los partidos establecen que la afiliación a estos será libre.
2. La credencial de elector que incluye una fotografía del sufragante, aunque esto no se hizo en las elecciones de 1991, por razones técnicas (costos y tiempos).
3. Debe existir un mecanismo para difundir de manera inmediata los resultados preliminares de las elecciones. Este aspecto también dejó que desear en las elecciones de agosto de 1991.
4. Se incorporó en el Código Penal un capítulo referente a los delitos electorales.
5. El Registro Nacional Ciudadano sustituye al Registro Nacional de Electores, y su funcionamiento será regulado con una ley distinta, "Concebida como responsabilidad del Estado y los Ciudadanos".
6. Los Partidos Políticos tienen derecho a que se pongan a disposición terminales de computadora en la Comisión Nacional de Vigilancia, para

tener acceso permanente a toda la información relativa al padrón y sus movimientos. Esto tampoco se hizo en agosto de 1991, o se hizo de manera restringida.

7. Se abrevian los plazos para la entrega de los paquetes electorales a las diversas instancias.

8. Las boletas electorales son rubricadas o selladas en las casillas por algún representante partidista designado por incautación.

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.

Sin embargo, para el cumplimiento de sus fines, el IFE requiere que existía voluntad política en las autoridades de las que depende su operación (el Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación, así como la mayoría Legislativa del partido gobernante), lo cual se ve obstaculizado por las razones ya antes señaladas, que el Estado se auto asigna la conducción de los procesos electorales (por medio del IFE) y que las formas de integración de las estructuras administrativas y operativas del Instituto sean determinadas por la voluntad del Gobierno.

La crisis de legitimidad que viven los procesos electorales en México se debe, en parte, a que la ciudadanía, tradicionalmente ha tenido desconfianza por dichos procesos, pues considera, habiendo tenido experiencia de ello, que el Estado Mexicano manipula las elecciones para beneficiar a como de 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, excepto para financiar su operación. En nuestra opinión, este es el camino correcto y, tal vez, el único que llegaría a permitir al IFE, como organismo autónomo del Estado, cumplir plenamente sus fines actuales.

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 sesión en ese punto será inevitable si se quiere preservar la paz social y la unidad entre los mexicanos.

Bibliografía

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

ANDRADE Sánchez, Eduardo: Introducción a la ciencia política. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Edit. Harla, México, 1983.

BURGOA Orihuela, José: Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición. Edit. Porrúa, México, 1989.

CARRION, Jorge: Actualidad Política en México. Crisis, democracia y reforma electoral. en Estrategia. Año III, Vol. 3, número 17. Septiembre-octubre de 1977.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Elecciones 1988, ¿ qué pasó ?, Edit. Diana, México, 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Intituto Federal Electoral, Secretaria de Gobernación, México, D.F., Marzo de 1991.

Código Federal Electoral. Secretaria de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1988.

DE CARRERAS, Francisco y Josep M. Vallis: Las elecciones. Introducción a

los sistemas electorales. Edit. Blume. Barcelona, 1977.

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.

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, UNAM, México,, 1978, pp. 211.

DOWSE y Hughes. Sociología Política. Edit. Alianza. Madrid, 1975.

Foro Editorial. Organó del Instituto Federal Electoral. Año I. Número 1. Abril de 1991.

Ibid. Número 2. Mayo de 1991.

Ibid. Número 3. s/f.

Ibid. Número 4. s/f.

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

Gaceta del Instituto Federal Electoral. Número 4. México, D.F., 1991.

Ibid. Número 2, México, D.F., mayo de 1991.

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

GONZALEZ CASANOVA, Pablo: Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Siglo XXI editores, S.A. México, 1985.

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

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Guía de Casilla. Proceso electoral federal 1991. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Organos electorales locales. Lineamientos de organización. Instituto Federal Electoral. México, marzo de 1991.

Instructivo de Registro de Candidatos a Puestos de Elección Popular para el Proceso Electoral de 1991. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

Legislación 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.

LENK y Newman: Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Edit. Anagrama. Barcelona, 1980.

MACKENZIE, W.J.: Elecciones libres. Edit. Tecnos. Madrid, 1962.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio: Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, 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. ed. Siglo XXI 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.

Perfil de La Jornada: "Balance general de los comicios federales de 1991", Instituto de estudios para la Transición Democrática, A.C. La Jornada, 24 de octubre de 1991.

POLO Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1985.

PORRUA Pérez, Francisco: Teoría del Estado. 10a. edición. Edit. Porrúa, México, 1977, pp.523.

Reglamento Interior y Directorio del tribunal Federal Electoral. Tribunal federal Electoral. México, 1991.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio: La reforma política y los partidos en México. Quinta edición. Siglo XXI editores, México, 1982.

RUIZ Massieu, José Francisco y Valadés, Diego: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1983.

S/A. La reforma electoral en México. Instituto Federal Electoral, México, 1991.

S/A. Aspectos relevantes de la nueva legislación electoral. Instituto federal Electoral, México, 1991.

S/A. Proceso electoral federal. Instituto Federal Electoral, México, 1991.

SALTIEL Cohén, Jenny: Contienda electoral en las elecciones de diputados federales. México, 1979-1988. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

-----, Contienda electoral en las elecciones de senadores. México 1982-1988. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

-----, Presencia electoral de la oposición en elecciones presidenciales. México 1982-1988. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

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

SAYEG Helú, Jorge: Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1987.

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

SONNTAG, Rudolf y Valecillos, Héctor: El Estado en el capitalismo contemporáneo. Cuarta edición. Siglo XXI editores, México, 1982, pp. 314.

TENA Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimosegunda edición. Edit. Porrúa, México, 1987.

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

VARIOS Autores: "A votar", Revista de Revistas, número 4255, agosto 19 de 1991, pp. 38-46.

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