

# Elementos para el análisis político del nuevo código electoral

Leonardo Valdés

Para Itzel e Iván,  
mis queridos hijos.

## Introducción

**L**egó a su fin la revisión de la legislación electoral mexicana. Más de un año demoró la modificación de los artículos constitucionales correspondientes. Muy cerca del término del periodo extraordinario de sesiones del Congreso, especialmente convocado para el efecto, se hizo público el acuerdo alcanzado entre las diputaciones priísta y panista. Tras el acuerdo, se inició en octubre de 1989 la aprobación de la nueva redacción constitucional por la Cámara de Diputados, el Senado y las legislaturas locales. Tales procedimientos llegaron a su fin en abril de 1990, cuando las referidas modificaciones se publicaron oficialmente. Inmediatamente dio inicio el proceso de conformación de la ley secundaria. De nueva cuenta, casi al fin del periodo de sesiones del Congreso, sólo que ahora ordinario, se dio a conocer el acuerdo al que arribaron las diputaciones del PRI, una parte de la del PAN, del PPS, el PARM y el PFCRN en julio del mismo año.

Como puede observarse, el factor tiempo jugó un papel importante en todo el proceso, tiempo que tendió a hacerse tediosamente largo mientras se organizaban y realizaban consultas a la ciudadanía y a los partidos, pero tiempo que de pronto adquirió una velocidad inverosímil. Los partidos, en privado, discutían, acordaban o fijaban sus discrepancias, al tiempo que la opinión pública contaba con muy pocos elementos de información. El espacio temporal que se le asignó a la discusión propiamente pública del tema fue muy

limitado. No faltó quien, malicioso, sugiriera que la presentación de dictámenes en el último momento formó parte de la estrategia gubernamental para así imponer su voluntad. ¿Cuál fue esa voluntad? Parte de ella se plasmó en la reforma constitucional: asegurarse la mayoría en la Cámara de Diputados, incluso en una situación de alta competitividad para el partido, con una mejor distribución geográfica de sus victorias distritales. El otro filo asomó en la redacción del nuevo código, aun cuando no era nuevo en realidad: mayoría del gobierno y/o de su partido en los órganos encargados de la preparación y desarrollo de los comicios.

Durante casi dos años la discusión se centró en las instancias encargadas de la organización, desarrollo y vigilancia de los comicios. Se confrontaron dos posiciones: legitimidad versus control. Se dijo, de mil maneras, que la confianza ciudadana en los resultados electorales dependería en el futuro de la conformación, facultades y actuación de los organismos que sustituirían a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comités distritales. Como contraparte se argumentó también, de diversas maneras, que al ser las elecciones una de las principales funciones del Estado, las autoridades gubernamentales no podían renunciar a participar en la estructura encargada de los comicios.

Las propuestas fueron diversas; desde la creación de un poder electoral autónomo —como los existentes en diversos países latinoamericanos—, hasta la vuelta a la representación paritaria de los partidos en los órganos comiciales —como existió durante la vigencia de la LFOPPE. Finalmente, la mayoría de los diputados aprobó la creación de un complejo sistema político-burocrático que tendrá en sus manos el control del proceso electoral e intentará legitimar sus resultados. El Instituto Federal Electoral, con su consejo general, su junta directiva, su dirección general, sus 32 delegaciones y 300 subdelegaciones, es la encarnación de tal sistema. Se trata de un juego de pesos y contrapesos entre el gobierno, su partido y el resto de los partidos políticos.

Al parecer, esa fórmula dejó satisfechos a casi todos los partidos políticos. El PRD votó en contra y argumentó que la presencia del “oficialismo” en todo el aparato electoral impide la certeza de su actuación. En esta ocasión acompañó a los diputados perredistas, en el sentido de su votación, un conjunto importante de legisladores del PAN. Tal hecho se convirtió en uno de los más relevantes del proceso legislativo de la reforma electoral. El fraccionamiento de la diputación panista en esa votación mostró la existencia de un

proceso de deslinde de posiciones en su interior. Para el gobierno y su partido significó un triunfo en dos frentes: por un lado, sacó adelante la legislación con el apoyo del grupo mayoritario del PAN —atajando con ello el paso a consecuencias deslegitimadoras de haber impuesto con su solo voto la nueva reglamentación—; por el otro, el PAN posiblemente tendrá que pagar el costo electoral, como algunos panistas reconocen, por su supuesta cercanía al oficialismo. Sin embargo, nada asegura que el PRI sea quien recoja la votación que presumiblemente perderá el PAN. Otro beneficiario de tal circunstancia podría ser el PRD, al figurar como la opción opositora más fuerte y consistente.

Para iniciar el análisis político de la reciente reforma electoral es necesario reconocer que las leyes comiciales nunca resultan neutrales; se diseñan pensando en conservar o arrebatarse el poder. Las mayorías reforman la ley buscando establecer las condiciones que les permitan conservar su posición; las minorías suponen que gracias a ciertas normas legislativas se encontrarán en condiciones de abandonar esa situación. Evidentemente, ni unas ni otras lo reconocen explícitamente y todas argumentan que persiguen “el avance de la democracia”. Esta dinámica, sin embargo, tiene algo de falaz, pues quien tiene la última palabra es la ciudadanía. Ninguna reforma electoral, *por sí misma*, ha servido para mantener en el poder a un partido cuando la mayoría de la ciudadanía opina y actúa de manera distinta.

Este trabajo intenta dar respuesta a un conjunto de preguntas que resultan claves para entender el funcionamiento de un sistema electoral. En algunos puntos se compara el nuevo Código con la legislación anterior, y en todas las cuestiones planteadas se intenta adelantar algunas hipótesis sobre los resultados y consecuencias políticas que se pueden vislumbrar de la aplicación de los nuevos ordenamientos electorales.

### **¿Quiénes votan?**

La reforma electoral de 1989-1990 no arrojó ningún cambio en este tema, que es uno de los fundamentales de la extensión del sufragio. Las propuestas que se realizaron sobre el particular pasaron a un segundo plano y, en tal virtud, sus impulsores deberán esperar una nueva revisión de los ordenamientos respectivos. Dos son las propuestas centrales: una, la obtención de la ciudadanía a los 16

años de edad, presentada por el PFCRN y por el PRD; la otra consiste en que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan votar, propuesta formulada por el PRD.

Ambas proposiciones requieren, para su aplicación, sendas reformas constitucionales. La primera, reducción de la edad ciudadana, traería consigo modificaciones en los ordenamientos penales y laborales que, posiblemente, afectarían a la situación jurídica de los jóvenes a los que se pretende dotar del derecho al voto. Por tal motivo, parece poco plausible que en el futuro logre progresar tal iniciativa. La segunda tiene que ver con el diseño de representación territorial que implica nuestro sistema de distritos electorales. Por tal motivo se plantean dos alternativas: a) permitir el voto en el extranjero solamente para presidente de la República; y b) transformar el sistema de elección de representantes por uno de proporcionalidad total, con la consecuente desaparición de los actuales distritos. Aun cuando ambas posibilidades parecen remotas, la primera es quizá más viable. En todo caso, el problema real reside en el hecho de que muchos de nuestros compatriotas se encuentran en el extranjero en condiciones migratorias irregulares y, por tal motivo, la comprobación legal de su residencia puede presentar algunos problemas.

Una novedad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) puede resultar significativa en este tema: la modificación en el diseño y conformación del listado de ciudadanos con derecho y capacidad para votar. El padrón electoral se ha transformado en fuente de numerosísimos conflictos a raíz de la muy competida elección local de Chihuahua en 1986. Desde entonces se ha logrado documentar la manipulación fraudulenta de los listados ciudadanos que se utiliza en las casillas: supresión de potenciales votantes de oposición, inclusión de electores inexistentes e irregularidades diversas que van desde la falta de depuración de los difuntos hasta la duplicación de registros. Todas ellas, impugnaciones frecuentes en contra de esos listados.

Para hacer frente a las críticas el COFIPE propone la conformación de un nuevo padrón y la creación de un complejo sistema de elaboración y actualización de los listados ciudadanos. Lo primero consiste en la creación del Catálogo General de Electores (CGE), mientras que lo segundo incorpora numerosas modificaciones al procedimiento tradicional de elaboración de las listas de ciudadanos con derecho al voto. En el CGE figurarán todos los ciudadanos mexicanos; ya que se elaborará a partir de la técnica censal total que

consiste, de hecho, en un censo. El catálogo incluirá nombre, fecha y lugar de nacimiento, edad, sexo, domicilio y tiempo de residencia, ocupación y, además, entidad, municipio, localidad, distrito y las secciones electorales que correspondan. Se estima que será un listado de unos 40 millones de personas.

No será ese, empero, el padrón electoral. El catálogo servirá como base para la elaboración del listado ciudadano. Para figurar en el nuevo padrón, los ciudadanos enlistados en el CGE deberán solicitar su inscripción mediante una solicitud que habrá de contener —además de la información anteriormente relacionada— firma, huella digital y fotografía del solicitante. Esta tampoco será la lista electoral; a partir de ella, la dirección ejecutiva del IFE encargada del padrón elaborará credenciales “para votar” que serán entregadas a los ciudadanos; si éstos no las recogen en los plazos fijados, serán destruidas. Las listas electorales que servirán de base para ejercer el derecho al sufragio se elaborarán, por tanto, con los nombres de los ciudadanos inscritos en el CGE, que soliciten su inscripción en el padrón y que recojan en el tiempo y forma su credencial para votar. Las credenciales contarán con firma, huella digital y fotografía.

Se argumenta que la nueva elaboración del padrón contribuirá a la pulcritud de los comicios. No obstante, la complejidad del procedimiento plantea la posibilidad de que los ciudadanos se abstengan no sólo de votar sino, incluso, de solicitar la credencial para hacerlo.

La elaboración del nuevo padrón se acompañará de un sistema de Comisiones de Vigilancia en las que los partidos políticos tendrán representación paritaria. Esa figura —introducida por el código delamadridista— enfrenta a los partidos a la disyuntiva de dedicar sus limitados recursos a la revisión del padrón o a la realización de sus campañas (exceptuando al partido del gobierno, que siempre cuenta con los recursos humanos que éste le proporciona para cumplir con ambas funciones). La vigilancia se reforzará en virtud de que (según reza el artículo 160 del COFIPE) los partidos políticos contarán con terminales de computadora que les permitirán el acceso permanente al padrón electoral, mas subsiste la duda de que ese sistema de informática también se pueda “caer”.

Otras dudas emergen cuando se toma en consideración que los nuevos procedimientos no se aplicarán en la elección federal de 1991, dado que el propio código condiciona la elaboración del CGE a la redistribución que, según el transitorio decimotercero del

COFIPE, no se realizará sino hasta 1994. Será necesario, en consecuencia, esperar hasta entonces para evaluar los efectos reales que tendrá la nueva conformación del padrón en la extensión real del derecho al voto. Por ahora se puede suponer, al menos, que las tendencias hacia el abstencionismo pueden reforzarse, pues la obtención de la credencial para votar implica un procedimiento más complejo que antaño y nada asegura que los partidos opositores dejen de denunciar la manipulación del listado como instrumento para falsear los resultados.

Por último, una cuestión que tiene que ver con la extensión del sufragio, y con la abstención no se encaró ahora, pero en el futuro puede ser tema de debate. Los crecientes niveles de abstención de la población en los comicios plantean la posibilidad de que el sufragio, además de ser obligatorio, implique penalización para quienes incumplan con tal obligación. En otros países latinoamericanos se ha adoptado esa medida, destacadamente en Brasil, y aun cuando la abstención ha desaparecido han surgido otros problemas que tienen que ver con el sentido del voto de aquellos ciudadanos que, en realidad, sufragan sólo por evitar el castigo correspondiente por no hacerlo. En nuestro país será necesario evaluar con mucho cuidado tales experiencias. .

### **¿Quién organiza las elecciones?**

El centro de la discusión de la reforma electoral se ubicó en la conformación y facultades de los organismos electorales. Las posiciones y propuestas fueron muchas y muy variadas. De esos organismos, encargados de la preparación y desarrollo de los comicios, depende —se argumentó de mil maneras— la confianza que la ciudadanía puede otorgar a los resultados electorales. Por tal motivo se propuso desde la constitución de un Poder Electoral (como los que existen en otros países de América Latina) hasta la vuelta a la Comisión Federal Electoral de la LFOPPE (conformada de manera paritaria por todos los partidos y con representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo). Es necesario aceptar, de entrada, que en esta materia el método de comparación de la nueva ley con la anterior deja muy bien librado al COFIPE. Lo que sucede es que el Código Federal Electoral, en lo tocante a la conformación de los órganos electorales, era verdaderamente aberrante. Su conformación de forma proporcional al resultado electoral ponía de

hecho en manos de un solo partido, el PRI, la preparación, desarrollo y calificación de las elecciones federales de 1988: las más competidas y conflictivas de la historia reciente del país. Así las cosas, casi cualquier modificación en materia de integración de los órganos electorales tendría que ser evaluada como un avance.

El análisis de las consecuencias políticas que puede tener la legislación, tampoco deja mal a la nueva alternativa. En materia de control gubernamental de los órganos electorales se ha trascendido la tradición labrada a partir de 1946, cuando apareció por primera vez una instancia federal encargada de la vigilancia de los comicios. Ahora, los poderes del Estado estarán representados por: a) el secretario de Gobernación, quien presidirá al Consejo General del Instituto Federal Electoral y tendrá voto de calidad en caso de empate, entre otras facultades; b) un diputado y un senador, designados por la mayoría de esas cámaras, presumiblemente priístas, hasta 1991; c) un diputado y un senador designados por las primeras minorías de esas cámaras, del PAN y del PRD respectivamente, también hasta antes de las elecciones federales de 1991. Este último ingrediente es una novedad que no se puede menospreciar. Hasta ahora la militancia priísta de *todos* los representantes del Estado en los órganos electorales le aseguraba ventaja a ese partido frente a sus opositores.

La nueva regla de representación partidaria en los órganos electorales atempera una suerte de sobrerrepresentación priísta que incluía al código anterior. Se mantiene el principio según el cual al partido que haya obtenido más votos en la elección anterior le corresponden más representantes; pero en lugar de que ese partido pueda aspirar a 16, como antes, cuando mucho tendrá 4 representantes en el Consejo General del IFE.

Lo realmente novedoso del COFIPE son los consejeros magistrados, que habrán de compartir responsabilidades con los representantes estatales y partidarios. Son la encarnación del llamado "sistema de pesos y contrapesos", que hace su aparición en nuestra legislación electoral. Ciertamente es que el método por el que se optó para su designación y los requisitos que deben cubrir son criticables, pero su presencia en la preparación y desarrollo de las elecciones puede ayudar a restaurar la nada honorable fama de nuestros comicios. De ellos, ciudadanos distinguidos y sin militancia partidaria, dependerá la mayoría de votos en el máximo órgano del IFE. Por tal motivo resultará de enorme importancia la selección de individuos que haga el presidente de la República y la votación que

realicen los diputados para designarlos, pues al igual que los magistrados del nuevo Tribunal Federal Electoral serán propuestos por el Poder Ejecutivo y seleccionados por la Cámara de Diputados.

El sistema incluye la exigencia de que el presidente presente una lista de, al menos, el doble de los magistrados a designar —en esta primera ocasión 12, pues en el futuro pueden ser más si se incrementa el número de partidos—, que los candidatos obtengan el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados —el llamado sistema de mayoría calificada, que se usa para votar las modificaciones constitucionales— y contempla la posibilidad del sorteo en caso de que no se completen los lugares por el procedimiento anterior. Como se observa, la legitimidad de tales magistrados deberá garantizarse desde un principio para evitar la insaculación. Así, la negociación entre las dos fracciones parlamentarias más numerosas de nuevo sigue a la orden del día.

Otra de las novedades del código electoral tiene que ver con la conformación de una estructura político-burocrática encargada de la preparación de los comicios. Hasta ahora, los órganos electorales tomaban decisiones y quienes se encargaban de ejecutarlas eran empleados de Gobernación. Ahora, lo harán por primera vez los miembros de un cuerpo administrativo especializado. Dicho cuerpo estará regido por un estatuto específico, funcionará de manera permanente y su reclutamiento se realizará sobre la base de ciertos requisitos que los aspirantes deberán cumplir, exámenes y eventualmente concursos de oposición. Se prevén además procedimientos de promoción que permitan el desarrollo de una carrera en el Servicio Profesional Electoral, que puede ofrecer tanto profesionalismo como experiencia acumulada en los servidores públicos encargados de preparar y desarrollar las elecciones. Claro, también puede suceder que tal burocracia se ponga al servicio del partido que ocupa el Poder Ejecutivo; lo que lejos de ser deseable, vulneraría la legitimidad del servicio electoral y del Ejecutivo en turno.

La permanencia tanto de los consejeros magistrados como de las principales cabezas del aparato burocrático electoral es otra de las novedades que llama la atención. Los plazos para los cuales serán designados los consejeros magistrados, el director y el secretario generales del IFE no son acordes con el calendario sexenal tradicional de nuestra vida política. Durarán en su cargo ocho años, lo que significa que magistrados y funcionarios designados durante un sexenio continuarán en funciones una parte al menos, del



siguiente. Si esta norma no cambia ni el periodo presidencial sufre modificación, quien ocupe el Palacio Nacional de 2006 a 2012 no podrá ejercer la facultad de proponer consejeros magistrados, ni su secretario de Gobernación podrá designar a los funcionarios del IFE. ¿Será que los arquitectos del COFIPE estiman que hasta entonces tendremos el primer presidente de oposición? Puede ser.

### **¿Quiénes complten?**

Cuando el punto de referencia para el análisis del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la legislación anterior, pueden encontrarse avances sin dificultad alguna; y esto, por una simple razón: el Código Federal Electoral (1987-1990) diseñado para controlar y, a la vez, legitimar elecciones *poco competidas*, hizo crisis y mostró sus limitaciones en cuanto los comicios adquirieron nuevos niveles de competitividad. De ahí que el análisis meramente jurídico de la nueva ley reglamentaria de los procesos electorales no baste y deba ser complementado con la reflexión política de sus posibles efectos.

Una década después de haber sido promulgada, la LFOPPE y sus consecuencias para el desarrollo de nuestro sistema de partidos no pueden ser desdeñadas. Aún subsisten los cuatro partidos que mantuvieron un estable aunque poco estimulante sistema de partidos desde los años cincuenta. Sin embargo, a partir de la incorporación de otros nuevos y del establecimiento del sistema de elección proporcional de una parte de la Cámara de Diputados, las cosas han cambiado. Dado el contexto en el que se produjo esa reforma, su evaluación política no puede menos que señalar que estaba dirigida hacia la dinamización del sistema de partidos y que en esa ruta el registro condicionado al resultado electoral jugó un papel fundamental. Tal fórmula de registro —la más fácil para obtener *status* legal que haya existido en la normatividad electoral de nuestro país en la segunda mitad de este siglo— sirvió para que seis organizaciones se incorporaran al sistema de partidos. El PSD no logró refrendar su registro en su primera aparición en 1982. El PMT, luego de haberlo conseguido en 1985, decidió fusionarse con otros partidos. PDM y PRT sufrieron la polarización del electorado en 1988 y perdieron sus registros. Los dos partidos restantes que aún existen han experimentado importantes metamorfosis. El PST —tras una crisis mayúscula— cambió su razón social a PFCRN, lo que le

permitió capitalizar una gran cantidad de los votos emitidos a favor de Cuauhtémoc Cárdenas. El PCM cambió a PSUM en 1982 y a PMS en 1987, luego de sendos procesos unitarios con otras organizaciones de izquierda; hoy se denomina PRD, tras haber cedido su registro al partido surgido de las jornadas electorales de 1988.

La reforma delamadridista proscribió el registro condicionado al resultado de las elecciones y sólo dejó vigente el antiguo procedimiento de registro definitivo, basado en la demostración de una determinada membresía con específica cobertura territorial: 65 mil afiliados en la mitad más uno de las entidades federativas o de los distritos electorales. Esta medida también tuvo sus efectos. Sirvió para alentar las tendencias unitarias de la izquierda al cerrar la posibilidad de que las organizaciones sin registro lo buscaran condicionado. En ese sentido, el PRD es un resultado no deseado por esa reforma. La proscripción del registro condicionado seguramente se fundamentó en que proliferaron los partidos asociados a ese método de reconocimiento.

El COFIPE reincorpora la figura del "registro condicionado al resultado electoral" y lo facilita aún más. La LFOPPE establecía como requisito principal una antigüedad de cuando menos cuatro años previos a la solicitud de ese tipo de registro; ahora se exigen sólo dos. El análisis meramente jurídico de la legislación concluiría en que las facilidades hoy otorgadas resultan en un avance luego del retroceso que significó el Código vigente. En este punto, el análisis político cobra relevancia: la LFOPPE se promulgó cuando una cantidad considerable de organizaciones políticas llevaban años demandando reconocimiento legal; el COFIPE aparece en circunstancias distintas. Los partidos que hoy no tienen registro, alguna vez lo perdieron o son organizaciones muy pequeñas de reciente factura. Los tres grandes partidos políticos de la actualidad presentan significativas divisiones internas. Por tal motivo, la reincorporación del registro condicionado puede convertirse en un aliciente para que las corrientes minoritarias al interior de esas tres grandes fuerzas opten por la secesión y busquen su reconocimiento legal como organizaciones independientes. Se puede pensar que tal sería el caso de algunas corrientes que conforman el PRD y quizá así sea, pero no se puede asegurar que el PRI y el PAN se encuentren a salvo de semejante eventualidad.

En materia "del procedimiento de registro condicionado" el COFIPE otorga facultades discrecionales al Instituto Federal Electoral, pues a éste corresponde "convocar a las organizaciones y

agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político” (artículo 33). La discrecionalidad aparece en el párrafo siguiente: “para la expedición de la convocatoria, el Consejo General tomará en cuenta las condiciones específicas en las que funciona el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica”. Si las fuerzas centrífugas de los partidos logran imponerse, no faltará motivo para expedir la convocatoria, la cual, a su vez, resultaría en estímulo para el fraccionalismo.

### **¿Cómo se transforman los votos en puestos de representación?**

No hay cambios mayores en la elección de senadores ni de presidente. Lo que realmente se modificó fue el sistema de elección proporcional de una parte de la Cámara de Diputados (200 de los 500). En este renglón apareció la tan debatida *cláusula de gobernabilidad*, que en sentido estricto no lo es, pues no es la mayoría del Congreso quien designa gobierno, como en otros sistemas. Es un mecanismo que le asegura mayoría en la Cámara de Diputados a la mayor de las minorías, si llega a consolidarse la conformación tripartidista de las preferencias electorales. Así, el artículo 13 del COFIPE reafirma la nueva redacción del 54 constitucional.

Es cierto que tal tipo de disposición no es novedosa en nuestra legislación electoral. Desde que se crearon los “diputados de partido” se establecieron limitaciones para preservarle la mayoría parlamentaria a la supuesta mayoría electoral. No otra cosa representó el límite de 20 diputados de partido para cada uno de ellos y su ampliación a 25 en 1973. De igual manera la LFOPPE establecía que si uno o más partidos minoritarios alcanzaban más de 90 triunfos de mayoría, se distribuirían únicamente 50 de las 100 diputaciones plurinominales. El código anterior también otorgó a la mayor de las minorías la mayoría de los diputados. Lo novedoso, ahora, es lo que algunos hemos denominado la “escala móvil” de diputados proporcionales.

El sistema funciona de la siguiente manera:

Al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35 por ciento de la

votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; *adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35 por ciento de la votación...*

Como se ve, se trata de favorecer al partido que cuente con una mejor distribución geográfica de sus triunfos distritales, en una situación de tres grandes fuerzas político-electorales. Además, intenta proporcionarle a esa minoría mayor una cómoda mayoría en la Cámara de Diputados.

Se ha creído que tal método tendría como destinatario al partido gubernamental, pues, de acuerdo con los alineamientos del pasado, ese partido contaba con la mejor distribución geográfica de triunfos distritales. Frente al PAN tal consideración es aún vigente. El blanquiazul continúa registrando sus mejores niveles de votación en zonas urbanas y casi no obtiene votos en las rurales, pero al PRI le está sucediendo lo contrario desde hace algunos años y, marcadamente, en 1988. En ese panorama, la alianza cardenista presentó una mejor distribución urbano-rural de su votación, y se puede presumir que el PRD, heredero de tal convergencia, podrá consolidar la variada distribución territorial de su electorado. De ser así, no resultaría extraño que el mecanismo de sobrerepresentación con escala móvil, recién aprobado, nos depare una sorpresa.

### **¿Cómo se califican las elecciones?**

Lo que mayor interés despierta entre los participantes y observadores de una elección son sus resultados. Estos son, también, la fuente mayor de controversias y conflictos. Por tal motivo se busca que la legislación electoral contenga un sistema de conformación de los resultados que satisfaga a partícipes y a observadores, y otro que permita resolver con agilidad e imparcialidad los diferendos, que nunca faltan. La normatividad mexicana se ha encontrado tradicionalmente dividida entre las normas constitucionales que rigen la calificación comicial y las del llamado contencioso electoral, que aparecen en la ley secundaria. La reciente reforma no fue la excepción en esa particular distinción.

Tal diferenciación tiene una explicación que es menester tomar

en cuenta. La calificación de los resultados comiciales no es, en sentido estricto, materia de los organismos electorales; lo es de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, y se inscribe entre las facultades constitucionales de esas asambleas. La Cámara de Diputados y el Senado califican su propia elección, en tanto que a la primera corresponde calificar la presidencial. Esto es —en apretada síntesis— el llamado sistema de “autocalificación”, ese legado de las Cortes de Cádiz que a pesar de haber sido superado en la mayor parte del planeta México se obstina en conservar.

Bajo el supuesto de la separación de los poderes del Estado se pretende salvaguardar la calificación de la elección de los integrantes del Legislativo de intervenciones que pudieran vulnerar su soberanía. Semejante presunción introduce de manera natural la posibilidad de comportamientos facciosos por parte de los presuntos legisladores. “Apruebo la elección de mis compañeros de partido; las de otros, las pongo en duda”: tal pudiera ser la máxima de ese comportamiento. Por eso se ha dicho con insistencia que los Colegios Electorales se transforman de *tribunales de derecho* en *tribunales políticos*. Dicha mutación lesiona la legitimidad de los resultados así calificados.

El debate en torno a la reforma electoral del sexenio anterior otorgó a la calificación un lugar relevante. En buena medida la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) resultó de ese debate. Fue una instancia con facultades limitadas y legitimidad vulnerable. Los comicios de 1988 se convirtieron en la prueba que no pudo salvar. La estrechez del procedimiento de impugnación de resultados y de la probanza respectiva hicieron que el TRICOEL se limitara tan sólo a “recomendar” la anulación de las elecciones en unas cuantas casillas. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados pasó por alto tales recomendaciones y por su cuenta decidió anular otras casillas, para así ajustar los resultados y cumplir con los acuerdos a los que la fracción priísta arribó con las de algunos otros partidos. De este modo, se impuso el carácter político en la calificación realizada por el Colegio Electoral.

La excesiva politización de la calificación de los resultados electorales y el fracaso del TRICOEL para legitimarlos permitían suponer que la reciente reforma constitucional y su ley reglamentaria incluirían cambios mayores en la materia. No fue así. Se mantuvo el principio de autocalificación y un pequeño avance apareció en la nueva redacción del artículo 60 constitucional, que en su parte conducente establece:

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

La norma es específica. Para que un fallo de nulidad del Tribunal pueda ser modificado por el Colegio Electoral tendrán que ponerse de acuerdo los grupos de presuntos diputados de los dos o tres partidos con mayor número de votos. El avance es limitado en tanto que en materia de contencioso electoral el Código no es mucho más avanzado que su antecesor. Los magistrados serán designados a propuesta presidencial, por mayoría calificada en la Cámara de Diputados, de idéntica manera a como lo serán los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral. En la legislación anterior esa facultad correspondía a los partidos políticos representados en dicha Cámara.

Los plazos para interponer recursos y pruebas continúan siendo limitados; el nivel de elaboración jurídica que tales documentos requieren es tal, que los militantes comunes de los partidos difícilmente podrán alcanzarlo. Las pruebas, a su vez, se limitan a lo que se conoce como documentales públicos, esto es, actas y documentos expedidos por funcionarios electorales o gubernamentales y los emitidos por notarios públicos. Las documentales privadas —que aparecen por vez primera en la legislación— sólo serán admitidas como prueba plena si los órganos encargados de su valoración así lo consideran.

Otro pequeño avance tiene que ver con el carácter descentralizado del nuevo tribunal electoral. Durante los dos años previos al de la celebración de las elecciones su sala central funcionará en la ciudad de México; durante el año comicial se instalarán otras cuatro salas: una en cada cabecera de las llamadas circunscripciones plurinominales. Se supone que tal medida permitirá hacer frente con eficiencia y prontitud a los conflictos que se puedan presentar durante la organización y realización de los comicios y hasta su calificación. Lo deseable sería, sin embargo, que no fueran necesarias tantas instancias para dirimir conflictos.

El complejo articulado sobre contencioso comicial plantea una cuestión que resulta significativa por la concepción que trasluce. De

acuerdo a las nuevas reglas, la elección en una o varias casillas en un distrito de mayoría relativa, en una entidad o en una circunscripción plurinominal, podría resultar anulada. De ser así, se anularía la elección de un diputado de mayoría, de un senador o de diputados de representación proporcional. El Código recientemente aprobado no contempla, empero, la posibilidad de que la elección presidencial se anule. Su calificación seguirá siendo materia de la Cámara de Diputados, convertida para el efecto en Colegio Electoral. Al parecer, se mantendrá como una calificación política más que jurisdiccional: para ganar la presidencia será necesario contar con la mayoría no de los votos ciudadanos, sino de los diputados. La propia ley está diseñada para otorgarle mayoría en esa Cámara al partido del presidente, en función del llamado "candado de gobernabilidad".

## **Conclusiones**

¿Cuáles serán las consecuencias políticas de la reciente reforma electoral?

El primer y fundamental problema se encuentra en la autenticidad. En el México moderno la legitimidad de los gobernantes recae cada vez más en la transparencia de los procesos de su selección. Por tal motivo, uno de los retos difíciles que tiene que vencer esta reforma se encuentra relacionado con su capacidad para generar credibilidad entre la población. En este marco la organización y calificación de los comicios cobran especial relevancia. Si los organismos encargados de tan delicadas tareas logran resultados aceptados y aceptables por los partidos opositores, algo se habrá ganado en este terreno.

Por tal motivo, la designación de los consejeros magistrados del IFE y de los magistrados del TFE resulta de la mayor importancia. El mecanismo ideado otorga al presidente de la República la facultad de proponerlos y a la Cámara de Diputados la de seleccionarlos. Cualquier tropiezo empezará a menoscabar la legitimidad de tales organismos, de las elecciones y de las autoridades. Por ello, la negociación entre los partidos se ubica en el primer plano político del momento. Pero inmediatamente después de la designación de los magistrados se llevará a cabo la estructuración del aparato político-administrativo que, desde luego, tendrá que iniciar trabajos de preparación de las elecciones federales de 1991.

De la actuación, objetividad e imparcialidad tanto de los magistrados como de los funcionarios electorales dependerá la confianza ciudadana que pueda recaer sobre tal proceso comicial, pero también penderá de la actitud de los partidos políticos. Si éstos vuelven a la denuncia anticipada de fraude, la credibilidad ciudadana declinará rápidamente. Si, en cambio, logran acuerdos políticos que permitan el desarrollo de la contienda sin grandes cuestionamientos, se puede suponer que la confianza ciudadana se fortalecerá.

Llegados a este punto no hay que olvidar que el resultado de unos comicios se transforma inmediatamente en punto de partida de la lucha política que implica la siguiente consulta. Es ese, quizá, el principal ingrediente de la jornada comicial del verano de 1991. El resultado que arroje será el punto de salida para la contienda presidencial de 1994. Si tal es cierto, la calificación de la elección del 91 puede jugar en pro o en contra de la credibilidad del proceso presidencial. El tribunal y los colegios electorales serán en ese contexto piezas fundamentales. El fin que otorguen al litigio político que en torno a los resultados se produzca inclinará la balanza en uno u otro sentido. En el peor de los escenarios posibles, el litigio poscomicial de 1991 puede obligar a la revisión de la novel legislación. Si es así, la calificación electoral será uno de los huesos duros de roer.

El resultado comicial depende de múltiples factores. Algunos de ellos se vinculan con las normas recién aprobadas. El volumen de votantes y/o de abstencionistas en 1991 dependerá en buena medida del padrón electoral que se elabore aunque éste no sea el que de manera definitiva se conformará para las elecciones de 1994. Es éste un elemento que en el pasado ha estado estrechamente vinculado con los resultados en términos del volumen de votos que reciben los distintos partidos. La estadística electoral ha mostrado un aceptable nivel de relación entre la abstención y el voto opositor. Esto significa que en los lugares donde la abstención tiende a ser más grande la votación que reciben los opositores es mayor y, en consecuencia, el partido gubernamental alcanza menos sufragios. Nada asegura que tal tendencia se pueda revertir, como al parecer indican elecciones locales muy poco participativas y en las que el PRI ha logrado recomponer su situación. Sin embargo, tampoco existen evidencias de que tal transformación se produzca.

Lo interesante del caso es que la relación abstención/voto opositor se ha encontrado mediada por el carácter urbano de los electores. Esta evidencia mueve a suponer que la vigilancia de los



partidos también tiene relación con el fenómeno, pues es una verdad de a libra que en las zonas rurales, justo donde la oposición no vigila, los resultados son muy favorables para el partido tricolor. Si los partidos opositores consiguen por fin vigilar las casillas en todo el país, podremos saber cómo operan el binomio abstención/voto opositor en el contexto urbano y rural de la nación.

Del volumen de votos que cada uno de los partidos alcance dependerá su representación en las cámaras de diputados y senadores y en la Asamblea del Distrito Federal. La elección de un senador en cada entidad federal se puede esperar mucho más competida que en el pasado, incluso inmediato. En algunos estados se puede pronosticar la derrota del PRI: Baja California, Michoacán y el Distrito Federal son los prospectos más viables, pero no los únicos. De todas maneras, en virtud de que el PRI tiene a la inmensa mayoría de los senadores que permanecerán en su curul por tres años más, las pocas o muchas derrotas que pueda sufrir no le impedirán conservar la mayoría en ese organismo siempre y cuando logre ganar al menos algunas senadurías, lo que también se puede pronosticar.

Lo que en realidad estará en juego en 1991 es la mayoría en la Cámara de Diputados. La regla del 35 por ciento de la votación no le asegura de antemano a ningún partido, ni al PRI, esa mayoría. Por la distribución geográfica del electorado cardenista en 1988, el PRD aparece como opción viable para la aplicación de tal norma. La incógnita reside, no obstante, en si ese partido logrará recuperar para su causa la presencia electoral de un frente en el que participaron muy diversas fuerzas; además de que los comicios legislativos pueden tener para el electorado un significado distinto del que representaron los presidenciales.

Las conjeturas acerca de lo que puede suceder en la elección de la Cámara de Diputados se pueden extender a la de la Asamblea del Distrito Federal, aun cuando con ciertas particularidades. En esta ciudad la competencia PRI/PRD puede ser muy cerrada. Por el resultado de 1988 se puede esperar que el segundo constituya la mayor de las minorías. Sin embargo, también se puede esperar un fraccionamiento del voto mayor que en otras entidades. El registro condicionado al resultado electoral que muy probablemente se otorgue a algunas organizaciones será uno de los factores que influyan en tal circunstancia, pues el electorado capitalino ha sido tradicionalmente generoso con los partidos recién reconocidos. Además, el hecho de que alguno o algunos de los partidos que

conformaron el frente cardenista en 1988 decidan presentarse con sus propios candidatos y emblemas, puede también ser un factor de fraccionamiento del voto.

En definitiva, la nueva legislación se perfila como un importante elemento de cambio en nuestro panorama comicial. El tamaño, disposición hacia el voto y actitud ante los resultados de un electorado que muestra signos equívocos es uno de los terrenos en los que su impacto puede resultar muy significativo. La conformación de la representación, en tanto que resultado de la competencia entre los partidos políticos, es otro campo en el que se dejarán ver ciertas novedades e incluso algunas sorpresas. Finalmente, nuestro peculiar sistema de partidos también acusará recibo, ante el cambio de código electoral. Al parecer se consolidará tanto su perfil competitivo como la estructura de tres grandes fuerzas rodeadas de pequeñas alternativas. De ser así terminará efectivamente la etapa de partido casi único, que por largo tiempo los mexicanos vivimos.