



El COFIPE y las elecciones federales de 1991

Pablo Javier Becerra Chávez*

Introducción

El 18 de agosto del presente año tendrán lugar las primeras elecciones federales que regule el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado y reformado entre julio y diciembre del presente año. El antecedente inmediato es el proceso electoral de 1988, el más competido y confuso (por sus resultados y por la manera en que se llegó a ellos) de la historia contemporánea de nuestro país. En ese año también se puso a prueba el Código Electoral propuesto por el Presidente De la Madrid, aprobado por el Congreso de la Unión a fines de 1986. Sin lugar a dudas, el actual COFIPE es un resultado de aquel proceso que conmovió a México como **no** había ocurrido desde la disidencia henriquista de 1952. Vale la pena entonces intentar una mínima ubicación histórica del actual marco legal electoral y de sus aspectos centrales. En este texto se desarrolla el análisis detallado del contexto político en que se ha elaborado la nueva

*UAM-Iztapalapa

legislación electoral y de tres de sus componentes fundamentales: los nuevos órganos electorales, el régimen jurídico de los partidos y las nuevas reglas para la distribución de los diputados de representación proporcional.

Reformas y contrarreformas electorales

La historia de la legislación electoral en México es muy peculiar. Entre 1918 y 1946 el Estado surgido de la Revolución organizó los procesos electorales más conflictivos con base en una ley increíblemente sencilla y rudimentaria. A partir de 1946, con la maduración del Estado mexicano y de su peculiar sistema político, se ha producido una sucesión impresionante de reformas y contrarreformas electorales. Desde ese año hasta 1990 se promulgaron, se reformaron y se derogaron las leyes de 1946, 1951, 1973, 1977 y 1987. El actual COFIPE fue aprobado en agosto de 1990 y reformado en diciembre del mismo año, antes de pasar su primera prueba. En un lapso de 44 años, entonces, se han sucedido seis diferentes leyes para regular los comicios. Además, virtualmente sin falta, durante su vigencia han sido reformadas entre uno y otro procesos electorales, de tal manera que cada uno de éstos se ha llevado a cabo en el contexto de un nuevo marco legal.¹

Después de la Ley para la elección de Poderes Federales de 1918, que estuvo en vigor durante 28 años, la única que ha tenido una vida relativamente prolongada ha sido la Ley Electoral Federal de 1951, elaborada sobre el modelo de la de 1946, cuya vigencia se prolongó hasta

1973 con diversas reformas. Todas las otras leyes pueden ser calificadas sin exageración como efímeras. De éstas, la más longeva ha sido la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, que reguló dos procesos legislativos (1979 y 1985) y uno presidencial (1982), y que tampoco escapó a la obsesión reformadora del presidencialismo mexicano. Pero sin lugar a dudas el cuerpo legal más efímero de la historia política contemporánea ha sido el Código Federal Electoral (CFE) de 1986, cuya única prueba fue el proceso electoral de 1988, el más competido y polémico de los últimos tiempos.²

Proyectado como una ley de largo alcance para un periodo de maduración y estabilización del sistema electoral y de partidos, según la visión oficial,³ el CFE no pudo resistir su primera y a la postre última prueba. Su objetivo central consistió en consolidar el control gubernamental sobre los comicios, para lo cual era necesario dar marcha atrás en algunos de los mayores avances de la LFOPPE. Sin embargo, la posibilidad de un mayor control debía complementarse con la necesidad de revertir el deterioro de la legitimidad de los procesos electorales que tuvo lugar entre 1983 y 1986, sobre todo en el nivel local. Por ello, el Código delamadradiano conjuntó fuertes contradicciones. Por una parte, procesó una serie de retrocesos con respecto a la LFOPPE, entre los cuales pueden mencionarse los siguientes:

- a) desaparición del registro condicionado al resultado de las elecciones;

- b) pérdida del registro de los partidos por no obtener el 1.5% de la votación en un solo proceso electoral (rasgo que ya venía de la reforma lopezportillista a la LFOPPE de 1982);
- c) conformación proporcional de la representación partidaria en la Comisión Federal Electoral, lo que le permitió al PRI obtener el control total sobre este organismo, ya que de 31 votos controlaba 16;
- d) participación del partido mayoritario en el reparto de los diputados de representación proporcional, que originalmente constituían un espacio exclusivo para la oposición.

Sin embargo, el CFE contenía elementos que permitirían su desborde en el proceso electoral de 1988, debido a que los cálculos políticos en que se inscribió no tomaron en cuenta (y en realidad no podían hacerlo) los hechos novedosos que afloraron el 6 de julio de ese año. La vieja posibilidad legal de que dos o más partidos postularan candidaturas comunes sin mediar convenio de coalición, que hasta ese momento solamente había sido utilizada por el PRI y sus tradicionales aliados, ahora fue explorada por la oposición agrupada en el FDN en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. En esta ocasión el candidato priísta ya no fue apoyado por los partidos "paraestatales", por primera vez desde 1958.

En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados, también fueron rebasadas las expectativas gubernamentales. Seguramente los diseñadores de la cláusula de gobernabilidad, que preveía que el partido que obtuviera la mayoría simple en cuanto a diputaciones uninomi-

nales debía recibir tantos diputados de proporcionalidad como para tener la mayoría absoluta en la Cámara, nunca pensaron estar tan cerca de tener que recurrir a ella (y seguramente sin caída del sistema hubieran tenido que hacerlo). En realidad, el nuevo método de asignación de las diputaciones plurinominales (aumentadas a 200), combinado con la caída de la votación priísta a niveles sin precedentes (levemente superior al 50%), hizo que el otrora todopoderoso partido oficial dispusiera por primera vez en su historia de un porcentaje de la Cámara baja similar a su porcentaje de votos reconocido oficialmente, de tal manera que ya no estaba en condiciones de modificar la Constitución por sí solo. A partir de ese momento, el PRI se ha visto forzado a recurrir a las alianzas con otros partidos, sobre todo con el PAN, con el que las convergencias programáticas son cada vez mayores. Así ocurrió en octubre de 1989 con la reforma constitucional en materia electoral, que sirvió de base para la elaboración del COFIPE, obra también de la nueva mayoría parlamentaria PRI-PAN.

Esta nueva ley electoral es hija legítima del 6 de julio de 1988, no en el sentido de que esté diseñado para facilitar la "transición democrática" que supuestamente se inició en tal fecha, sino porque ha sido la respuesta del régimen mexicano de partido de Estado a una sociedad civil y a un sistema de partidos que estuvieron a punto de desbordarlo por la vía de las urnas. El COFIPE constituye en este sentido el intento gubernamental por obstaculizar una auténtica transición democrática, para imponer la permanencia de un sistema electoral autoritario, no competitivo y controlado por el Estado.

La discusión y elaboración final del COFIPE requirieron de un largo proceso de negociaciones y forcejeos entre los principales partidos (PRI, PAN y PRD), que corrió a lo largo de 1989 y de 1990. En octubre del primer año se aprobó la reforma constitucional en la Cámara de Diputados, con los votos a favor del PRI y del PAN, lo que provocó una fractura en este último traduciéndose en el voto en contra de algunos diputados panistas. El PRD consideró a la reforma como un auténtico retroceso porque, en su opinión, mantiene en manos del gobierno el control del proceso electoral y favorece la obtención de una mayoría ficticia para el partido oficial en la Cámara de Diputados.⁴

En los primeros meses de 1990 los partidos presentaron sus iniciativas y (rasgo distintivo de esta reforma) el Ejecutivo no presentó propuesta alguna de Código Electoral. El planteamiento del Presidente Salinas consistió en que fueran los propios partidos políticos los responsables de la nueva legislación, al contrario de la tradición histórica mexicana caracterizada por leyes electorales que han provenido de la autoría presidencial. Por supuesto, las negociaciones en la Cámara de Diputados (y fuera de ella sobre todo) giraron en torno a la iniciativa presentada por el PRI.

En sentido estricto, el partido oficial no necesitaba establecer alianzas para aprobar la nueva ley, al contrario de lo que ocurrió con la reforma constitucional. A pesar de ello, durante varios meses se esforzó por lograr el voto aprobatorio del PAN y de los partidos satélites o en vías de resatélizar, con la finalidad de marginar al PRD (heredero de la convergencia cardenista de 1988) y mostrarlo como enemigo de la "transición demo-

crática". Finalmente, en el mes de julio de 1990 el PRI y el PAN arribaron a acuerdos básicos y el COFIPE (elaborado sobre la base de la iniciativa priísta apenas aderezada con unas pequeñas modificaciones) logró ser aprobado por la Cámara de Diputados con la oposición de una parte de la diputación panista, el grupo independiente y el PRD (que se retiró a la hora de la votación). La nueva legislación electoral fue presentada por el Presidente Salinas, días después, como un ejemplo de la concertación entre las principales fuerzas políticas de la nación.⁵

En el mes de diciembre el PRI propuso una reforma al COFIPE para añadir un nuevo supuesto a las reglas de distribución de los diputados plurinominales que favorece al partido mayoritario, con la oposición ahora de la mayoría del PAN, el PPS, el PARM, el PFCRN y el PRD. En realidad el añadido no era tan novedoso. Ya se encontraba en la iniciativa de Código presentada por el PRI, pero en la negociación con el PAN fue retirado momentáneamente para facilitar el apoyo panista. Una vez logrado esto, el PRI se sintió en plena libertad para imponerlo por sí solo en diciembre.

El marco legal para el proceso electoral federal del 18 de agosto de 1991 ya está definido, aunque nadie puede garantizar que después de éste no se produzca una nueva reforma (o contrarreforma).

Los nuevos órganos electorales

La nueva normatividad modifica radicalmente la estructura de los órganos electorales heredados

desde la ley de 1946. Se establece un Instituto Federal Electoral (IFE) formalmente autónomo, con patrimonio propio, que tiene a su cargo la "función estatal" de organizar las elecciones (artículo 68) y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional por medio de 32 delegaciones (una en cada entidad) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito uninominal).

Los órganos centrales del IFE son el Consejo General (cuyo antecedente es la Comisión Federal Electoral), la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Aunque el Código considera al IFE como un organismo autónomo, su Consejo General (el "órgano superior de dirección") es presidido por el consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) quien tiene voto de calidad y, entre otras atribuciones; propone el nombramiento del Director General y el Secretario General del Instituto (artículo 79 y 83). Además, el Consejo no puede sesionar en ausencia de su presidente. A pesar de que la estructura de los organismos electorales ha cambiado sustancialmente, esta dependencia con respecto al Poder Ejecutivo se mantiene como un aspecto irrenunciable para el régimen.

En lo fundamental el Consejo General hereda muchas de las atribuciones de la antigua Comisión Federal e integra otras derivadas de la nueva estructura. Algunas otras atribuciones y funciones, antes propias de la CFE, que tienen que ver con la gestión cotidiana del Instituto (padrón, prerrogativas, etc.), han sido trasladadas a la Junta General Ejecutiva. Además del consejero del Ejecutivo, el Consejo está integrado por cuatro consejeros del Legislativo, dos diputados y dos senadores, con la característica

de que en cada Cámara se elige un representante por la mayoría y otro por la primera minoría. Por primera vez la representación del Legislativo en el principal órgano electoral es plural. Dada la actual conformación de las cámaras, se integran dos legisladores priistas (un diputado y un senador), un diputado panista y un senador del PRD.

También forman parte del Consejo representantes de los partidos políticos designados por medio de una fórmula de proporcionalidad que limita los aberrantes excesos en que incurrió al respecto el Código de 1987. Recordemos que la CFE de 1988 (cuando se "cayó" y se calló el sistema de cómputo) era controlada por completo por los 16 representantes del PRI, que por sí solos constituían mayoría y definían cualquier votación. Según la nueva fórmula, cada partido acreditará un representante si su votación se ubica entre 1.5% y 10%; uno adicional si está entre 10% y 20%; un tercero, entre 20 y 30%, y un cuarto y último si es superior al 30%. De tal manera, ningún partido puede disponer de más de cuatro representantes. De acuerdo con la votación de 1988, el PRI tiene cuatro representantes, el PAN dos y el resto de los partidos uno cada uno (PRD, PPS, PARM y PFCRN). Finalmente, los partidos que hayan obtenido su registro (condicionado o definitivo) con posterioridad a la última elección tienen derecho a acreditar un representante con derecho a voz pero sin voto. En este último caso se encuentran el PDM, que obtuvo su registro definitivo después de haberlo perdido en 1988, el PRT, el PT y el PEN, que obtuvieron el registro condicionado al resultado de las elecciones.

Adicionalmente a los ya reseñados, se integran al Consejo seis Consejeros Magistrados nombrados por la Cámara de Diputados de una lista propuesta por el Presidente de la República. Este nombramiento se puede realizar por una de dos vías:

- a) por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, y
- b) si esto no es posible, mediante el método de insaculación.

El límite insalvable de cualquiera de estas dos posibilidades está constituido por la propia lista que el titular del Poder Ejecutivo hace llegar a la Cámara (artículo 73).

En teoría, los Consejeros Magistrados son representantes de la sociedad porque supuestamente no dependen de ninguno de los poderes (el Ejecutivo o el Legislativo) o de los partidos políticos. El propio Código los considera como el factor para mantener las "condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral", por lo que el artículo 75 indica que si el número de representantes de los partidos con derecho a voto es mayor a diez, "se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número". El o los consejeros magistrados adicionales provenirán de la propia lista elaborada por el Presidente de la República. En este aspecto la lógica del COFIPE es transparente: solamente la voluntad presidencial es capaz de asegurar la posibilidad de objetividad e imparcialidad en el máximo órgano electoral.

Para la dirección del PAN esta integración del Consejo General, y particularmente la inclusión de los consejeros magistrados, constituye uno de los grandes avances de la nueva legislación.⁶ Por el contrario, para Bernardo Bátiz, uno de los diputados panistas que votaron en contra del COFIPE, esto constituye una auténtica "entrega al presidencialismo, de la llave del futuro de la democracia". Bátiz concluía al respecto: "No puedo aceptar que la imparcialidad, la equidad de un órgano tan importante como el Consejo, quede en manos, otra vez, de una sola persona: el Presidente de la República."⁷

En teoría, el Consejo General tiene a su cargo la conducción propiamente política del IFE, pero la ejecución cotidiana de las tareas del Instituto corre a cargo de la Junta General Ejecutiva, la cual está integrada por el Director General, el Secretario General (ambos nombrados por el Consejo General a propuesta del Secretario de Gobernación) y los Directores Ejecutivos de las siguientes áreas (todos ellos nombrados por el Director General):

- Registro Federal de Electores,
- Prerrogativas y partidos políticos,
- Organización electoral,
- Servicio profesional electoral,
- Capacitación electoral y educación cívica,
- y
- Administración.

El personal que nutre todo este gigantesco aparato (muy similar a una Secretaría de Estado) proviene del llamado Servicio profesional electoral, un cuerpo de funcionarios electorales,

reclutado de entre los círculos priístas, como es típico en los niveles medios y altos del sector público.

Las delegaciones del IFE (una por cada entidad federativa) se integran por la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Las Juntas locales son el equivalente de la Junta General Ejecutiva y se integran por el Vocal Ejecutivo que las preside (equivalente al Director General) y los siguientes Vocales:

- de Organización electoral,
- del Registro federal de electores,
- de Capacitación electoral y educación cívica,
- el Vocal secretario.

Todos los integrantes de la Junta Local son funcionarios del Servicio profesional electoral.

El Consejo Local es el equivalente del Consejo General y por tanto tiene a su cargo la conducción política de los trabajos del IFE en la delegación, y sin embargo su integración muestra un claro predominio de los funcionarios de la Junta Local, que en su totalidad forman parte del Consejo con voz y voto. El Vocal ejecutivo preside por igual la Junta y el Consejo locales, situación que no se presenta a nivel federal. Junto a los cinco vocales, también integran el Consejo los representantes de los partidos (designados mediante la misma mecánica que a nivel federal) y seis Consejeros ciudadanos nombrados por el Consejo General en votación de mayoría absoluta de una lista que propone la Junta General Ejecutiva.

Esta misma estructura es trasladada a las subdelegaciones del IFE, una por cada distrito uninominal:

- la Junta Distrital Ejecutiva, integrada por cinco vocales miembros del servicio profesional,
- el Vocal ejecutivo, que presida la Junta, y
- el Consejo Distrital, integrado en primer lugar por los cinco vocales y presidido también por el vocal ejecutivo.

También lo integran representantes de los partidos en la misma proporción que en los niveles local y federal. De nuevo, los seis consejeros ciudadanos, que teóricamente constituyen el contrapeso a los representantes partidarios y a los funcionarios profesionales, son designados por el Consejo Local correspondiente a partir de la propuesta que haga la Junta Local Ejecutiva. Un estudio de detalle acerca de los consejeros ciudadanos en los 32 Consejos locales y en los 300 distritales demostraría con toda seguridad la filiación priísta de la mayoría de ellos.

Este breve recorrido por la estructura del IFE permite apreciar su estructura piramidal típicamente presidencialista: el vértice de todo el proceso de preparación, organización y vigilancia de los comicios es el Presidente de la República. Es él quien nombra al Secretario de Gobernación que preside por definición el Consejo General. Es el Presidente, también, quien propone los candidatos a Consejeros Magistrados y a Magistrados del Tribunal Federal (que no analizamos con detalle aquí). Esta determinación presidencialista se extiende a todos los niveles. El

Secretario de Gobernación propone al Director y al Secretario generales de la Junta, quienes concentran una gran cantidad de atribuciones formalmente "operativas" pero realmente políticas. En este esquema resulta evidente que la Junta, en la que no están representados los partidos, desarrolla un conjunto muy amplio de funciones y que en muchos casos el Consejo General se limita a aprobar sus propuestas. Esto resulta más claro en los niveles local y distrital, en los cuales los cinco vocales miembros de las juntas respectivas integran igualmente los Consejos con derecho a voz y voto, lo que no ocurre en el nivel federal. Finalmente, los consejeros ciudadanos en todos los niveles, que supuestamente representan a la sociedad, son nombrados al margen de ésta, a partir de propuestas del Presidente de la República (en el caso de los consejeros magistrados en el Consejo General) y de las juntas respectivas (en el caso de los consejeros ciudadanos en los Consejos locales y distritales).

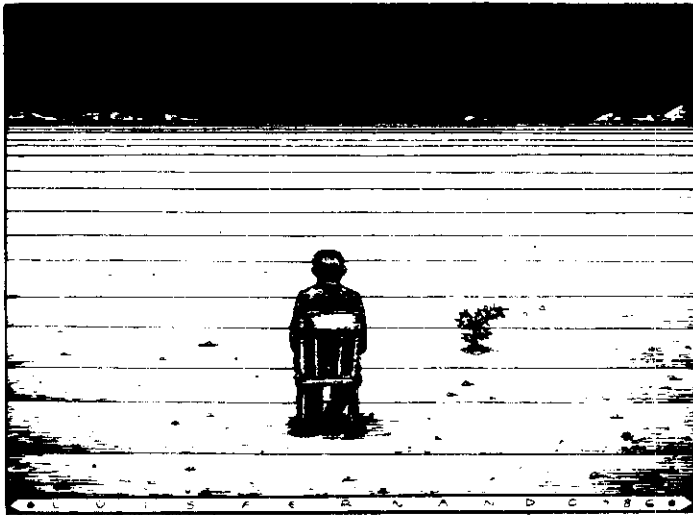
Después de las elecciones de 1988 se advierte con toda claridad que en este aspecto el objetivo central del nuevo Código es mantener en manos del gobierno el control sobre los organismos que tienen a su cargo la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales. El régimen aún no puede aceptar que sea la propia sociedad la que se encargue de organizar este ámbito de su vida política.

Cambios en el sistema de partidos

Existe un evidente consenso en torno a considerar como un avance el establecimiento del regis-

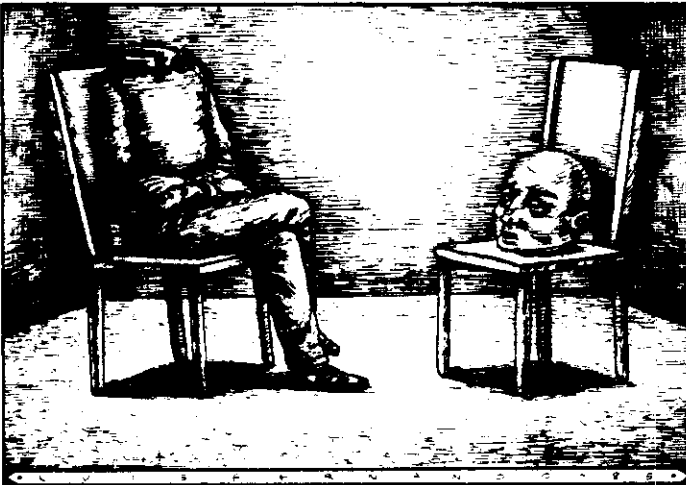
tro condicionado para los partidos. Si se evalúa el COFIPE en comparación con el CFE, se trata evidentemente de un avance. Sin embargo, debe recordarse que la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones apareció por primera vez con la LFOPPE de 1977, resultado de la reforma política promovido por el Presidente López Portillo, y que gracias a ella nuestro sistema de partidos se diversificó y adquirió una mayor pluralidad. El Código Federal Electoral propuesto por el Presidente De la Madrid desapareció en 1987 esta posibilidad de registro con el argumento presidencial y priísta de que el panorama partidario ya estaba virtualmente completo. La iniciativa de COFIPE presentada por el grupo parlamentario del PRI exclusivamente contemplaba la figura de registro definitivo, de tal manera que el restablecimiento del registro condicionado debe abonarse a favor de la negociación PRI-PAN y a la disponibilidad del régimen para aceptarla en función del cálculo presidencial de favorecer la dispersión del abanico partidario.

El nuevo Código flexibiliza las condiciones para que un partido pueda obtener un registro condicionado, ya que solamente exige que el solicitante demuestre haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores, mientras la LFOPPE lo exigía para cuatro años. Los partidos con registro condicionado no pueden coaligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos que ya tienen registro definitivo, lo cual favorece la pulverización de las opciones políticas de manera artificial (artículo 34, párrafo 2). Al igual que con la antigua LFOPPE, se obtiene el registro definitivo si el partido alcanza por lo



menos el 1.5% de la votación de alguna de las elecciones en que participa.

La nueva ley retoma del CFE, al igual que éste lo retomó de la reforma a la LFOPE de 1982, el planteamiento de que el registro se pierde cuando no se obtiene en una sola elección el 1.5% de la votación, con lo cual, en realidad, todos los partidos tienen en todo momento un registro condicionado, independientemente de la vía que eligieron para solicitarlo (artículo 66, párrafo 1, a). Debe recordarse que en la LFOPE original el registro se perdía por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% referido. La figura de "registro definitivo", que se describe con todo detalle en la ley, se torna en este sentido bastante relativa. Aun cuando un partido elija esta vía y demuestre su membresía de 65 mil afiliados, distribuidos en entidades y distritos electorales, y siga todo el tortuoso camino indicado por la ley, a pesar de todo eso, en todo momento la conservación de su registro dependerá de que obtenga por lo menos el 1.5% de la votación.



Un aspecto en el que causó un fuerte impacto el proceso electoral de 1988 es el referido a coaliciones y candidaturas comunes. De entrada, desapareció por completo la posibilidad de que dos o más partidos pueden postular, sin mediar convenio de coalición, candidatos comunes, tal como aparecía en la legislación anterior. De hecho, entre 1958 y 1982 solamente los candidatos del PRI a la Presidencia hicieron uso de esta posibilidad, siendo postulados por su partido y por los partidos "paraestatales" o "satélites": el PARM y el PPS. Pero en 1988 la oposición, agrupada en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (PPS, PARM, PFCRN y PMS), des-

cubrió las virtudes de esta vía, y ahí empezaron los problemas. El resultado es que la figura de candidatura común desapareció por completo del horizonte legal. La letra del Código no puede ser más clara: "Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición..." (artículo 58, párrafo 5).

A la figura de coalición también le fue mal. Su reglamentación actual es tan complicada y llena de riesgos para los posibles coaligados que la única conclusión que se puede obtener al respecto es que el Código reglamenta las coaliciones... para que no se puedan realizar. Por ejemplo, si dos o más partidos desean coaligarse para postular candidato a la Presidencia de la República (artículo 59), deben acreditar que la coalición fue aprobada por la Asamblea Nacional (o el órgano equivalente) de cada uno de ellos y comprobar que los órganos partidarios respectivos aprobaron la plataforma electoral común y la candidatura. Una vez hecho esto, la coalición acreditará ante los consejos del IFE tantos representantes como correspondería a cada uno de los partidos coaligados, que actuarán como si fueran de un solo partido. La coalición acreditará tantos representantes como correspondería a un solo partido ante las mesas directivas de casilla, cosa que evidentemente disminuye las posibilidades de vigilancia en este nivel. En realidad, desde un punto de vista estrictamente jurídico no se entendería por qué el Código establece esta distinción entre la representación de la coalición en los consejos y en las mesas de casilla, que la coloca en desventaja precisamente en estas últimas, que constituyen un eslabón fundamental

del fraude. Más que jurídica, la razón es evidentemente política.

Una vez que los partidos coaligados hayan salvado este tortuoso camino, se encontrarán con que el tiempo de que dispondrán en radio y televisión en periodos previos al proceso electoral será el equivalente al que disfrutaría un solo partido y que se incrementará una vez iniciado dicho proceso en función de la votación anterior de los partidos que la componen. Al concluir el proceso electoral, los partidos podrán conservar su registro si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5% que requiere cada uno de ellos. El convenio respectivo de coalición debe establecer la prelación (o sea el orden) para la conservación del registro de los partidos en caso de que la condición descrita no se cumpla (artículo 63, párrafo 1, g). Hasta aquí, sin embargo, los obstáculos no son insalvables.

Si los partidos desean extender su coalición a las candidaturas de senadores deberán observar las siguientes restricciones. Deben comprobar, al igual que en lo referente a Presidente de la República, que la coalición, la plataforma y las candidaturas fueron aprobados por los órganos partidarios respectivos. Si la coalición se efectúa en menos de 10 entidades, la indicación acerca de sus representantes ante los consejos del IFE y ante las mesas de casilla opera exclusivamente en dichas entidades, aun cuando los partidos no se hubieran coaligado para otras elecciones (presidencial y diputados). Si la coalición postula candidaturas a senador en 10 o más entidades, entonces operan todas las restricciones ya analizadas para el caso de candi-

datura a la Presidencia de la República (artículo 61). Si los partidos tienen la voluntad política, evidentemente les convendrá postular la mayor cantidad de candidaturas o, si es posible, la totalidad, a fin de que de todas maneras al cubrir 10 o más entidades estén trabajando en condiciones de coalición total.

Los partidos pueden optar por extender su coalición al ámbito de las diputaciones de representación proporcional, en cuyo caso deben atenerse a las siguientes reglas. La coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales uninominales y está sujeto a las indicaciones referidas para el ámbito presidencial (representación, prerrogativas, aprobación por los órganos de dirección de cada partido). Además, los partidos están obligados a presentar sus candidaturas para diputados de mayoría relativa en los 300 distritos (artículo 60). Debe recordarse que el requisito para que un partido que no forma parte de una coalición registre su lista completa por el principio de representación proporcional (200), es que haya registrado por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa (de 300 posibles) (artículo 178, párrafo 4).

Si los partidos desean llegar a una coalición total para postular candidatos a diputados de mayoría relativa, se encontrarán con una serie de trabas artificiales que la imposibilitan. Es evidente que si una coalición se forma debe tener el objetivo real de estar en condiciones de gobernar, para lo cual no sólo aspirará a ganar la Presidencia de la República, sino también el Poder Legislativo, y particularmente la Cámara de Diputados. El gran drama del Frente Democrático Nacional de 1988 fue, precisamente, que

se aglutinó en lo sustancial en torno a la candidatura a la Presidencia, pero descuidó la concertación de candidaturas a diputados y senadores. Seguramente, de haber ganado la Presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas habría gobernado con un Poder Legislativo adverso. Previendo que la oposición asimilara la elección de 1988, el COFIPE establece restricciones que tornan imposible una coalición total en la postulación de candidaturas a diputados de mayoría relativa.

En primer lugar, la coalición no puede registrar más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal (artículo 62, párrafo 1, c), requisito que no es difícil de satisfacer porque ninguna circunscripción representa tal porcentaje del total de los distritos. En segundo lugar, del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no podrá registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa, lo que de hecho imposibilita por completo la coalición total en este ámbito. Por ejemplo, de los 56 distritos de la circunscripción I, 40 corresponden al D. F., 14 a Puebla y dos a Tlaxcala. Para respetar esta restricción, en ningún caso se podría postular por coalición la totalidad de candidaturas del D. F., entidad arrasada por la oposición en 1988. Lo mismo ocurre en el caso de la circunscripción V: de 58 distritos 34 corresponden al estado de México, cuatro a Morelos, 10 a Guerrero y 10 a Oaxaca. Sería imposible postular por coalición la totalidad de candidaturas del estado de México, coincidentemente también ganada por la oposición en 1988. Resulta difícil no ver en todas estas restricciones una dedicatoria muy especial a la disidencia cardenista.

En las circunscripciones II, III y IV sí podría realizarse una coalición total debido a la mayor dispersión de los distritos en las entidades que las integran. En todo caso, entonces, la coalición para postular candidatos a diputados de mayoría relativa nunca puede cubrir la totalidad de distritos del país.

Resulta interesante constatar que el proyecto original de Código no planteaba estas restricciones artificiales y arbitrarias,⁸ lo que permite pensar que seguramente fueron introducidas en la negociación parlamentaria que dio lugar al COFIPE definitivo. La conclusión al respecto es clara: el gobierno y el PRI no desean enfrentarse a coaliciones electorales más o menos generales. El COFIPE está diseñado para inducir a los partidos a optar por la vía más segura de renovar cada tres años por lo menos su 1.5% de votos, sin complicaciones ni riesgos innecesarios.

El criterio de proporcionalidad, aplicado a la conformación de los órganos electorales, se extiende aun más en materia de prerrogativas. La legislación anterior ya lo introducía en cuanto al financiamiento público y el COFIPE lo aplica ahora a las prerrogativas en materia de radio y televisión. En periodos no electorales cada partido dispone de 15 minutos mensuales en estos medios, pero en periodos electorales el tiempo es incrementado en forma proporcional a su fuerza electoral, es decir, en función de la votación obtenida en la anterior elección.

De por sí, la presencia del partido oficial en los medios electrónicos es abrumadora, aunque no tan efectiva, como lo demostró la caída de la votación priista en 1988 a pesar del manejo

abusivo que se hizo de ellos, y por si fuera poco ahora se establece por fuerza de ley una presencia aun mayor. Basta recordar que el porcentaje reconocido oficialmente al PRI en 1988 fue levemente superior al 50%, mientras que, por ejemplo, el del PMS (que legalmente le cedió su registro al PRD, heredero de la disidencia cardenista) fue inferior al 4% para imaginar el peso que tendrán en los medios por la vía de las prerrogativas legales las campañas de ambos partidos en 1991.

La abusiva aplicación del criterio de proporcionalidad en este aspecto (financiamiento y acceso a radio y televisión) persigue una finalidad: perpetuar la desigualdad de los partidos y la preeminencia del partido en el gobierno. El COFIPE constituye en este aspecto un marco legal que garantiza condiciones desiguales para los partidos que deberían competir entre sí en condiciones de igualdad.

Cambios en la integración del Legislativo

En 1988, por primera vez en su historia, el PRI estuvo en riesgo real de caer por debajo del 50% de la votación. Sin lugar a dudas, la "caída del sistema", que retrasó desesperadamente la información definitiva, tuvo la finalidad de impedir esta eventualidad. En realidad, el Código Federal Electoral vigente en ese momento preveía tal posibilidad mediante una cláusula de gobernabilidad, según la cual el partido que obtuviera la mayoría de constancias de mayoría relativa (es decir, de triunfos distritales) tendría asegurada automáticamente la mayoría de la

Cámara de Diputados. En efecto, el artículo 208 del Código, que reglamentaba el artículo 54 de la Constitución, planteaba en sus fracciones IV y V que si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus triunfos de mayoría relativa, la mitad más uno de los diputados, entonces el partido con más constancias de mayoría o, en su caso, con la mayor votación a nivel nacional, recibiría tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. A pesar de que la situación estaba ya prevista en el Código, su utilización implicaba un elevado costo político: el otrora poderoso partido oficial hubiera tenido que aceptar que su votación descendió por debajo de la barrera del 50%, algo inédito en toda su historia.

Con los resultados oficiales, que le daban al PRI el 52% de la votación efectiva, pero que le reconocían el triunfo en 233 distritos (gracias a la incapacidad del FDN para postular un elevado número de candidaturas comunes), se aplicó el precepto contemplado en la fracción II del artículo 208 en el sentido de igualar el porcentaje de su votación con el porcentaje de sus diputados en la Cámara. De esta manera, se le asignaron 27 diputados de representación proporcional para permitirle completar 260, el 52% del total de diputados.⁹ Con tal de que su porcentaje no descendiera, los presuntos diputados del PRI se vieron obligados a llegar a resultados absurdos en el Colegio Electoral, como conceder a la oposición el triunfo de cinco distritos sin acceder a cambiar los números que le daban el triunfo al PRI, con lo cual se generó,

en los hechos, una nueva figura, la de los "diputados de minoría".

El gobierno surgido de aquellas turbulentas elecciones asimiló la lección y perfeccionó aun más los mecanismos legales para impedir que el PRI pierda en el futuro el control del Legislativo. El nuevo artículo 54 constitucional y la parte conducente del COFIPE (artículos 12 a 18) detallan un abanico de situaciones posibles que permiten medir las apuestas oficiales para el futuro inmediato.

En octubre de 1989 y julio de 1990, con la aprobación de la reforma constitucional y del COFIPE, respectivamente, se pactó entre el PRI y el PAN un acuerdo por medio del cual se aprobaba un modelo compuesto de tres supuestos. La propuesta del Código presentada por el PRI a la discusión parlamentaria incluía ya un cuarto supuesto al que el PAN se opuso, logrando momentáneamente su retiro de la mesa de discusión. Para lograr el apoyo panista a la nueva ley, la diputación priísta lo reservó para mejor ocasión. Por ello, en diciembre del mismo año, una vez aprobado el Código, el PRI pudo imponer por sí solo este cuarto supuesto en una reforma relámpago.

Los tres supuestos iniciales son los siguientes. El primero plantea que si ningún partido obtiene por lo menos el 35% de la votación y ninguno alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, cada partido recibirá tantos diputados de proporcionalidad como requiera para que el total de miembros de la Cámara con que cuenta corresponda a su porcentaje en la votación. El segundo detalla la cláusula de gobernabilidad. Si un partido obtiene el mayor número

de constancias de mayoría y su votación es equivalente por lo menos al 35% de la votación (efectiva, obviamente), recibirá tantos diputados de proporcionalidad como requiera para alcanzar 251 curules. Además, por cada punto porcentual que su votación exceda el 35% y hasta menos del 60% recibirá dos diputados adicionales. Se trata de una auténtica "escala móvil de sobrerrepresentación".¹⁰

Por último, el tercer supuesto prevé que si el partido mayoritario obtiene entre el 60% y el 70% de la votación y sus constancias de mayoría representan una proporción menor a dicho porcentaje, entonces deberá recibir los diputados de proporcionalidad que requiera para que la proporción de curules se iguale a la proporción de votos.

Como se puede advertir, en el primer y el tercer supuestos el porcentaje de votación debe ser igual a la proporción de curules en la Cámara. En el segundo supuesto se genera una auténtica sobrerrepresentación del partido mayoritario. Para entender en qué medida se puede presentar este fenómeno se puede ensayar un ejercicio de simulación de las curules que hubiera obtenido el PRI en 1988 de haberse aplicado este supuesto. Su porcentaje de la votación fue el 52% y obtuvo 233 triunfos distritales, lo que equivale al 46.6% de la Cámara. Con el mecanismo del anterior Código se le asignaron 27 curules para hacerle alcanzar 260, el 52% de la Cámara. Con el mecanismo actual se le asignarían en primer lugar 18 curules adicionales a sus 233 de mayoría, que le permitirían llegar a 251, la mitad más uno de la Cámara. En segundo lugar, se le asignarían 34 diputados adicionales

correspondientes a los 17 puntos porcentuales que su votación excedió al 35%, con lo que alcanzaría 285 curules, equivalentes al 57% de la Cámara, 5% por encima del resultado producido por el anterior mecanismo.

Hasta aquí lo aprobado en julio. El cuarto supuesto aprobado en diciembre complementa el esquema de sobrerrepresentación del partido mayoritario. El partido que obtenga 251 o más constancias de mayoría relativa y que tenga por lo menos el 35% de la votación y hasta menos del 60%, recibirá dos diputados adicionales por cada punto porcentual que haya alcanzado por encima del 35%. En este caso, el número total de diputados que el partido obtenga por los dos principios no puede ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 251 el número de diputados de representación proporcional que se le asignen por los puntos porcentuales en que su votación exceda al 35% (artículo 13.1.c). De esta manera, el partido mayoritario podrá tener una proporción de los diputados de entre el 50% más uno (251) y el 59% a pesar de que su porcentaje de votación se mueva entre el 35% y hasta menos de 60%. Para que un partido pueda tener entre el 60% y el 70% de los diputados que componen la Cámara deberá obtener un porcentaje de la votación que se encuentre entre esos dos límites, de acuerdo con el tercer supuesto ya analizado.

Conclusiones

Del análisis desarrollado se pueden desprender algunas conclusiones. El COFIPE se ha revelado

como una ley resultado de la coyuntura abierta por el proceso electoral de 1988. La mayoría de sus previsiones está destinada a impedir que las tendencias electorales que afloraron en aquel momento encuentren un marco legal propicio. Puede afirmarse que el objetivo fundamental de la nueva ley es recuperar para el Gobierno el control total del proceso de preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios. A este incremento del control gubernamental sobre un ámbito que debería ser de la plena competencia de la sociedad, se le trató de revestir de figuras novedosas, aparentemente legitimadoras del conjunto del proceso, ante el descrédito en que cayeron en 1988 los organismos electorales. Tal es el caso de las figuras de los consejeros magistrados y de los consejeros ciudadanos en los Consejos del IFE, que supuestamente introducen en esos órganos la representación de la sociedad. Sin embargo, el origen de su nombramiento (la voluntad presidencial en un caso, y la decisión del aparato profesional electoral, en el otro) revela con toda claridad sus limitaciones.

En el terreno de la reglamentación del sistema de partidos se ha advertido que el Código

ha sido diseñado para impedir que se estructure un auténtico sistema plural, competitivo y con posibilidades reales de alternancia en el poder. No es casual que el artículo 58, que inicia el capítulo a cerca de las coaliciones, sea un auténtico catálogo de prohibiciones en el que las palabras que más abundan son "no" y "ningún".

Por último, el análisis de los cambios en las reglas de distribución de los diputados de representación proporcional ha mostrado las apuestas del PRI acerca de las vías para recuperar un mayor control sobre la Cámara de Diputados aun con una votación disminuida.

En suma, el COFIPE no ha sido diseñado para facilitar la transición de un sistema autoritario de partido de Estado a otro plural y competitivo, sino todo lo contrario, para impedir y retrasar lo más posible dicha transición, cuyos gérmenes pudieron observarse en 1988.

A pesar de todo, éste es el marco legal que habrá de regular el proceso electoral federal de 1991 y en él tendrán que aprender a moverse los partidos, les guste o no.

Bibliohemerografía

- 1 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 1990, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- 2 "Reforma y adición al COFIPE", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de enero de 1991, págs. 2-3.
- 3 Alcocer, Jorge, "La reforma no deseada", en Varios autores: *México: al búsqueda de alternativas*, México, D. F. Ediciones de Cultura Popular, 1990, págs. 39-54
- 4 Bátiz, Bernardo, "Aclaraciones sobre el COFIPE", en *La Jornada*, 25 de julio, 1 y 8 de agosto de 1990.
- 5 Comité Ejecutivo Nacional del PAN, 1990, "Al pueblo de México", en *La Jornada*, 19 de julio de 1990, pág. 12.
- 6 Comité Ejecutivo del PRD, "Ante el Código electoral del PRI nuestro voto contra la antidemocracia", en *La Jornada*, 21 de julio de 1990, pág. 12.
- 7 García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, México, D. F., Editorial Adeo, 1988.
- 8 Gómez Tagle, Silvia, "La calificación de las elecciones", en Pablo González Casanova (coordinador), *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- 9 Grupo parlamentario del PRI, *Iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Cámara de Diputados, 1990.
- 10 Paoli Bolio, Francisco, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (coordinador), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. México, D. F., Siglo XXI Editores, 1985.
- 11 Rebolledo Gout, Juan; "El sistema electoral", en Varios autores: *México: 75 años de revolución. Política II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
12. Secretaría de Gobernación, *Renovación política. Cuadernos de renovación nacional. I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
13. Woldenberg, José, "La reforma insípida", en *Nexos, Cuadernos de Nexos*, núm. 17, noviembre de 1989, págs. I-II.

Notas

- 1 Ver: Paoli, 1985: 146-161. También Rebolledo Gout, 1988: 404-456. Los textos íntegros de las leyes de García Orozco, 1989: 242-360.
2. Ver Valdés, 1988, págs. 65-78.
3. Puede verse la opinión oficial en: Secretaría de Gobernación, 1988, págs. 39-44.
4. Alcocer, 1990, págs. 48-51. Woldenberg, 1989, págs. I-II.
5. *La Jornada*, 15 y 17 de julio de 1990.
6. Véase el documento del Comité Ejecutivo Nacional del PAN en *La Jornada*, jueves 19 de julio de 1990, pág. 12.
7. Bernardo Bátiz: "Aclaraciones sobre el COFIPE (tercera parte)", *La Jornada*, 8 de agosto de 1990, pág. 5.
8. Grupo parlamentario del PRI, 1990, págs. 22-23.
9. Gómez Tagle, 1990, págs. 105-106.
10. Valdés, 1990.