

# **Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos**

Leonardo Valdés Zurita

## **Introducción**

**E**n los últimos diez años se han dado importantes cambios en las normas legales que regulan el funcionamiento del especial sistema de partidos que se ha venido desarrollando en nuestro país. Sin temor a exagerar, se puede afirmar que durante este tiempo la movilidad de la legislación electoral ha sido extraordinaria, sobre todo si se le compara con el lento cambio que sufrieron este tipo de normas después de la etapa armada de la revolución. Un día después de que entrara en vigor la constitución aún vigente, se promulgó la ley electoral del 6 de febrero de 1917. Esta ley, extraordinariamente sencilla, sirvió casi exclusivamente para la elección presidencial que se llevó a cabo ese mismo año.

En agosto del siguiente año se promulgó una nueva ley electoral, que además de retomar las cuestiones y procedimientos centrales de la anterior, llenó algunas lagunas y reguló de manera más puntual el funcionamiento de los procesos electorales. Esa ley estuvo vigente durante un largo periodo de veintiocho años y, por tanto, fue la norma legal que se aplicó en la mayoría de los conflictivos procesos electorales que estuvieron marcados por serios desprendimientos de la llamada familia revolucionaria. Durante ese periodo el poder ejecutivo federal emitió diversos decretos para modificar algunos aspectos secundarios de la ley de 1918, o bien para regular situaciones que en ella no estaban contempladas.

La ley electoral de 1946, de hecho, marcó la pauta para la conformación de las principales instituciones que actuaron en nuestro sistema político-electoral hasta la conocida reforma del gobierno de José López Portillo. Con la ley de 1946 apareció

por primera vez el registro para los partidos políticos, como requisito previo para la participación en los procesos comiciales. Esta ley "establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973".<sup>1</sup> Así, a pesar de que se promulgó una nueva ley electoral en 1951 y de que existieron diversos decretos que modificaron algunos de sus artículos, se puede afirmar que la legislación surgida en 1946 quedó vigente de nueva cuenta durante casi treinta años.

La apertura democrática de Luis Echeverría y su correspondiente legislación electoral en realidad tuvo poca incidencia, tanto en la conformación como en el funcionamiento del sistema de partidos heredado de los cuarenta. Los dos avances significativos de ese sexenio (el voto a los mayores de dieciocho años, promulgado a finales del mandato de Díaz Ordaz, y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos como prerrogativa) poco sirvieron para reanimar un sistema de partidos que desde hacía algunos años daba visos de agotamiento. Esas reformas fueron tan poco efectivas que para 1976 se volvió a dar una situación que no sucedía en nuestra "democracia" desde 1928: la presentación de una sola candidatura a la presidencia de la República

Durante los últimos diez años nuestro país ha vivido dos elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados y otra, en la que, además de ese órgano, se eligieron Presidente de la República y miembros del Senado. Ahora nos preparamos de nuevo para la elección que en nuestro contexto se podría denominar como general, pues cambian las

dos cámaras y el poder ejecutivo. En esta década también se han realizado múltiples procesos electorales locales. Lo interesante del caso radica en el hecho de que para la realización de los cuatro procesos comiciales señalados hemos tenido casi tres leyes electorales diferentes. Solamente dos de esos procesos se han realizado con la misma legislación. Esto habla, sin duda alguna de la gran movilidad que han presentado los ordenamientos legales encargados de regular el funcionamiento de una parte muy importante de nuestra vida política.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), resultado de la llamada Reforma Política del sexenio anterior, se estrenó con el proceso electoral de 1979. Esta ley introdujo cambios significativos en nuestro tradicional sistema de partidos y de representación política. Gracias al surgimiento de la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones, participaron en ese proceso tres nuevos partidos y, posteriormente obtuvieron su reconocimiento legal dos organizaciones más. Este hecho llevó al sistema de partidos a un total de nueve en las elecciones presidenciales de 1982 y en las legislativas de 1985.

Además, las reformas constitucionales que acompañaron a la promulgación de la LOPPE establecieron una nueva conformación de la Cámara de Diputados. A partir de 1979 ese tipo de legisladores se eligen de dos maneras: por el tradicional sistema de mayoría relativa en demarcaciones territoriales conocidas como distritos uninominales, y de manera proporcional a partir de los resultados obtenidos por el partido en amplias regiones denominadas circunscripciones plurinominales. Con este método y debido a la incorporación de nuevos partidos, que en las elecciones demostraron contar con el respaldo de algunos sectores de la población, la participa-

<sup>1</sup> F. J. Paoli Bolio, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en P. González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1985, p. 148.

ción de la oposición en la Cámara de Diputados creció no solamente en cantidad, sino también en calidad.

Lo anterior no quiere decir que la LOPPE haya sido una ley suficientemente democrática, ni mucho menos. Ese ordenamiento legal impuso serios obstáculos para el avance democrático del país, pero a pesar de ello mostró avances que ahora no se pueden desestimar. Quizá las limitaciones más importantes de la LOPPE se evidenciaron con mayor claridad a partir de las reformas efectuadas por el congreso a iniciativa presidencial a finales de 1981. Sin temor a exagerar se puede afirmar que la LOPPE del 82 fue significativamente diferente a su antecesora.

A manera de ejemplo tomemos solamente dos de las modificaciones más importantes. En primer lugar se hizo virtualmente nula la posibilidad de que los partidos contendientes pudieran realizar alianzas con fines electorales, pues se estableció una situación de amenaza permanente al registro legal de esas organizaciones. La LOPPE del 79 establecía que si algún partido no obtenía durante tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento del total de la votación, perdería su reconocimiento legal. De esta manera los partidos se veían posibilitados a concurrir hasta por dos ocasiones a la constitución de coaliciones con otras organizaciones y de todas maneras mantener su registro electoral. La modificación del 82 redujo el plazo de tres a un sólo proceso electoral, con lo que no solamente se limitó la posibilidad de constitución de coaliciones, sino que además transformó el registro "definitivo" de todos los partidos en una especie de registro condicionado al resultado de las elecciones "permanentes".

El otro retroceso importante de la LOPPE del 82 tiene que ver con uno de los momentos cruciales

del proceso electoral: el cómputo de la votación en los Comités Distritales Electorales. La versión original establecía un procedimiento según la cual si los paquetes electorales tenían muestras de haber sido alterados y si al comparar las actas contenidas en el paquete con las copias en poder del organismo electoral éstas no coincidían, la votación en esa casilla se anulaba automáticamente. Además, si el veinte por ciento de las secciones de un distrito resultaban anuladas, la elección completa del distrito quedaba anulada y se tendrían que realizar elecciones extraordinarias. La modificación del 82 introdujo la figura de votación no computada para el caso de que se presentaran los supuestos antes señalados. De esta manera se redujeron enormemente las posibilidades de que se declararan nulas las elecciones en cualquier distrito electoral. Esta modificación tiene importancia no solamente por lo que significa en sí misma, sino por lo que representa para un sistema electoral cuya limpieza ha estado permanentemente en duda.

El nuevo Código Federal Electoral, con el cual se realizarán las elecciones federales que están ya en vísperas, contiene algunos avances y otros retroceso ante la hoy derogada LOPPE. Pasemos a analizarlos.

## 2 Algunos avances

### 2.1 Una en lugar de dos boletas

El cambio más notorio que ha introducido la nueva legislación electoral tiene que ver con la composición de la Cámara de Diputados y con el sistema para elegir a este tipo de legisladores.<sup>2</sup> Con esas mo-

<sup>2</sup> Para tal efecto se modificaron los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución.

dificaciones se enfrentarán los electores con mayor evidencia el día de los comicios. Con la LOPPE, al introducirse el sistema de elección mixto de los diputados (trescientos de mayoría relativa y cien por proporcionalidad), aparecieron dos tipos de boletas: unas distritales y otras con listas de circunscripciones plurinominales. Así, desde 1979 y hasta las últimas elecciones federales, los ciudadanos podían depositar su voto de mayoría por un partido con candidato específico para su distrito y su voto plurinominal por la lista regional del mismo u otro partido.

Este tipo de votación estaba acompañado de un supuesto legal importante. Si algún partido ganaba más de sesenta diputaciones de mayoría relativa no participaría en la distribución de las curules proporcionales. Así, se introducían un par de situaciones que tendían a sobrerrepresentar al partido estatal en la Cámara de Diputados y a subrepresentar a algunos partidos de oposición. Para el conjunto de los votantes se presentaban dos posibilidades de comportamiento diferenciadas. Los votantes de los partidos de oposición se veían ante la posibilidad de entregar sus dos votos a un mismo partido y seguramente así actuaban, salvo muy contadas excepciones. En cambio, para los electores del partido tricolor existía la posibilidad de entregar su voto proporcional a cualquiera del resto de los partidos. De esta manera el electorado mayoritario tenía la posibilidad de elegir también a las diputaciones de la oposición e incluso influir en el tamaño de las mismas.

En las elecciones de 1985 diversos partidos y expertos en cuestiones electorales demostraron la forma en que algunos de los votos proporcionales del PRI fueron transferidos a los llamados partidos paraestatales. Pero no era ésa la única fuente de ses-

go en la representación camaral para los partidos, y quizá tampoco era la más importante. La LOPPE, al igual que el actual código, preveía la aplicación de la llamada fórmula de primera proporcionalidad para la distribución de las diputaciones plurinominales. Este procedimiento ha servido para que los partidos con menor votación tengan mayores posibilidades de obtener diputados que los que se podrían denominar como partidos electoralmente medianos.<sup>3</sup>

El aumento de cien diputados más en los electos según el principio de representación electoral, pero sobre todo la participación del partido estatal en esa pista, no solamente han cerrado la posibilidad de tráfico de votos a otros partidos por medio de las boletas plurinominales, sino que además han producido un paso adelante en la conformación de la Cámara de Diputados de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada partido. Esto último se aplicará de manera preponderante para el caso del partido mayoritario, pues el código contempla que si algún partido obtiene más del cincuenta por ciento de la votación y el total de las diputaciones de mayoría ganadas por ese partido no alcanza el porcentaje de la cámara igual al de los votos ganados por ese partido, se le asignarán diputaciones plurinominales hasta llegar a la igualación de ambas proporciones.<sup>4</sup> Por ello, es posible prever que el PRI dejará de estar sobrerrepresentado y en consecuencia, el resto de los partidos tenderán a estar menos subrepresentados en esa cámara.

<sup>3</sup> Juan Molinar ha investigado tanto el asunto de las diferencias entre las votaciones uninominales y plurinominales de los partidos, como los sesgos que produce la aplicación de la fórmula electoral señalada. Véase de ese autor: "Los procesos electorales: 1983-1987", en G. Pérez y S. León, *17 ángulos de un sexenio*. Plaza y Janés, S.A. de C.V., 1987, pp. 189-223.

<sup>4</sup> Artículo 208, fracción II, del Código Federal Electoral.



Quizá la limitación importante de este avance de la nueva legislación, se encuentra en el hecho de que se seguirá aplicando la fórmula de primera proporcionalidad, para la distribución de las diputaciones que corresponderán a los partidos minoritarios, la cual, como se señaló, favorece a los más minoritarios.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artículo 209, del mismo código.

## 2.2 La depuración del padrón

En nuestro sistema electoral, cuyos resultados son objeto de desconfianza desde la conformación del mismo padrón, la implantación de un nuevo sistema de elaboración y depuración de ese listado con participación de los partidos y de los ciudadanos es un avance innegable. La nueva legislación ha creado una compleja estructura de comités de vigilancia del padrón electoral, a nivel nacional, estatal y distrital, donde los partidos están en posibilidades de observar muy de cerca la conformación del listado ciudadano. Esta estructura de vigilancia cuenta con facultades y plazos específicos para cumplir con sus responsabilidades. Además, se trata de una estructura de carácter permanente que tiene posibilidades de continuar con la depuración y actualización del padrón una vez concluido el proceso electoral y sin las presiones de tiempo a que está sometida durante el proceso de preparación de los comicios.<sup>6</sup>

Este avance, al igual que todos los demás, presenta limitaciones de diversos órdenes. Para abreviar señalemos solamente las dos más importantes. La primera y quizá la más evidente se encuentra relacionada con el hecho de que, al contar los partidos con los listados de empadronados a nivel de los distritos, se ven en la necesidad de orientar una enorme cantidad de recursos, sobre todo humanos, para realizar las visitas domiciliarias que permitan verificar la confiabilidad de los datos. Es tan grande el tamaño del padrón que en tiempos de elecciones los partidos se ven obligados a una de dos soluciones: orientar la casi totalidad de sus fuerzas al trabajo de comprobación del padrón, o bien orientarlas hacia las labores propias de y campaña electoral.

<sup>6</sup> Véanse los artículos del 146 al 157 del código.

Al parecer todos los partidos en esta coyuntura han optado por resolver el dilema prefiriendo la segunda alternativa. Si se toma como indicador la información presentada por el director del Registro Nacional de Electores durante la sesión de la Comisión Federal Electoral del pasado 25 de febrero, aparece que ninguno de los partidos ha sido capaz ni siquiera de tener en su poder la totalidad de los listados que han sido puestos a su disposición. Según los datos aportados por ese funcionario, el PRI tiene en su poder el setenta y siete por ciento del total de los listados, con la proporción más alta, y el PRT sólo el treinta y dos por ciento, con la más baja. Es de suponer, en consecuencia, que ningún partido ha logrado realizar la revisión completa del padrón electoral que se utilizará el próximo julio.

Relacionado con lo anterior, se encuentra el hecho de que el código electoral obliga a todos los partidos a aceptar la conformación del padrón como confiable, una vez que ha vencido el plazo correspondiente para su depuración.<sup>7</sup> Así, de acuerdo con la legislación y con la obligación que se impone a los partidos, tendremos en términos formales un padrón completamente confiable, cuando existen indicios suficientemente claros para suponer que en algunos lugares ese padrón puede dar cobertura a importantes fraudes y manipulaciones electorales.

Es necesario tener en cuenta, por último, que la consolidación del avance en términos de la conformación del padrón que ha introducido la nueva legislación, dependerá de la capacidad que tengan los partidos para continuar con esas labores una vez que haya concluido el actual proceso electoral. Si no es así, ese avance puede quedar solamente en el papel.

<sup>7</sup> Artículo 127, fracción II.

### 2.3 *Financiamiento público a los partidos*

Desde la ley electoral que formó parte de la llamada apertura democrática del sexenio de Luis Echeverría, los partidos políticos además de tener ciertos derechos y obligaciones empezaron a tener acceso a una serie de prerrogativas. La LOPPE comenzó a especificar ese tipo de prerrogativas y estableció dos conjuntos diferenciados. Uno compuesto por ciertas exenciones de impuestos para los partidos y el establecimiento de franquicias de correos y telegráficas para sus comunicaciones. Las otras prerrogativas tenían como objeto apoyar la difusión de los planteamientos políticos de los partidos, sobre todo en épocas electorales. Estas prerrogativas consistían, por una parte, en apoyo para la producción de impresos propagandísticos y, por otra, de tiempo en los medios de difusión electrónicos, dentro de la parte que le corresponde por ley al estado.

Todas esas prerrogativas se otorgaban en términos de igualdad a todos los partidos, pero presentaban una seria dificultad. La Comisión Federal Electoral estaba facultada para determinar en su seno el funcionamiento de cada una de esas prerrogativas. Pero en el caso del apoyo para la producción de propaganda la ley era omisa, pues no planteaba los mecanismos concretos para que el organismo electoral pudiera adoptar las resoluciones correspondientes. De hecho, lo que sucedió fue que el presidente de la CFE negociaba con cada uno de los partidos las cantidades de dinero que se otorgaban para cumplir con la mencionada prerrogativa.

El Código Federal Electoral mantiene el resto de las prerrogativas en los mismos términos que la anterior ley, pero establece para el caso de la asignación de recursos un sistema proporcional de finan-

ciamiento para los partidos políticos.<sup>8</sup> Este sistema, que otorga recursos en efectivo a los partidos, lo hace a partir de la cantidad de votos y de diputaciones que cada uno de ellos obtenga en las elecciones federales inmediatas anteriores. Además, queda establecido el procedimiento por medio del cual la CFE debe determinar el monto que corresponde a cada partido y contiene los mecanismos para que el mismo organismo determine los tiempos de entrega y de actualización de las sumas de dinero correspondientes.

Los partidos, por otra parte, están obligados a usar esos recursos para sus fines estrictamente políticos y deben informar periódicamente a la Comisión Federal Electoral del destino que han dado al financiamiento público. Es en este punto donde se encuentra la limitación del avance que comentamos. La ley no obliga a los partidos a dar a conocer el resto de sus ingresos, ni a informar de las erogaciones que a partir de ellos se realicen. Para ello, la ley debería facultar a la CFE a fin de que pudiera realizar auditorías a los partidos y comprobar la legalidad del origen de todos sus ingresos, así como del destino de sus egresos. Ese parece ser, por ahora, el paso más avanzado que se podría dar en este tema.

#### 2.4 Nuevo tribunal electoral

Otra de las novedades de la legislación electoral tiene que ver con la creación de un tribunal para dirimir los conflictos electorales. La redacción original del artículo 97 de la Constitución establecía la facultad de la Suprema Corte de Justicia para intervenir en caso de violación del voto público. Esta facultad se mantuvo, por lo menos en términos formales,

hasta las modificaciones constitucionales de 1977, que acompañaron a la llamada Reforma Política. En esa ocasión se introdujo una redacción al mencionado artículo que limitaba las posibilidades de intervención de la Suprema Corte sólo en aquellos casos en los cuales, a juicio de esa instancia, pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso completo de elección de alguna de las cámaras o de la presidencia de la República. La LOPPE contempló, además, la existencia de un recurso legal a disposición de los partidos para impugnar ante la Suprema Corte los resultados de las elecciones en algún distrito electoral particular. En esos casos, la corte estaba obligada a realizar la investigación correspondiente y a emitir una opinión sobre el particular. Sin embargo, esas opiniones eran turnadas a la cámara correspondiente, a fin de que ese organismo resolviera en definitiva sobre la apelación presentada. Esto hacía que las resoluciones de la Suprema Corte quedaran en simples recomendaciones que podían ser o no atendidas.

Las modificaciones constitucionales que acompañan la promulgación del nuevo código han dejado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin facultades para intervenir en los conflictos electorales. A cambio se creó un tribunal electoral que tiene como facultades justamente intervenir en ese tipo de conflictos. Sin embargo, se mantuvo la misma situación según la cual las resoluciones del tribunal, en lo tocante a la calificación de las elecciones, son meramente recomendación para los órganos que autocalifican su elección, los cuales continúan resolviendo en última instancia. Por ello, se puede decir que el nuevo tribunal se encuentra limitado en sus facultades y que su legitimidad es considerablemente vulnerable, pues en el primer caso que no atienda su recomendación para anular una elección,

<sup>8</sup> Artículo 62.

desaparecerá cualquier cuota de confianza que se pudiera tener en él.<sup>9</sup>

### *2.5 Algunos menores*

Existen, en la nueva legislación electoral, otros tres avances que se podrían calificar como menores pero con alguna importancia. En primer lugar, se ha reducido el tiempo que transcurre entre la jornada electoral y el conteo de los votos en cada casilla, hasta que se hace el cómputo distrital de la votación. Antes tenía que transcurrir toda una semana completa y durante la misma, decían los partidos de oposición, había suficiente tiempo para que se alterara el contenido de los paquetes electorales y por tanto el resultado de la votación. Ahora, el hecho de que la jornada electoral se realice un miércoles y al siguiente domingo se haga el cómputo distrital reduce significativamente ese periodo. Sin embargo, este hecho no garantiza por sí mismo que no se dé el fenómeno de alteraciones de paquetes. Lo único que consigue es que el tiempo de que podrían disponer los interesados en hacerlo sería menor.

En segundo lugar, se ha establecido un sistema que permite a los partidos políticos conocer con la suficiente anticipación el número de representantes generales ante la totalidad de las casillas y el número de representantes de casilla que podrán tener durante la jornada electoral. Además, se ha establecido un procedimiento específico para la designación y registro de tales representantes. Este es quizá uno de los retos organizativos y políticos más importantes que enfrentan los partidos de oposición en cada

proceso electoral, pues es sabido que ahí donde los partidos tienen representación en las casillas es donde menos posibilidades tiene el fraude electoral. Sin embargo, los partidos están obligados a capacitar debidamente a sus representantes, pues de nada les sirve tener representación si quienes deben defender sus votos en las casillas no conocen los recursos legales con que cuentan para desarrollar su función. Los priístas acostumbran decir, no sin falta de razón, que las elecciones se ganan o se pierden en las casillas. Si los partidos de oposición, además de convocar a la ciudadanía para que vote a su favor, no avanzan en la vigilancia electoral a ese nivel, sus posibilidades de crecimiento en el terreno de las elecciones continuará siendo muy limitado.

Finalmente, el nuevo código electoral establece una nueva prerrogativa para los partidos, que puede representar un importante avance. Por primera vez, aparece la posibilidad de que los partidos tengan acceso no sólo a las transmisiones de radio y televisión a nivel nacional, sino incluso a las que tienen niveles de difusión regional. Esta es una prerrogativa que le permitirá a los partidos políticos presentar sus consideraciones sobre problemáticas específicas que enfrentan las diversas regiones del país y proponer alternativas de solución a ese nivel. Este avance, aún no se concreta y por tanto están todavía por verse las implicaciones que pueda tener.

## **3 Los pasos atrás**

### *3.1 Registro de partidos*

Uno de los avances más significativos de la LOPPE desapareció con la promulgación del Código Federal Electoral. No existe más la figura de registro

<sup>9</sup> Véanse los artículos del 326 al 338 del código.



condicionado al resultado de las elecciones para los partidos políticos que actúan en nuestra sociedad. Quizá se pensó desde el poder ejecutivo que es innecesaria la proliferación de organizaciones políticas con registro electoral, pero lo cierto es que se cerró la posibilidad para que grupos políticos que no coinciden con las alternativas que ofrecen los partidos actualmente registrados, tengan la oportunidad de poner a prueba sus puntos de vista y plataformas frente a un electorado que, por muy diversas razones, acusa una preocupante tendencia hacia la abstención.

Pero este retroceso es todavía más grave. Se mantuvo la figura según la cual los partidos que no obtengan el 1.5 por ciento de la votación nacional, medida en los términos de la elección de diputados, perderán su registro legal. ¿Cómo es posible que si la obtención del 1.5 por ciento de la votación ya no es el camino para la obtención del registro, el hecho de no alcanzar esa votación mínima sea causa de pérdida del mismo registro? Esto es a todas luces ilógico.<sup>10</sup>

Lo saludable para el desarrollo de nuestro incipiente aún sistema de partidos, hubiera consistido en mantener la posibilidad de registro condicionado al resultado de las elecciones, o en el caso de decidir cancelarla, conservar cierta congruencia y anular la permanente amenaza de pérdida del registro que ahora enfrentan los partidos.

### 3.2 Centralización de funciones

Una de las críticas que más frecuentemente se escuchan contra el sistema electoral mexicano, basa su argumentación en la enorme ingerencia que en los

procesos comiciales tienen las autoridades gubernamentales. Con toda razón se afirma que esas autoridades actúan parcialmente a favor de los candidatos de su partido. Sin embargo, en términos legales hasta las últimas modificaciones constitucionales, las elecciones eran entendidas como una función del estado en su conjunto y por tal motivo la responsabilidad para la organización, desarrollo y vigilancia de esos procesos, recaía exclusivamente en los organismos electorales compuestos por representantes del gobierno, de los partidos y por simples ciudadanos. Las recientes modificaciones han introducido una nueva redacción en el artículo 60 de la Constitución que define esas responsabilidades de otra manera. El último párrafo de ese artículo a la letra dice: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos".

Como se observa, ahora la responsabilidad fundamental sobre las elecciones recae casi exclusivamente en manos del gobierno. Pero esta definición es sólo la base sobre la cual se desarrolló toda una tendencia hacia la centralización de importantes funciones en unas cuantas personas. La LOPPE otorgaba a la Comisión Federal Electoral, donde estaban representados en iguales condiciones todos los partidos, la facultad de designar a los funcionarios del resto de los organismos electorales; concretamente de las 32 Comisiones Locales Electorales y de los 300 Comités Distritales Electorales. Incluso preveía la implementación de un sistema de sorteo entre los ciudadanos que cumplieran con los requisitos legales establecidos para la realización de esas designaciones. La nueva legislación usurpa al conjunto de dicha comisión esa facultad y la con-

<sup>10</sup> Artículos 94, fracción I; 96 y 97.

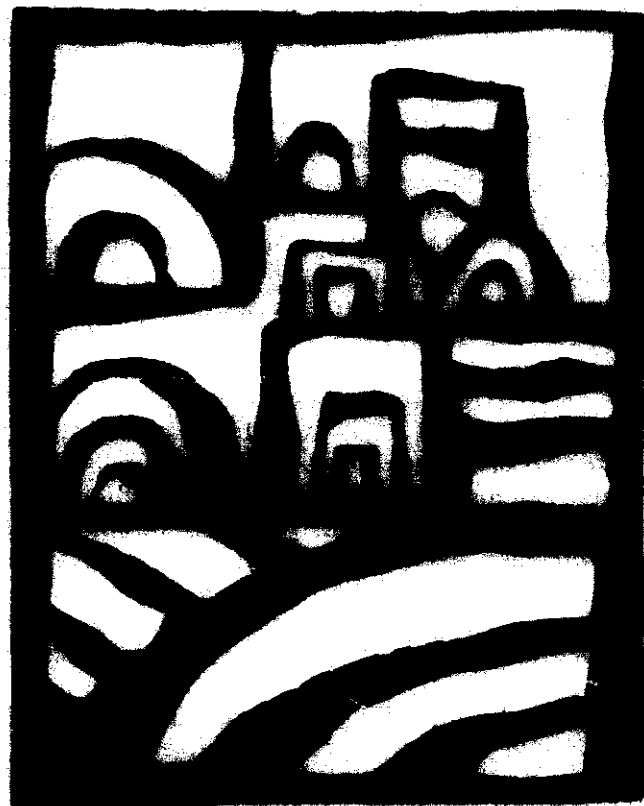
centra en manos de su presidente, quien a la vez es secretario de gobernación.

Pero este retroceso no se queda sólo a ese nivel. La ley anterior facultaba a los comités distritales para que hicieran la designación de los funcionarios responsables de las casillas electorales. El nuevo código otorga esa facultad solamente a los presidentes de los mencionados comités distritales.<sup>11</sup> Por tales motivos se puede afirmar, sin temor a exageración, que ahora el enorme ejército compuesto por los 663 presidentes y secretarios de los organismos electorales intermedios y los cerca de 120 mil presidentes y secretarios de las casillas que se instalarán el día de la elección, han sido designados por la Secretaría de Gobernación. Así, tampoco es exagerado pensar que esos funcionarios electorales normarán su conducta de acuerdo con lo que determinen las personas que los designaron.

Por la centralización de funciones que se ha producido es posible afirmar que hoy más que nunca las elecciones están en manos del gobierno.

### *3.3 La conformación de los organismos electorales*

Cuando se discutió en la Cámara de Diputados el proyecto de código presentado por el Presidente, los partidos de oposición protestaron acaloradamente en contra de la usurpación de facultades de los organismos electorales que antes hemos analizado. También protestaron con fuerza ante la forma en que la iniciativa presidencial pretendía conformar dichos organismos. Tomemos como ejemplo el caso de la Comisión Federal Electoral. En ese organismo estarían representados el poder ejecutivo, por medio del secretario de gobernación, las dos cá-



maras con sendos representantes y los partidos políticos registrados con un comisionado cada uno. Esto parecía un pequeño avance, pues se eliminaba al notario que de acuerdo con la LOPPE tenía funciones de secretario de la CFE, pero con derecho a voto. Sin embargo, ese avance se desvanecía inmediatamente, pues el proyecto pretendía que solamente tuvieran derecho a voto el presidente, los comisionados de las cámaras y los de los tres partidos con mayor votación en la elección anterior. El

<sup>11</sup> Véanse los artículos 171 y 194 del código.

resto de los comisionados de los partidos quedarían con derecho solamente a voz. Podrían plantear sus asuntos, pero ningún papel jugarían en la toma de decisiones.

De pronto, en comisiones, la diputación priísta hizo una propuesta de integración de los organismos electorales, que modificaba a la contenida en la iniciativa presidencial y de hecho establecía un sistema mucho más complejo. Esa propuesta fue la que quedó finalmente en el código y se puede resumir en unas cuantas palabras: representación proporcional de los partidos en los organismos electorales de acuerdo con los resultados obtenidos en la votación anterior.<sup>12</sup> Así, hoy la CFE además del presidente y los comisionados de las cámaras está compuesta por dieciseis comisionados del PRI, cinco del PMS y uno por cada uno de los otros cinco partidos registrados. Todos los comisionados tienen voto.

¿Por qué motivo habrá introducido el PRI esa modificación a la iniciativa presidencial? Simplemente por la protesta de los diputados de la oposición es la respuesta más fácil pero también la menos viable. Desde mi punto de vista existe una hipótesis que si bien es casi imposible comprobar, explica de mejor manera el acontecimiento y permite pensar sus implicaciones. Quizá se produjo un enfrentamiento entre la Secretaría de Gobernación y el PRI, en el asunto de la centralización de funciones en manos del presidente de la Comisión Federal Electoral. Quienes más protestaron en contra de este fenómeno fueron los partidos de oposición, pero ese hecho no implica que el PRI también se sintiera marginado en la determinación de cuestiones fundamentales del proceso electoral.

<sup>12</sup> Artículo 165.

Con la fórmula de integración de la CFE, el PRI asegura la mayoría absoluta en ese organismo sin necesidad de contar con los votos de ningún otro comisionado. Es más, en el caso de que todos los partidos de oposición se lograran poner de acuerdo sobre alguna votación y además lograran el consenso del presidente y de los comisionados de las cámaras, el PRI continuaría teniendo mayoría por un voto.

Así pues, la centralización de funciones electorales en manos del gobierno se ha visto complementada con un sistema de mayoría automática para el partido estatal en todos los organismos electorales.

### 3.4 Las posibilidades del fraude

Uno de los espacios que ofrecen mayores posibilidades para la manipulación de los resultados electorales se encuentra en el tiempo que transcurre entre el cierre del escrutinio de los votos en las casillas, que se realiza una vez que ha terminado la votación, y el cómputo que lleva a cabo el Comité Distrital Electoral. Dependiendo de las condiciones geográficas de cada lugar varía el periodo que la legislación establece para que los presidentes de las casillas entreguen la documentación electoral en las oficinas del comité distrital.<sup>13</sup> Esa entrega consiste en dos cuestiones. Por un lado, se entrega cerrado el paquete electoral que contiene las actas de instalación, cierre de la votación y de escrutinio de los votos. Además el paquete lleva las boletas, tanto las usadas como las sobrantes y el padrón de votantes de la casilla. Aparte el presidente de cada casilla entre-

<sup>13</sup> El artículo 280 del código establece los siguientes plazos: doce horas para las casillas urbanas ubicadas en la cabecera del distrito; veinticuatro horas para las casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera distrital; y treinta y seis horas para las casillas rurales.

---

ga un sobre donde se encuentran copias de las actas antes mencionadas.<sup>14</sup>

La LOPPE original contenía un procedimiento para el cómputo distrital que consistía en lo siguiente. En primer lugar se separaban los paquetes electorales en tres grupos: a) Los que no mostraban señales de haber sido violados, que podríamos denominar como limpios; b) Los que mostraban señales de haber sido abiertos, que denominamos sucios; y c) Los que fueron impugnados por los representantes de los partidos ante las casillas, que denominamos impugnados. Primero se abrían los limpios y se sacaba el original del acta de escrutinio, si los resultados coincidían con los de la copia en poder del comité distrital la votación se tomaba como válida y se seguía con el siguiente paquete. En el caso de que los datos del acta original y los de la copia no coincidieran automáticamente se anulaba la votación de esa casilla. Una vez terminada la revisión de los paquetes limpios se pasaba a abrir los sucios. En este caso se aplicaba el mismo procedimiento que en el anterior. Terminado esto, se abrían los paquetes impugnados y se discutía la procedencia o improcedencia de los recursos interpuestos por los partidos. En el caso de que esos recursos procedieran, se declaraba anulada la votación en esa casilla.

Los anterior tenía una gran importancia para evitar que los resultados electorales fueran manipulados, pues la misma LOPPE establecía que en caso de que el veinte por ciento de la votación de las secciones fuera declarada nula, automáticamente se declaraba nula la elección en el distrito electoral correspondiente. Ante esta situación y ante el alto riesgo que se presentaba para que las elecciones pudieran declararse nulas, la iniciativa presidencial

de reformas a la LOPPE de 1981 introdujo una nueva figura que de hecho estrechó las posibilidades para la nulidad de la elección. Se creó la figura de votos no computados para aquellos casos en los cuales el original del acta de escrutinio, que se encuentra en el paquete electoral de cada casilla, y la copia en poder del comité distrital no coincidieran. Con ello, las casillas anuladas solamente serían las impugnadas por los partidos, en el caso de que en la votación del organismo electoral se aceptara como procedente el recurso interpuesto.

Si esto era ya un retroceso importante, lo que ahora existe en el Código Federal Electoral es realmente aberrante. En primer lugar, los comités distritales, donde existe representación de los partidos, ya no poseen facultades para determinar sobre la procedencia o improcedencia de las impugnaciones presentadas en las casillas. Esta es ahora facultad del nuevo tribunal electoral, donde seguramente los procedimientos jurídicos para hacer valer dichas impugnaciones serán mucho más rigurosos. Por otra parte, de hecho han desaparecido las figuras de votos anulados y no computados; en el caso de que no coincidan los resultados que constan en el original del acta de escrutinio con los de la copia en poder del comité distrital, éste está facultado para sacar las boletas del paquete electoral y proceder al escrutinio de la votación recibida en esa casilla. En este caso, por ley los votos contados de esa manera serán considerados como válidos y será muy difícil que los partidos puedan impugnarlos, pues los únicos facultados para hacerlo son los representantes ante las casillas, quienes en el cómputo distrital seguramente no estarán presentes.<sup>15</sup>

Así pues, el nuevo procedimiento para el cóm-

<sup>14</sup> Artículos 275 a 279 del código.

<sup>15</sup> Véanse los artículos 299, fracción II; 313 y 314 del código.

puto de la votación abre una ancha avenida que puede ser aprovechada por los conocidos grupos de "alquimia" electoral que podrán hacer cambios en las boletas y en las actas antes de que se realice dicho cómputo, sin correr el riesgo de que esa votación alterada pueda ser declarada nula o no computada. Como se ve, las posibilidades del fraude son ahora significativamente mayores que en el pasado inmediato.

### 3.5 Algunos rezagos

Existen, finalmente, tres cuestiones que si bien no son exactamente pasos atrás en la legislación, sí representan rezagos que en esta oportunidad no pudieron ser salvados. En primer lugar, se encuentra el hecho que para probar que se ha realizado un fraude electoral la legislación es muy estrecha en dos sentidos. Por un lado, quien pretenda demostrar la existencia de ilegalidades en el proceso debe ofrecer pruebas documentales avaladas por notarios públicos o autoridades judiciales. Esto significa que los testimonios presentados por los ciudadanos no operan como pruebas de las ilegalidades cometidas, si no van acompañados por documentos expedidos por los funcionarios antes mencionados. Este hecho dificulta enormemente las posibilidades de combate contra el fraude en manos de los partidos y de los ciudadanos.

Por otra parte, la legislación establece que una votación será declarada nula solamente en el caso de que las ilegalidades denunciadas y acompañadas por las pruebas documentales públicas correspondientes, alteren significativamente el resultado de la elección. Esto implica que después de que el organismo electoral correspondiente acepte que se presentaron irregularidades en el proceso electoral, en

virtud de que han sido debidamente probadas, debe determinar si esas irregularidades afectan o no significativamente el resultado de la votación. Si ese organismo considera que no es así, la votación aun con violaciones debidamente probadas resulta válida.

Otro aspecto en el que nuestra legislación se encuentra muy rezagada es el que tiene que ver con las posibilidades de voto para los ciudadanos que viven en el extranjero. La participación en las contiendas electorales es un derecho y un deber que se encuentran consagrados en nuestra Constitución. Sin embargo, la legislación electoral aplicable nunca ha contemplado los mecanismos necesarios a fin de que los ciudadanos mexicanos que se encuentran el día de las elecciones en el extranjero puedan hacer uso de su derecho y cumplir con su obligación de votar. En realidad, en esta materia existen dos problemas relevantes. El artículo 36 de la Constitución establece la obligación de votar en el distrito electoral que corresponda al domicilio del elector. Sin embargo, la ley electoral, con el objeto de preservar el derecho de tránsito durante las elecciones, establece excepciones para que los electores que temporalmente se encuentran fuera de su domicilio puedan votar. Esta figura que se encuentra contenida en el artículo 257 del código se podría extender al caso de ciudadanos que se encuentran en el extranjero. Pero de todas maneras existe un problema. La legislación no contiene las previsiones para que puedan ser instaladas casillas electorales fuera del territorio nacional.

El asunto del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero ha sido abordado en diversas ocasiones en el seno de la Comisión Federal Electoral, pero aún faltan por realizarse las reformas constitucionales pertinentes y las adecuaciones corres-

pondientes a la ley electoral. Este tema ha venido cobrando importancia, en virtud de que existe un elevado número de mexicanos que se han visto obligados a salir, permanente o temporalmente, para lograr condiciones laborales que no se obtienen en el país.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que si bien uno de los órganos del poder legislativo se ha abierto a la participación de las diversas corrientes políticas e ideológicas que existen en nuestra sociedad, el otro, el Senado, ha permanecido como un espacio reducido a la presencia del partido estatal. Si bien la reciente reforma constitucional establece el cambio por mitades de ese cuerpo legislativo cada tres años, esto no significa ninguna posibilidad para que otras fuerzas políticas puedan tener acceso a esa instancia.<sup>16</sup> Mientras se siga pensando al Senado como un coto reservado para el partido estatal, su importancia política seguirá decreciendo hasta que probablemente se llegue a la situación planteada ya por algunos partidos de oposición: la desaparición del Senado, por la irrelevancia de su existencia.

#### 4 Conclusión

La nueva legislación electoral y lo que ella significa para el funcionamiento de nuestro aún débil sistema de partidos está por enfrentar su primera prueba. Quizá la pregunta central que habría que plantear durante esta coyuntura sería la siguiente. Podrá el sistema de partidos, sobre la base de la legislación electoral vigente, convocar a la participación masiva y entusiasta de una sociedad civil que ha venido experimentando profundos cambios durante los úl-

<sup>16</sup> Se trata aquí de la reciente modificación al artículo 56 de la Constitución.

timos años. La larga crisis económica que hemos padecido y su reciente profundización, sin duda jugarán como un elemento incitador para que la ciudadanía acuda a las urnas y exprese su descontento. En este mismo sentido también jugarán los cambios que los propios partidos políticos han estado experimentando. La unidad de una parte significativa de la izquierda en un sólo partido, el efecto producido por la creciente participación electoral de los sectores empresariales, muy vinculado al neopanismo y neopriísmo, el desprendimiento del partido estatal de un reducido, pero significativo, número de dirigentes y militantes y el nuevo comportamiento de los antiguos partidos paraestatales, pueden no solamente convocar a una mayor participación ciudadana, sino incluso modificar el comportamiento de las clientelas electorales de los partidos.

Sin embargo, todos esos factores que pueden concitar una mayor participación ciudadana en las próximas elecciones pueden resultar neutralizados por el desprestigio en que ha caído nuestra vida electoral a lo largo de muchos años. No es nada raro encontrar entre la ciudadanía opiniones que ponen en duda la participación electoral, ya sea por la debilidad de las opciones partidarias de la oposición, o bien por la certeza de que el partido gubernamental de todas maneras resulta vencedor. Las prácticas electorales fraudulentas han ganado notoriedad entre la población y los cambios realizados a la legislación no parecen, por sí mismos, abrir caminos para que este fenómeno cambie sustancialmente.

Los pocos avances que en materia electoral presenta el nuevo código son todavía limitados y los retrocesos brindan más argumentos a quienes piensan que son las prácticas fraudulentas las que conforman el grueso de los resultados. No es exage-

rado decir que la nueva legislación electoral más que permitir un avance significativo en la marcha por la conquista de una vida política democrática

en el país, se presenta como un obstáculo más en un ya largo y penoso camino.

No obstante, todo está aún por verse. ☞