

## 5. LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL (1990)

A raíz de los comicios electorales de 1988, en que se dieron importantes y hasta violentos sucesos en torno a ellos, surgió la necesidad de revisar el *marco legal* en el que se llevaban a cabo las contiendas electorales. Las enormes dudas sobre la imparcialidad del *apartado electoral*, colocaron al tema en los primeros puntos de la orden del día nacional.

Luego de largas y complicadas negociaciones, en 1989 el PRI y el PAN lograron un acuerdo para reformar siete artículos constitucionales. Y en 1990, cinco de las seis fracciones parlamentarias (sólo el PRD votó en contra), aprobaron un nuevo Código Federal de Instituciones, y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Los comicios electorales de agosto de 1991 fueron la primera prueba de dicho Código. Después de ellos parece que se piensa en una necesaria etapa de reformas sucesivas y permanentes que en cada elección vayan ajustando las normas a las exigencias de una contienda electoral realmente democrática.

A continuación veremos algunas reflexiones que el sociólogo José Woldenberg (Nexos 170, Febrero de 1992) hace sobre esta legislación electoral y que nos permitirán conocer más sobre nuestro entorno político.

### 5.1 El proceso electoral

#### Instituciones y procedimientos

El órgano responsable de ejecutar y supervisar todos los procesos electorales es el Instituto Federal electoral, considerado como el depositario de la autoridad electoral y encargado de garantizar la imparcialidad de la contienda; las instituciones y procedimientos fundamentales son los siguientes:

a) Consejo General del IFE. Está formado por el Secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Cámara de Senadores, representantes partidistas y consejeros magistrados (representantes de los ciudadanos). Se pretende que estos últimos, que presumiblemente son más imparciales tengan una mayor ingerencia en la preparación de las elecciones.

b) Consejos Locales y Distritales. Los organismos están integrados por representantes de los partidos, consejeros ciudadanos designados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Los Distritales tienen similar composición.

En este aspecto se busca afinar el procedimiento para que los consejeros ciudadanos realmente lo sean. El paso a un auténtico sistema federal electoral profesional, donde queden establecidos con claridad los mecanismos de ingreso, selección y promoción de ese cuerpo.

c) Mesas directivas de casilla. Para el nombramiento de los funcionarios de las casillas la legislación prevee un método combinado de selección, capacitación y nombramiento. Primero debe haber una insaculación (sorteo) de uno sobre cinco en relación con las listas nominales de electores, luego los sorteados reciben un curso de capacitación y finalmente son nombrados oficialmente.

d) Padrón y credenciales. Según la Constitución debe existir un Registro Nacional de ciudadanos que cumpla con las funciones que antes hacían los padrones electorales. El objetivo es el registro de todos los ciudadanos en edad de votar y la creación de una cédula de identidad. Este último aspecto, y después de muchas discusiones, se acordó que lleve fotografía. El proceso de registro se llevará a cabo en el Distrito Federal y Estado de México, en 1992, y se llevará a cabo en Nuevo León y otras Entidades de la República.

e) Tribunal Federal Electoral. Durante años la justicia electoral se procesó a través de las procuradurías institucionales encargadas de la organización Electoral. En 1990 se transformó en Tribunal Federal Electoral. A este órgano compete resolver todos los problemas que se presenten en torno a los comicios electorales.

f) La calificación. La última instancia de procesamiento de los resultados electorales son los Colegios Electorales. Las resoluciones de los Colegios son definitivas e inatacables (Art. 60 constitucional). Sin embargo tienen que asumir como obligatorios los dictámenes del Tribunal.

g) Redistribución. La necesidad de "redistribuir" el territorio es cada vez más patente, por las disparidades que existen entre los distritos en términos de electores. E

se constata comparando Estados con Estados o distritos dentro de una misma entidad. Para ilustrar esto baste un ejemplo: Baja California Sur, con 157,672 ciudadanos empadronados, tiene derecho a dos diputados (el mínimo que señala la ley), Aguascalientes que le dobla en ciudadanos (337,528), tiene derecho a los mismos dos.

Para 1994, conforme a la misma legislación deberá hacerse una nueva distribución, y este es uno de los retos mayores del IFE y los partidos, ya que esta deberá ser lo más objetiva y neutral posible.

h) Las Juntas y el servicio profesional electoral. Las Juntas Ejecutivas (tanto locales como distritales) constituyen el cuerpo permanente de funcionarios del sistema electoral. De su comportamiento depende, en buena medida, la imparcialidad o no de todo el proceso.

### 5.2 Democratización de la representación

La representación ciudadana es uno de los puntos medulares de todo sistema político; en nuestro país, como en muchos otros, la participación política y electoral, se realiza a través de organizaciones políticas. Es aquí donde según el consenso general, se hace necesario revisar la legislación, ya que ésta aún tiene deficiencias importantes e incluso aberraciones.

a) Los partidos políticos. Los registros condicionados. Una de las piezas fundamentales de la reforma política de 1977 (LOPPE) fue la inclusión del "registro condicionado" como fórmula para reconocer e integrar a la lucha electoral-institucional a corrientes que hasta entonces se encontraba artificialmente marginadas. El reconocimiento de un partido se condicionaba a los votos que obtuviesen en la elección (más del 1.5% de la votación).

Entre 1979 y 1986, el registro condicionado jugó un papel medular, ya que contribuyó a ampliar el número de ofertas políticas que se presentaban al electorado y a remodelar el perfil de nuestro sistema partidista. Después de ese último año se canceló pero se retomó en 1990. Sin embargo, pareciera que en este sentido la ley permite una especie de círculo vicioso en el registro de los partidos, ya que aunque un partido no obtenga el 1.5% de la votación de una contienda electoral, puede volver a solicitar su registro condicionado para la siguiente elección.

Este proceso fomenta el crecimiento artificial de

los partidos que participan en comicios y siembra la idea de que el objeto es *aparentar* mayor democracia. Lo que quizá se pueda solucionar estableciendo que el partido que no alcance el 1.5% tiene que "descansar" obligadamente a la siguiente elección.

b) Los recursos de los partidos. En todo el proceso de organización, jornada, cómputo y calificación electoral, los partidos políticos deben jugar, según la ley, un papel fundamental de vigilancia. Tienen además una serie de recursos legales para impugnar acciones de los órganos electorales ya sea ante éstos mismos o ante el tribunal, deben y pueden tener representantes en todas y cada una de las casillas.

c) Las condiciones de competencia. Para nadie es nuevo que en nuestro país la competencia entre los partidos es francamente desigual. Recursos financieros, medios publicitarios, y sobre todo la simbiosis entre el PRI y no pocas instituciones estatales, conforman un escenario muy ventajoso para uno y desventajoso para los demás.

1. **Financiamiento.** El Consejo General del IFE asigna los recursos proporcional al número de votos y diputados de cada partido, establece además un financiamiento "por actividades generales". Es este último aspecto el más discutido, porque evidentemente este financiamiento extra legal beneficia al partido oficial, lo que sin duda afecta la auténtica competencia democrática.

2. **Medios de comunicación masiva.** Desde 1977, en las dependencias de la entonces LOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) se enunciaron los derechos que los partidos políticos tenían en materia de medios de comunicación. A raíz de la última elección federal (1991), tanto en la prensa como en la radio se ha notado una apertura que lleva a que se recreen las campañas, denuncias e iniciativas de los partidos. No obstante, en lo fundamental la televisión sigue siendo un medio demasiado sesgado a favor del PRI. Y mientras en los medios (en la mayoría de ellos) no se reproduzca, como algo natural la pluralidad política que coexiste en la sociedad, el clima democrático no acabará de nacionalizarse.

### 6. VISIONES DEL PROBLEMA POLÍTICO ACTUAL

La *óptica partidista* es significativa en cuanto que refleja la evaluación política que hacen estas

instituciones de la realidad nacional. Cada partido realiza el diagnóstico que responde a sus circunstancias y necesidades políticas, matizando los aspectos de mayor relevancia para cada entidad. En el conjunto, emerge la imagen de la problemática que cada partido contempla como fundamental para el país en la actualidad.

Para el Partido de la Revolución Democrática (a través de la presentación de uno de sus promotores, el Partido Mexicano Socialista) la problemática política del país consiste en la "escisión profunda" entre el poder y el pueblo, donde el primero carece del consenso indispensable para perpetuarse en el gobierno. Este partido expresa de una manera tajante la tesis de la falta de representatividad del PRI, sobre lo que fundamenta el argumento de la necesidad de modificar el sistema político, confiriendo el control de los procesos electorales, pero sobre todo los de control político en un sentido más amplio, a los partidos políticos ("a la sociedad"), y excluyendo al gobierno de los mismos. El principio de que ni el gobierno ni ningún partido debe tener una representación dominante en los organismos políticos electorales, y de que se constituya una entidad independiente y autónoma para calificar las elecciones, es un fundamento esencial de la democracia; en este sentido, la tesis es incontrovertible. Sin embargo, el supuesto del que parte la argumentación -que contrasta con la de los demás partidos políticos en la oposición- responde a la realidad concreta de este partido (o agrupación de partidos) en cuanto a que parte del supuesto de que la ilegitimidad y/o ausencia de representatividad del PRI y del gobierno es privativa de éstos y no extensiva a otros partidos o agrupaciones políticas. En otras palabras, el PRD supone ser ampliamente representativo de la población mexicana, condición que es fuertemente debatible aún después de los comicios de 1988, tanto por los índices de abstención como por la problemática general de legitimidad que afecta al conjunto del sistema político, del cual aquel partido es componente integral. Las elecciones estatales posteriores a julio de 1988 demuestran que la importancia electoral del PRD es menor o igual que la entonces obtenida, y no mayor.

Para el Partido Acción Nacional la problemática política del país es doble y se resume en

dos conceptos específicos: por una parte la falta de respeto al voto y a los resultados electorales y, por otra, la mezcla y confusión entre el gobierno y el pueblo. Estos dos factores, según el PAN, son los que imposibilitan la democracia en el país e impiden el desarrollo económico. En el caso de este partido que mayor presencia nacional (de entre los partidos en oposición) ha logrado a lo largo de su historia, el énfasis sobre los procesos electorales responde a la naturaleza y realidad cotidiana: es el partido que más rápidamente podría capitalizar -en votos- un proceso electoral totalmente abierto y transparente. Dada su cobertura geográfica y fuerte concentración en algunas entidades y municipios del país, su capacidad técnica para avanzar en el terreno electoral -sobre todo en comparación con todos los demás partidos en oposición- hace evidente la razón por la que se confiere una importancia a la problemática electoral (tanto el voto como la naturaleza del PRI).

Para el Partido Revolucionario Institucional "el dinamismo de la lucha política y la búsqueda de un nuevo equilibrio en la vida política nacional demandan una revisión de las instituciones electorales. El PRI sostiene que la modernización de los procesos electorales conlleva el fortalecimiento de la división de poderes y la independencia del Poder Legislativo. En otras palabras, para el PRI el problema político del México de hoy se circunscribe a los problemas electorales que se experimentaron en 1988, por lo que es necesario introducir un conjunto de ajustes a la legislación electoral. Para el PRI la problemática política actual es reflejo de los inadecuados mecanismos de elección de los diputados y de la representación proporcional, que facilitan una amplia presencia de los partidos de oposición en la misma legislatura. Así como para los partidos de oposición la definición de la problemática política manifiesta intereses diagnósticos particulares, la postura del PRI refleja una perspectiva de un partido en el poder que enfrenta diversos tipos de dificultades para el mantenimiento legítimo de su posición hegemónica. Es decir, para el PRI no hay problemas en cuanto a representatividad (pues el PRI supone representar a la mayoría de la población), pero sí hay exceso de representación y oposición a través de los mecanismos de proporcionalidad.

Para los partidos políticos la problemática política se define de maneras diversas, aunque to-

convergen en la necesidad de llevar a cabo cambios, ajustes o modificaciones a los esquemas, procesos, instituciones o estructuras actuales. Todos coinciden en la existencia de un severo problema de representatividad aunque, como era de esperarse, todos atribuyen a los otros la falta de representatividad. Ante sí mismos, todos los partidos son mayoritarios y ampliamente representativos de la población. La consecuencia natural de estas posturas es que para los diversos partidos, los otros son entidades ilegítimas, lo que los lleva a concluir que sus representantes son espúreos. Aunque este factor constituya un componente más (y normal) de la retórica partidista, sus implicaciones políticas son fundamentales, pues implica que aún no existen las condiciones mínimas necesarias para que las diversas agrupaciones políticas y partidistas estuviesen en la posibilidad de entablar un diálogo conducente a la conformación de un nuevo proceso político y de las nuevas "reglas del juego" acordadas consensualmente.

## 7. LA REALIDAD POLÍTICA DE HOY

Independientemente del marco analítico que se utilice para la evaluación de la problemática del país, tres parecen ser las principales manifestaciones estructurales de la misma. *Primero*, las fuentes de poder en la sociedad se están diversificando, tornando obsoletos a la mayoría de los mecanismos tradicionales de representación. Esto ha llevado a la existencia de un "divorcio" entre la población y los órganos y entidades formalmente encargados de representarla. *Segundo*, el sistema político enfrenta una incapacidad política de hacer realidad la letra de la Constitución en materia de democracia. *Finalmente*, algunas de las estructuras del sistema político han formado murallas virtualmente infranqueables para la introducción de reformas políticas; tal es el caso, por ejemplo, de los principios sobre los que actúan los sectores corporativos, que tienen un interés creado en el mantenimiento del status quo. Cualquier modificación que se pretenda hacer en el sistema político tendrá, necesariamente, que romper con el actual funcionamiento de estas estructuras.

El problema de la falta de representatividad y de representatividad afecta al conjunto de los partidos políticos. Independientemente de los clamores de los partidos de oposición respecto al PRI o de éste respecto a aquellos, la realidad tangible es que -en términos

generales- la problemática de representación afecta al conjunto de actores políticos por igual: lo que está cambiando es la realidad del país y ninguno de los partidos ha logrado transformar su actuación para ser exitoso en esta nueva etapa. No cabe la menor duda de que todos los partidos cuentan con algún grado de apoyo, núcleos de seguidores de mayor o menor tamaño; muy pocos de los ciudadanos de la República se sienten verdaderamente representados por los partidos. Muchos votan, en plena conciencia, por uno y otro partido; pero esto no equivale a sentirse representado. El mero hecho de que exista un voto de protesta o de que cambie éste de preferencia partidista (como ha ocurrido con el PAN y, recientemente, con el Frente Cardenista) indica que la población tiene poco arraigo partidista y que utiliza a los partidos, en forma circunstancial, para hacer valer (o, al menos, sentir) su inconformidad.

Hay síntomas y manifestaciones de la crisis de representación que pueden ser apaciguados o, de igual manera, pueden tornarse explosivos. Y no por ello dejan de ser síntomas. Quizá el mejor ejemplo de lo anterior es la legitimidad, cuyos índices pueden subir o bajar como consecuencia de diversos factores exógenos. El actual gobierno no logró una legitimidad electoral decisiva, pero -en el curso de tiempo- ha logrado consolidarse y afianzar esa legitimidad como gobierno. Esto es algo normal con un factor relativamente volátil como es la legitimidad. Pero lo que no va a cambiar por sí mismo o de manera circunstancial es la problemática más profunda de representación que afecta la conjunción del sistema político.

La crisis de representación no es problema privativo del gobierno o del PRI; afecta por igual al conjunto de partidos que hoy están en la oposición. Esto implica que sólo un cambio profundo en la estructura del sistema político podría fundamentar una recuperación de la representatividad. La segunda manifestación de la problemática política se observa en la incapacidad del sistema político para hacer congruente la retórica partidista (y gubernamental) con la realidad tangible. Esta problemática está igualmente presente en el ámbito político que en el económico: se relaciona con el abismo que con frecuencia existe entre el discurso político y las prácticas democráticas; entre el estancamiento

económico y las expectativas de crecimiento.

Esta distancia entre la realidad y el discurso tiene diversas causas y sus orígenes se remontan, por lo menos, al siglo XIX. Pero el problema no es menos serio y relevante en la actualidad. Una incongruencia profunda y que a nadie engaña es la que existe entre la plataforma y retórica del PRI con el discurso del propio gobierno: se trata de un divorcio entre dos concepciones del mundo que parten de principios radicalmente diferentes. En la medida en que esta distancia se incrementa, mayor será la incongruencia. De ahí el planteamiento de la necesidad de que el PRI responda a la realidad actual del país y compita por el apoyo del público elector.

La tercera manifestación de la problemática política se da entre los grupos de interés que tradicionalmente se han beneficiado del sistema político y los que no tienen acceso en la actualidad. Esta contradicción se gesta principalmente por la existencia de estructuras corporativas en las cuales se mezclan intereses económicos con los políticos, en detrimento de toda la población. Estas estructuras fueron creadas a partir de los años treinta con el objetivo de darle consistencia y fuerza al régimen post-revolucionario. La existencia de estructuras sindicales, campesinas, empresariales y burocráticas fuertes y responsivas a la autoridad gubernamental satisfacía objetivos políticos indisputables y legítimos: se estaba en un proceso de construcción de un nuevo sistema político, al que había que sustentar y dar fuerza.

Una evaluación de estas estructuras desde su nacimiento hasta el presente sugiere que, si bien se lograron los propósitos iniciales, los costos económicos, políticos y sociales de su funcionamiento -en conjunto y sin particularizar en las excepciones- han resultado devastadores. Buena parte de la crisis económica y política que el país ha venido experimentado desde finales de la década de los sesenta responde a los vicios de estas estructuras.

En la actualidad, el país se enfrenta a un proceso de cambio de enormes dimensiones tanto en el ámbito económico como en el político. Si bien el primero está siendo impulsado por el gobierno, el proceso de cambio político no es menos real, aunque

ésta aún no haya sido formalizado. En ambos procesos de cambio se da la presencia de los intereses corporativos como un agente dislocador; los intereses de estos sectores chocan con las reformas propuestas, lo que les da un enorme incentivo para erosionarlas, sabotearlas o impedir las. De hecho, la sola existencia de estas estructuras constituye un impedimento a la apertura política y a la reactivación del crecimiento económico.

La gran interrogante en el proceso de reforma reside dentro del propio gobierno. Las estructuras corporativas representan una doble identidad. Por una parte, éstas han sido los más leales apoyos del sistema político y del régimen desde su constitución; por la otra, sin embargo, en muchos casos también son la cuna de la disidencia política al propio sistema. En el proceso de liberalización económica, muchos de los intereses corporativos irán perdiendo capacidad de gestión y poder, lo que va a solidificar a la oposición y debilitar los apoyos al sistema. En este contexto, la interrogante estratégica de qué hacer con los intereses corporativos es prácticamente imposible de resolver si la mira se limita al corto plazo, pues abandonarlos y disolverlos sin más y de inmediato tendría un costo político monumental. Poniendo la mira en el largo plazo, sin embargo, la óptica es radicalmente distinta. En el largo plazo, la sola existencia de intereses corporativos habría cancelado la reforma económica y la política. Por ello, con la mira enfocada hacia el largo plazo la interrogante sobre los sectores corporativos no sería qué hacer con ellos, sino cómo llevarlos a cabo.

Las características políticas del régimen posrevolucionario y su origen hicieron natural cierto tipo de funcionamiento de los sectores corporativos y la promoción y arraigamiento de sus intereses. Así, aun cuando la realidad económica y política ha cambiado sensiblemente, la naturaleza histórica del régimen de gobierno explica la creación y fortalecimiento de las corporaciones, la modificación sustancial del funcionamiento corporativo indudablemente va a traer consigo una transformación de la naturaleza del régimen, y aunque una transformación de este tipo debe ser bienvenida, es importante reconocer las razones y orígenes del cambio. Se requiere una transformación no porque la naturaleza del régimen sea históricamente errónea,

sino por el abuso al que han llegado los grupos de interés corporativos, convirtiéndose en verdaderos desafíos a la existencia misma del régimen. La transformación aquí propuesta no implicaría el abandono de la promoción de diversas causas y objetivos que tienen plena legitimidad histórica, sino el desmantelamiento de los mecanismos e instrumentos que impiden las reformas política y económica, y con ello el bienestar del pueblo mexicano.

Los intereses corporativos minan la



estabilidad política del país en la medida en que impiden la recuperación económica y erosionan a las instituciones políticas desde el interior. Por encima de todo, las estructuras corporativas representan, cada vez más, a intereses propios de los líderes de esas corporaciones y ya no a sectores significativos de la población. Su vigencia ha caducado.