

LA CONFIABILIDAD PÚBLICA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN RELACIÓN A LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES: EL CASO CHIHUAHUA.

Luis Villegas Montes.

“Aquellos que emiten los votos no deciden nada, aquellos que cuentan los votos lo deciden todo”.

José Stalin.

Capítulo I.

El problema.

La exigencia social de limpieza electoral¹ ha sido un asunto político recurrente en la vida pública de nuestro país desde las últimas décadas del siglo XIX y especialmente desde inicios del siglo pasado, aunque sólo desde finales de la década de los 70's y, especialmente, a partir de 1988 tal exigencia logró abrir un largo y complejo proceso de reformas sucesivas a la legislación electoral que, a la luz de los eventos macropolítico electorales de 2006, aún no puede considerarse terminado.

Sin embargo, desde inicios de los 90's ha sido generalmente aceptado que para la democratización del estado mexicano tal proceso de reformas ha sido decisivo². La expedición de leyes en materia electoral o su reforma ulterior ha girado, principalmente, en torno al correcto funcionamiento de la autoridad electoral, la garantización de la limpieza electoral y la regulación de los partidos políticos.³ Así mismo, ha sido también generalmente aceptado que con tales reformas electorales sucesivas, las violaciones flagrantes de la legislación electoral, las irregularidades generalizadas y los actos de manipulación de las elecciones, que afectaron gravemente la legalidad y confiabilidad pública del sistema electoral y, de esa manera, la legitimidad del Estado,⁴ han disminuido en la última década y media. Los mecanismos creados por tales reformas y empleados para ello han girado, básicamente, en torno a los ejes normativo e institucional y han sido instrumentados a través de “medios coercitivos que sancionan las conductas de manipulación del voto”⁵.

¹ Con la expresión popular “limpieza electoral” se suele designar, en México, una situación en la que, en el proceso de una elección pública, ninguna autoridad estatal, grupo o persona lleve a cabo: uno, conductas que limiten o, peor, nulifiquen, en uno o más casos individuales, el derecho de todo ciudadano a emitir libre y secretamente su voto por el candidato de su preferencia; dos, conductas que, usando o no recursos públicos, beneficien a alguno de los candidatos nulificando la obligada imparcialidad de la autoridad y la equidad de la competencia entre éstos; o tres, conductas que alteren o, peor, falsifiquen la cantidad de votos obtenidos por cada candidato, generando un resultado fraudulento en tal elección pública. Así, de manera sintética, podríamos decir que “limpieza electoral” equivale a “vigencia plena del derecho ciudadano a elegir gobernantes” o, simplemente, a “sufragio efectivo”, como se decía en 1910, toda vez que en una elección “sucia” o fraudulenta no elige el público ciudadano sino el defraudador ni, por tan tanto, es efectivo en ella el sufragio.

² Margadant, 1990:205

³ “La agenda de la reforma electoral, tanto en 1977 como en 1989 (y después en 1993 y 1996), trató básicamente de reformas para modificar la institucionalidad de la organización electoral y los mecanismos para la contabilidad de los votos” (Larrosa, 2005:264)

⁴ Entendida la “legitimidad” como lo hacía Gaetano Mosca cuando afirmaba que: “en todas las sociedades discretamente numerosas y llegadas a un cierto grado de cultura hasta ahora ha sucedido, que la clase política no justifica exclusivamente su poder únicamente con la posesión de hecho, sino que busca darle una base moral y legal”. Citado por Bobbio, (2006:120).

⁵ Díaz, 2002:113

En el orden federal, los años electorales de especial significación para dicho proceso de reformas son: 1988, 1994, 1997, 2000 y 2003. El primero es el año clave que desata el mencionado proceso. Por tratarse de elecciones generales, estaba en juego la Presidencia y ambas Cámaras del Congreso (Diputados y Senadores). El órgano encargado de organizar las elecciones, como desde décadas atrás, era la Secretaría de Gobernación, que por ser una dependencia del Ejecutivo Federal, su titular era designado discrecionalmente por el presidente en turno. La legislación dotaba de un control total del proceso electoral al titular de dicha secretaría y, por su conducto, al “partido del presidente”, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que detentaba el Ejecutivo Federal desde 1946, aunque bajo los nombres de Partido Nacional Revolucionario, primero, y Partido de la Revolución Mexicana después, lo había detentado desde 1928. Adicionalmente, por sus características, dicha legislación imposibilitaba tanto investigar como, sobre todo, comprobar la realización de conductas fraudulentas de cualquier tipo o naturaleza en los procesos electorales⁶. Ni siquiera existía la noción jurídica de “delito electoral”.

Sin embargo, al inicio de tal año, un amplio grupo escindido del PRI logró configurar una candidatura presidencial de oposición nueva (que daría pie al año siguiente a la creación del Partido de la Revolución Democrática, PRD), a la par que la del partido político de oposición tradicional (Partido Acción Nacional, PAN), configurándose, por primera vez en la historia política del país, un escenario electoral con tres grandes segmentos sociopolíticos y altamente competido. Aunque la tecnología disponible para investigar las opiniones del público elector y sus intenciones de voto **no** se usaba aún en el país, era *vox populi* que el candidato presidencial del PRI estaba lejos de atraer la mayoría absoluta de éstas e, incluso, que podía perder ante el candidato de la nueva oposición.

Al final de la jornada comicial de 1988, la primera información sobre los resultados de la misma arrojada por el sistema computarizado que por primera vez se instalaba, señaló ventaja para el candidato presidencial de la nueva oposición, inmediatamente luego de lo cual, dejó de funcionar (la mundialmente célebre “caída del sistema”)⁷, dando por ganador al candidato del PRI al reiniciarse varios días después. Ello condujo a que el proceso postelectoral se convirtiera en una crisis sociopolítica sin precedente reciente, en virtud de los generalizados cuestionamientos respecto de dicho triunfo, tanto de parte del PAN, cuyo candidato presidencial quedó en tercer lugar como, sobre todo,

⁶ Campuzano (2002: 210) afirma que el Tribunal de lo contencioso electoral, vigente en ese periodo, “estaba condenado al fracaso porque la ley hacía casi imposible poder comprobar el fraude”.

⁷ Ver: López (2005:325), Peschard, (1993:110), García Rojas (2004), Bolívar (2003:50), entre otros

del conglomerado de organismos de la nueva oposición, cuyo candidato presidencial quedó en segundo lugar.⁸

Vista en perspectiva histórica, esta crisis sociopolítica “troqueló”, por un lado, la composición tripartita básica (PRI-PAN-PRD) del electorado y del sistema político desde entonces y, por otro lado, se convirtió en el precipitante del mencionado largo y complejo proceso de reformas electorales, pues “resultaba insostenible, sobre todo después de 1988, que las elecciones en México no fueran limpias, ni transparentes, ni equitativas, y que el gobierno federal y los estatales, sin gozar de la credibilidad social suficiente, siguieran preparándolas” (Cárdenas, 1999:467). Como resultado de ello y por la presión de la oposición (PAN y PRD), en 1990 se produjo así la primera reforma de dicho proceso: creación del IFE en tanto autoridad electoral legalmente autónoma del Ejecutivo, aunque el Secretario de Gobernación lo presidía, y emisión de una por completo nueva legislación electoral: Código Federal de Instituciones y Procesos Políticos (COFIPE).

El de 1994 fue un año importante porque, siendo también de elecciones generales, inició con el levantamiento armado del EZLN en Chiapas y la crisis sociopolítica asociada a ello condujo, entre otras muchas cosas, a una segunda reforma electoral de consecuencias estratégicas en el mes de marzo. Ella excluyó definitiva e irreversiblemente al Ejecutivo Federal (Secretaría de Gobernación) de toda participación en el órgano de dirección de la autoridad electoral (IFE) y, por tanto, de la organización de los procesos comiciales públicos. Esta nueva reforma electoral serviría de modelo al resto de las entidades federativas en su propia búsqueda de alternativas para diseñar el marco jurídico regulatorio de los procesos electorales locales. Al preverse en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado “Instituto Federal Electoral”, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; y al establecer que en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores, el Constituyente Permanente⁹ realizó una modificación de la mayor

⁸ Véase Meyenberg (2002:250).

⁹ Frente a la clásica división del Gobierno en tres poderes, existe una clasificación previa, antes de que se cree el Gobierno, antes incluso de que se cree la Constitución: Es aquella que distingue entre Poder Constituyente y poderes constituidos. El Poder Constituyente, en uso de la soberanía nacional, es el que creó y organizó la Constitución. Los poderes constituidos son a los cuales la Constitución dota de facultades expresas y, por lo tanto, limitadas. [...] Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su misión de darnos la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus respectivas órbitas y conforme a sus facultades expresas (Tena, 2005:12). “La separación en el tiempo del Poder Constituyente, autor de la Constitución, y de los poderes constituidos, obra y emanación de aquél, no presenta dificultad: en el momento en que la vida del primero se extingue, por haber

significación histórica, en virtud del desplazamiento de potestades del Poder Ejecutivo al nuevo “poder electoral” (Rabasa, 1994:19). Así mismo, 1994 fue el año en que se llevó a cabo el primer debate entre candidatos presidenciales en la TV¹⁰, marcando el inicio de lo que luego sería denominado proceso de “mediatización de la política” en México.

Aunque las elecciones generales de 1994 generaron menos cuestionamientos sociopolíticos que las de seis años antes y no se produjo la “crisis de legitimidad” que se había producido 6 años antes, sin embargo, de todas maneras las masivas irregularidades que fueron documentadas, denunciadas y publicitadas (por ejemplo, el que el fenómeno de los “rasurados”, ciudadanos borrados del padrón de su casilla sin justificación alguna, se presentó en 87% de las casillas),¹¹ junto con otros elementos macropolíticos, condujeron a una tercera reforma electoral en 1996.¹² La reforma electoral de este año

cumplido su misión, comienza la de los segundos. El Poder Constituyente únicamente otorga facultades pero no las ejecuta, al contrario de los poderes constituidos que ejercitan las facultades recibidas del Constituyente sin otorgárselas nunca a sí mismos” (Villegas, 49:2007). Por ende, el Constituyente Permanente será el órgano revisor de la Constitución: “Pero hemos llegado en nuestro estudio a un punto en que ya no resalta con la misma nitidez la separación en el tiempo y en la teoría del Poder Constituyente frente a los poderes constituidos. En efecto, el artículo 135 de la Constitución federal establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma (Fix, 2001:93). Su función es, pues, función constituyente. La presencia del Constituyente Permanente al par de los poderes constituidos, requiere ser explicada. El alcance de sus actividades consiste en adicionar y reformar la Constitución. Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo” (Villegas, *ibid*).

¹⁰ La importancia y significación de este tipo de eventos queda de manifiesto si leemos tres opiniones distintas respecto de este acontecimiento: “Es de llamar la atención que, (...) en 1994, el debate televisado en el que participaron los candidatos de los tres principales partidos contendientes, sí tuvo un impacto muy importante sobre la popularidad de sus candidatos” (Loaeza, 1997:118); “Fernández de Cevallos tuvo su mejor desempeño durante el primer debate en la historia moderna del País transmitido en televisión con los principales candidatos presidenciales el 12 de Mayo de 1994, evento en el cual su elocuencia le ganó un gran respeto. Como resultado de ello, su popularidad registró un notable incremento” (Torres, 1999:36), y “Más dramáticos eran los resultados expuestos por la firma de Louis Harris, “Indermec”, que luego de levantar una encuesta en el Valle de México, ponía de relieve que, tras el debate del jueves 12 de mayo, el candidato panista había aumentado el número de sus simpatizantes hasta un delirante 42%. Debiéndonos llamar la atención precisamente que esta empresa no se distingue por su inclinación panista” (Loyola, 2002:91). Escenas impensables en nuestro país hacía tan sólo una década.

¹¹ “Lo que quedó muy claro para toda la Alianza Cívica fue que **no hubo realmente un proceso electoral equitativo sino una competencia desigual frente a un partido de Estado**. En las elecciones federales del 21 de agosto se dieron un cúmulo de mecanismos de fraude que en su conjunto afectaron seriamente a la calidad del proceso electoral”. Informe Final de Alianza Cívica/Observación 94, publicado el martes 20 de septiembre de 1994 en el periódico *La Jornada*.

¹² La reforma electoral de este año se caracterizó porque en la composición de la Cámara de Diputados, se fijó el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por los dos principios (mayoritario y proporcional); se fijó un nivel máximo de sobre representación de ocho puntos; y se incrementó el umbral de votación requerido para que un partido participe en la asignación de escaños. Por lo que atañe a la Cámara de Senadores, se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes y el umbral de votación para la asignación de escaños se estableció en un 2% de la votación emitida a nivel nacional. En tratándose de los partidos y agrupaciones políticas, se estableció un procedimiento único para obtener el registro como partido político; se flexibilizaron los requisitos para su registro; se incrementó el porcentaje para conservar su registro; y se reconoció la figura de la agrupación política. Por lo que atañe a la materia de este trabajo, las reformas para mejorar las condiciones de equidad en la contienda político-electoral, éstas son las siguientes: se establecieron garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales; se reconoció el derecho de aclaración informativa respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o caracteres personales; se estableció que la financiación pública debe prevalecer sobre otros tipos permitidos y regulados por la ley e incluye tres modalidades: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, los gastos de campaña y las actividades específicas; se prohibieron las aportaciones anónimas y se establecieron nuevos límites al financiamiento de simpatizantes; se aumentaron las atribuciones de control a cargo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; se modificaron las reglas para que el IFE determinara los topes de los gastos de campaña; se ampliaron las posibilidades legales para formar coaliciones electorales. Finalmente, por lo que atañe a la justicia electoral, se reconoció la acción de inconstitucionalidad en materia electoral frente a las leyes electorales promulgadas a nivel federal y local; se fijó un límite para que las leyes electorales federal y locales

se caracterizó porque en la composición de la Cámara de Diputados se fijó el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por los dos principios (mayoritario y proporcional); se fijó un nivel máximo de sobre representación de ocho puntos; y se incrementó el umbral de votación requerido para que un partido participe en la asignación de escaños (Becerra, 2005:43). Por lo que atañe a la Cámara de Senadores, se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes (Becerra, 2005:43) y el umbral de votación para la asignación de escaños se estableció en un 2% de la votación emitida a nivel nacional (Santiago, 1999:28). En tratándose de los partidos y agrupaciones políticas, se estableció un procedimiento único para obtener el registro como partido político; se flexibilizaron los requisitos para su registro; se incrementó el porcentaje para conservar su registro; y se reconoció la figura de la agrupación política (Meyenberg, 2000:4). Por lo que atañe a la materia de este trabajo, las reformas para mejorar las condiciones de equidad en la contienda político-electoral, éstas son las siguientes: se establecieron garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales; se reconoció el derecho de aclaración informativa respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o caracteres personales; se estableció que la financiación pública debe prevalecer sobre otros tipos permitidos (Becerra, 2005:40) y regulados por la ley e incluye tres modalidades: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, los gastos de campaña y las actividades específicas; se prohibieron las aportaciones anónimas y se establecieron nuevos límites al financiamiento de simpatizantes; se aumentaron las atribuciones de control a cargo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; se modificaron las reglas para que el IFE determinara los topes de los gastos de campaña (Santiago, 1999:30); se ampliaron las posibilidades legales para formar coaliciones electorales (Meyenberg, 2000:4). Finalmente, por lo que atañe a la justicia electoral, se reconoció la acción de inconstitucionalidad en materia electoral frente a las leyes electorales promulgadas a nivel federal y local; se fijó un límite para que las leyes electorales federal y locales deban promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse respectivo; se ampliaron los mecanismos de impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales, para garantizar la protección de los derechos electorales y los de carácter público asociados; se estableció un

deban promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse respectivo; se ampliaron los mecanismos de impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales, para garantizar la protección de los derechos electorales y los de carácter público asociados; se estableció un sistema nuevo de revisión constitucional de las resoluciones de las autoridades electorales; y se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado con máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.

sistema nuevo de revisión constitucional de las resoluciones de las autoridades electorales; y se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado con máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad (Becerra, 2005:40).

El año de 1997 es importante porque como resultado de las elecciones congresionales de mitad del sexenio 1994-2000, llevadas a cabo en el marco de la legislación producida por la tercera reforma electoral recién mencionada, por primera vez se produjo la situación consistente en que el partido político que detentaba el Poder Ejecutivo Federal desde 1928 (PNR-PRM-PRI) perdió la mayoría absoluta (mitad más uno) de las curules Poder Legislativo, sin que ningún otro partido político la obtuviese (situación que suele ser denominada, con cierto equívoco, como “gobierno dividido”, pues esta expresión es en todo caso aplicable a la situación en la que la detentación del Ejecutivo y de la mayoría del Legislativo están en manos de partidos políticos distintos). Ello, como apunta Lujambio (2003:22), implicó: “la redefinición del peso parlamentario del partido del presidente” y, por ende, éste dejó de controlar políticamente al Congreso. Lo cual fue especialmente posibilitado por tal tercera reforma, que eliminó la llamada “cláusula de gobernabilidad” (Rionda, 2001:18).

Tal cláusula establecía que el partido con más diputaciones uninominales ganadas (obtenibles por mayoría simple de votos en alguno de los 300 distritos electorales en que está dividido el país), podía participar en la distribución de diputados plurinominales (200 en total, a repartir según el porcentaje total de votos obtenidos por cada partido en cada una de las cinco circunscripciones en las que se agrupa a tales 300 distritos), aunque con ello su total de diputaciones representara un porcentaje del total de diputaciones de la Cámara respectiva (500) que siendo superior a su porcentaje de votación, equivaliera a la mayoría absoluta o la mayoría calificada de 2/3 (334 escaños) de ésta (Larrosa, 2005:256).

No sorprendentemente, esta “cláusula” había permitido la sobre-representación sistemática del “partido del Presidente” (PRI) desde la década de los 40’s del siglo pasado y, muy especialmente, desde 1988 y había garantizado que dicho partido ganara siempre la mayoría absoluta o incluso la mayoría calificada de 2/3 de ambas cámaras del Congreso. En un sistema electoral como el mexicano

en el que no existe la “segunda vuelta”¹³, por definición existe siempre una cierta probabilidad de que el partido que logra ganar el Poder Ejecutivo, para lo cual no es necesario obtener la mitad más uno de los votos pues basta obtener más votos que los contrincantes (mayoría simple), **no** logre ganar la mayoría absoluta de las curules en ambas cámaras del Congreso, para lo cual sí se requiere obtener la mayoría absoluta de los votos cuando, como es el caso, se tiene un esquema de asignación de tales curules tanto uninominal (60%) como plurinominal (40%). Naturalmente, tal probabilidad se eleva significativamente cuando existe una composición tripartita de las preferencias partidarias del electorado.

Ello nunca había pasado en México, antes de 1997, porque el control gubernamental total sobre el proceso electoral le permitió siempre al presidente en turno garantizar que se le asignase a su partido bastante más que la mayoría absoluta de los votos tanto en la elección presidencial como en las legislativas. En especial, no pasó en 1988, en que por la crisis sociopolítica el presidente saliente sólo pudo asignarle escandalosamente apenas la mayoría absoluta de los votos en la elección presidencial al candidato de su partido, porque dicha “cláusula” le garantizó incluso un porcentaje mucho mayor de las curules en ambas cámaras, cuando sin ella habría perdido la mayoría absoluta del Congreso.

Así, en términos generales, la mencionada “cláusula” operó siempre como un “seguro” del presidente en turno para dotar a su partido de la mayoría absoluta o incluso de la mayoría calificada de 2/3 del Congreso aunque no las hubiera obtenido en las urnas, de manera que éste pudiera responder adecuadamente a los designios legislativos de aquel. Todo lo cual generó la falsa impresión pública de que “el partido del presidente” ganaba el Congreso porque ganaba la presidencia. Ello se derrumbó, finalmente, en 1997.

Por su parte, el año 2000, en el que hubo también elecciones generales, es crucial, primero, porque para tal año la autoridad electoral federal (IFE) estaba ya “ciudadanizada”¹⁴ por completo, esto es, el presidente en turno (Secretaría de Gobernación) no participó en su organización y realización; segundo, porque fue el año en el que por primera vez en México **un candidato de un partido político**

¹³ Expresión popular que designa la especificación constitucional de que cuando ningún candidato logra cierto porcentaje de votos (la mitad o cerca de la misma), sólo los dos candidatos que hayan obtenido más votos acuden a una nueva elección que al ser la “segunda”, fundamenta la mencionada expresión.

¹⁴ Expresión popular con la que desde 1996 se ha designado el hecho de que el Consejo General del IFE está integrado sólo por ciudadanos que deben acreditar no ser ni haber sido militantes de ningún partido político durante cierta cantidad de años antes de ser designados para el puesto de Consejero (con duración es de 9 años) por la Cámara de Diputados. No obstante, es preciso señalar que ello no ha impedido, ni es esperable que lo haga, que los partidos políticos tengan sus “cuadros político-electorales” y que los promuevan a tal puesto, aunque no sean militantes registrados.

distinto al PRI ganó la Presidencia; tercero, y tan importante como lo anterior, porque también fue la primera vez que un candidato ganó la presidencia **con menos de la mayoría absoluta de los votos (43%), lo que también es altamente probable cuando, como es el caso, existe un composición tripartita de las preferencias partidarias del público ciudadano**; y cuarto, como era de esperarse dadas tal composición y la eliminación de la “cláusula de gobernabilidad”, **ningún partido político ganó ninguna de las dos cámaras del Congreso**, esto es, ninguno logró obtener la mayoría absoluta de las curules de las mismas: “Las elecciones de 2000 han dado por resultado **que ninguno de los grandes partidos obtuviera la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas**, aunque el PRI constituye la mayoría relativa en ambas: “La actual correlación de fuerzas políticas en el Congreso federal hace necesario que si el presidente Fox desea que aquél apruebe sus propuestas, tenga que negociar; no existe duda alguna de que necesita hábiles negociadores políticos” (Carpizo, 2001:78).¹⁵

Todo ello permitió asumir, con cierto optimismo, que: “El respeto a los resultados electorales (por parte de la autoridad electoral) dejó de ser la excepción para convertirse en la regla” (Rionda, 2001:53)¹⁶. El marco legal electoral parecía haberse consolidado y un tipo de sistema político de 70 años de edad llegaba a su fin al perder el PRI la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y ganarla el PAN, dando inicio con ello a un nuevo ciclo histórico político en la vida pública de México.

El año 2003 es también importante porque en las elecciones congresionales de mitad del sexenio 2000-2006, dado que ya no existía el tradicional poder “metaconstitucional” del presidente en materia electoral, y en el contexto de la composición tripartita del electorado y la eliminación de la “cláusula de gobernabilidad”, tampoco ningún partido político logró obtener la mayoría de curules del Congreso, en especial, en la Cámara de Diputados. Coadyuvó a ello tanto la debacle electoral del partido en el Poder Ejecutivo (PAN) desde 2000, como el repunte del PRD, reafirmandose la mencionada composición tripartita básica del electorado producida en 1988 y mantenida hasta hoy.¹⁷

Así mismo, con independencia del severo conflicto postelectoral, la tendencia a que el partido “en el gobierno” (federal) no detente la mayoría del Congreso, se manifestó también en las elecciones generales de 2006, en las que habiendo ganado el candidato presidencial del PAN, sin embargo,

¹⁵ Énfasis añadido.

¹⁶ Igual opina Valadés (2005:464): “sucesivas adecuaciones permitieron llegar a 2000 en un ambiente de razonable certidumbre en cuanto a la imparcialidad de los organismos electorales y la pulcritud general de los comicios”.

¹⁷ Véase Labastida y López Leyva, 2004:800.

ninguno de los tres grandes partidos obtuvo la mayoría absoluta de las curules en el Congreso: “De los 500 diputados que componen la Cámara Baja, 206 curules corresponden al PAN, 123 al PRD, 104 al PRI, 19 al PVEM, 18 al Partido Convergencia, 17 al Partido del Trabajo, 9 para Nueva Alianza y 4 para el Partido Alternativa Socialdemócrata”;¹⁸ esto por lo que hace a la Cámara de Diputados. En el caso de la Cámara de Senadores tenemos que: “52 escaños corresponden al PAN, 33 al PRI, 29 al PRD, 6 al PVEM, 5 a Convergencia, 2 al Partido del Trabajo y uno a Nueva Alianza” (*Ibid*).

Es relevante destacar que luego de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1996¹⁹ y atentos al mandato constitucional relativo al marco jurídico vigente en las entidades federativas en materia electoral, las legislaturas de éstas debieron legislar para adecuar sus respectivas legislaciones locales a ese nuevo marco constitucional en los aspectos clave mencionados: garantizar que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades gocen de autonomía en su funcionamiento, etc.

Dentro de ese entorno y dada la manifiesta imposibilidad de ocuparse de todos aquellos aspectos susceptibles en el ámbito electoral de generar falta de limpieza o de confiabilidad pública del sistema electoral, es que, tomando como referente el año de 1988 y atentos al orden jurídico vigente federal y local en una entidad federativa, Chihuahua, este trabajo se propone examinar la confiabilidad pública del sistema electoral mexicano en un aspecto crucial: por un lado, la integración de los órganos electorales administrativos, es decir, aquellos que se ocupan de organizar el proceso electoral en su conjunto y de contar los votos; y por el otro lado, cómo ciertos mecanismos para tal integración posibilitan la existencia de conductas (de partidos políticos, candidatos o ciudadanos) que riñen con el marco legal, cuando existen lagunas legales que no determinan el contenido de las referidas conductas en tratándose de temas específicos tales como: las precampañas, la manipulación electoral, las “mareas”, la indebida intromisión del gobierno en los procesos electorales o la emisión de propaganda sobre programas sociales por parte de este último.²⁰

El problema que sirve de punto de arranque a este trabajo será, así, el de ubicar los “huecos” legales y demostrar cómo a través de éstos se actualizan anomalías diversas que empañan la

¹⁸ Nota suscrita por Eileen Truax, publicada originalmente en la Opinión Digital, el jueves 31 de agosto del 2006, bajo el título: “El nuevo Congreso”. Visible en <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=0000000000000453110>

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año.

²⁰ El sentido de estas expresiones se aclara en el Capítulo III.

transparencia electoral. La relevancia de estos vacíos legales deriva de que frente a ellos será la autoridad administrativa la que determine el alcance y la validez del acto: “en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de éstos habrá de atender a las consecuencias previstas constitucional y/o legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados” (Orozco, 1999:1183), sin que haya en absoluto garantías de que, en todos los casos, la autoridad actuará de la mejor manera posible en el delicado proceso de tal determinación.

La selección de Chihuahua para realizar el análisis comparativo responde a las siguientes razones:

- En los últimos doce años se han alternado en la titularidad del poder ejecutivo de la entidad dos partidos políticos (PRI y PAN), como ha ocurrido en el ámbito federal, y
- En Chihuahua es dable destacar que en los últimos nueve años han ocurrido incidentes de relativa significación. Por ejemplo, dos procesos de referéndum rechazados y una reforma constitucional que extinguió un órgano electoral no identificado con el partido que a la sazón tenía la mayoría en el Congreso local.²¹ Aunque la Ley Electoral local no es un cuerpo normativo moderno, data de 1994, lo cierto es que incluye las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del mes de agosto de 1996; sin embargo, a diferencia de la legislación federal, sí regula la prohibición -para los gobiernos estatal y municipales- de hacer propaganda en época electoral, sobre los programas de obra pública o de carácter social a su cargo.
- El elevado índice de asuntos recibidos y tramitados por el TEPJF en el periodo que media de 1996 a 2004; en ese lapso se han recibido en esa instancia 1,091 asuntos correspondientes sólo a Chihuahua, lo que representa un 6.86% del total de asuntos resueltos en ese periodo; cifra muy por encima del promedio nacional: 3.12% y que como se aprecia a simple vista, lo duplica (TEPJF, 2004:329).

²¹ Ver Alberto Aziz (1998:216): “desde que fue nombrado el Presidente del Consejo Estatal de Elecciones, Lic. Armando Herrera Acosta, en diciembre de 1994, al PRI no le gustó y trató de desprestigiarlo mediante campañas de prensa. [...] A pesar de que el PRI tuvo un reconocimiento pleno a sus triunfos en 1995, la inconformidad de no poder controlar o manipular los organismos electorales fue una condición política que no toleró”.

La interrogante susceptible de plantearse es la siguiente: ¿cuál es el grado de confiabilidad pública del sistema electoral mexicano en lo relativo a los órganos electorales locales, tomando como caso de estudio Chihuahua? En la opinión de Arroyo (1999:434), las reformas en el ámbito federal han determinado el rumbo de las legislaciones electorales locales; no obstante, en “un escenario de congresos estatales dominados por un solo partido político, las oportunidades de avances se ven limitadas”, ya que como apunta Cornelius (2002:28), es esperable que el PRI se concentre “en mantener el control de los feudos que aún permanecen en (sus) manos... a nivel local y estadual”.²²

Así las cosas, nuestra hipótesis es que la confiabilidad pública del sistema electoral mexicano es muy relativa. A nivel federal, en comparación con la situación prevaleciente en 1990, el avance es significativo en lo que se refiere a la integración de órganos electorales, causales de nulidad y tipificación de delitos electorales²³. Hasta antes de las elecciones generales de 2006, la situación general podía diagnosticarse como lo hace Flores (2006:5): “Desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, éste ha organizado cinco elecciones federales (1991, 1994, 1997, 2000 y 2003). La credibilidad y confianza de la que goza el IFE [es imputable a que] desterró de los procesos electorales del país las prácticas de fraude que tradicionalmente ejercían los gobiernos priístas”. Sin embargo, el severo conflicto postelectoral, los amplios cuestionamientos al triunfo por segunda ocasión consecutiva del candidato presidencial del PAN y sus múltiples secuelas a poco más de un año de tales comicios, hacen altamente probable una cuarta reforma electoral, sin que sea posible, dada la complejidad e intensidad del debate político nacional actual, arriesgar algún pronóstico sobre el diagnóstico del sistema electoral a nivel federal que formulará el Congreso para definir las líneas matrices del perfil de tal reforma.

No obstante, en el ámbito local, existen significativos rezagos que en cualquier escenario prospectivo de las características de dicha reforma es muy probable que sean considerados, tanto si la misma camina hacia un sistema electoral nacional que subsuma a los de las entidades federativas, como

²² Aunque, como luego veremos, esta es una imputación que podría hacerse con mayor o menor acierto a los tres partidos políticos nacionales de mayor peso: “Como se puede apreciar todos son miembros de un círculo vicioso del que disfrutan un beneficio, argumento por el cual nos podemos preguntar: para qué denunciar como delito electoral un acto en el que los implicados obtienen un provecho. En este caso, las personas que denunciarían son los que tienen un amplio sentido cívico-democrático o no fueron parte del reparto de los insumos utilizados. Por otra parte, los partidos no siempre denuncian esta clase de conductas, porque ellos mismos las utilizaron para sus campañas. **En los estudios cualitativos y cuantitativos desarrollados para este proyecto se hizo evidente que todos los partidos, en mayor o menor magnitud, recurren en prácticas para la manipulación, coacción o compra del voto**” (FLACSO:87). Las negritas son mías.

²³ “Aunque las reformas electorales en México no han concluido y el tema de la autonomía no está agotado, es preciso señalar que el nivel de independencia y autonomía logrado en 1996 es relativamente notable, si comparamos estas reformas con las anteriores” (Cárdenas, 1999:482).

si no lo hace, debido a que el deficiente marco jurídico, cuyas lagunas legales no son subsanadas por los órganos electorales locales (precampañas, propaganda gubernamental, etc.), puede afectar seriamente la confiabilidad pública del sistema en su conjunto. Sobre todo en el periodo macropolítico abierto en 2006.

Metodología.

Nadie discute la existencia de ciertos “huecos” o “lagunas” legales tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, precisamente en materia de la integración del derecho o el “llenado” de los mencionados “huecos” por parte de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales: “en México tanto la Constitución como las leyes electorales (en el ámbito federal y estatal) tienen lagunas en materia de reglamentación sobre la vida de los partidos, por ejemplo, los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral e institutos de las entidades federativas, y los jueces y magistrados del máximo órgano jurisdiccional en la materia, son los encargados de resolver asuntos no previstos” (Larrosa, 2005:265).

Cárdenas (1999:489) plantea esta explicación de dichas “lagunas”: “una de las posibles causas de que el marco que proporciona la Constitución no haya sido plenamente desarrollado en la legislación secundaria, derivada exclusivamente de una coyuntura política concreta dentro del Poder Legislativo mexicano, quizá resulte del hecho de que el COFIPE vigente **fue aprobado por una sola de las fuerzas políticas que tienen representación parlamentaria**”.²⁴

Indagar el grado de confiabilidad del sistema electoral mexicano y sus respectivos avances considerando comparativamente la legislación electoral del Estado de Chihuahua con la federal, por lo que hace a la integración de los órganos electorales administrativos y cómo esto incide en la existencia de “huecos” legales que posibilitan anomalías diversas que empañan la transparencia electoral, nos ha restringido a realizar un análisis comparativo de diversos factores: primero, de la constitución de esta entidad y la federal; luego, de las leyes electorales respectivas; después, de la integración de los congresos y, por último, de los órganos administrativos encargados de la organización electoral, para luego proceder a contrastar dicha información.

²⁴ Las negritas son mías.