



SISTEMAS
ELECTORALES Y
COMPORTAMIENTO
POLITICO EN
ARGENTINA,
COLOMBIA Y
ESPAÑA



Versión estenográfica de la mesa redonda del 7 de febrero de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral

*Humberto Quiroga Lavié
Sandra Morelli
Antonio Torres del Moral*

HUMBERTO QUIROGA LAVIE

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de la Plata en Argentina.

Director del Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de la Plata.

Asesor del Congreso Argentino.

Autor de diversos libros.

SANDRA MORELLI

Abogada de la Universidad Externado de Colombia.

Doctora por la Universidad de Bolonia, Italia.

Docente en la Universidad Externado de Colombia.

Publicaciones:

La revolución francesa.

La administración territorial en Colombia.

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Doctor en Derecho y en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid.

Catedrático de Derecho Constitucional.

Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid.

Director de la revista de Derecho Político.

Publicaciones:

Principios de derecho constitucional español.

Constitucionalismo histórico español.

Estado de derecho.

Democracia de partidos.

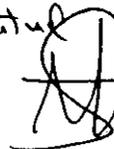
H. Quiroga Lavie
Con el sentimiento de
habernos comunicado
en la común problema
tica latinoamericana.
Gracias al I. F. E.

S. Ina Morelli
con gratitud y
admiración por
su labor.

SANDRA MORELLI
Con gratitud y
admiración por
su labor.

H. QUIROGA LAVIE
Con el sentimiento de
habernos comunicado
en la común problemá-
tica Latinoamericana.
Gracias al I.F.E.

Es un honor que valoro muy alto el poder participar en actos
de este Instituto. Espero que mi relación con él sea ancha, larga
& profunda. Con mi gratitud


Antonio Torres del Moral
7-2-1992

Es un honor que valoro muy alto el poder participar en actos
de este Instituto. Espero que mi relación con él sea ancha, larga
y profunda. Con mi gratitud

Antonio Torres del Moral
7-2-1992

SISTEMAS ELECTORALES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO EN ARGENTINA, COLOMBIA Y ESPAÑA

HUMBERTO QUIROGA LAVIE:

Muchísimas gracias. Realmente es muy honroso para mí esta invitación del Instituto Federal Electoral de México, convocado a plantear algunas reflexiones sobre los problemas que plantea el sistema electoral en Argentina, problemas que desde mi punto de vista son problemas comunes a muchos países, porque la democracia en el mundo se encuentra en el dilema de que los pueblos estén bien representados, que los pueblos estén suficientemente representados, que los pueblos no se sientan incomunicados de su dirigencia, que la dirigencia exprese al pueblo el dilema de la ley de hierro de las oligarquías. Este concepto de la ley de hierro de las oligarquías es un concepto universal de la sociología política que lo acuñó Michels: "Aunque los dirigentes salgan del pueblo, cuando se convierten en dirigentes se aíslan del pueblo y se

forma una ley de hierro. Este es el desafío de la democracia representativa, no se puede vivir en sistemas de democracia directa, los pueblos tienen que ser gobernados por representantes".

Pero, además de ser este el problema más importante del sistema democrático representativo, nos encontramos con que en el medio del teatro del ejercicio de la democracia están los partidos políticos y resulta que los partidos políticos se han venido constituyendo a lo largo de la historia del sistema democrático como protagonistas fuertes, tan fuertes que se duda sobre si los partidos políticos no se han convertido en corporaciones de intereses que fue el gran adversario que tuvo el liberalismo en el nacimiento de su historia: luchar contra las corporaciones de intereses. Los partidos políticos nacieron para borrar del mapa de la democracia a las

corporaciones de interés en interés de la comunidad.

Pero he aquí que, como el ser humano no es un ángel, sino que el interés constituye una peculiaridad de la conducta y también en los políticos y los políticos se agrupan en partidos, resulta ser que el partido político en la medida en que es el foro donde los políticos se asocian para servir de intermediarios, de puente con la sociedad, comienzan a establecer unas reglas de comportamiento interno en función de sus intereses lo que en el pensamiento de la sociología política en definitiva constituye una oligarquía.

Todo esto es una descripción objetiva que pasa en todas las partes del mundo, pero es un dilema para la democracia. Y por qué esta introducción, porque los estudios sobre sistemas electorales están dirigidos a encontrar la mejor manera para que la sociedad política se encuentre representada en forma equilibrada en función de los distintos grupos de ideas políticas; para que el sistema electoral permita que no exista una sola riña política en sociedad que se frague la democracia; que exista una oposición funcionada del sistema que lo robustezca, como una suerte de realimentación interna donde exista una especie de dialéctica, donde el opositor constituye la fuerza política del gobernante y para esto tiene que existir un sistema electoral fluido en definitiva y, bueno, sabido es

que no hay sistema electoral óptimo ni perfecto.

Los sistemas electorales están en función de las necesidades de cada pueblo y de las necesidades políticas de las coyunturas. Entonces el arte es encontrar aquel sistema que esté montado en el comportamiento político de la sociedad a la cual le tiene que resolver sus conflictos.

Pero quiero decir algo antes de contarles cómo le va a la Argentina en el tema del sistema electoral, para bajar de la especulación teórica a cuestiones más prácticas. Que creo que quienes estudian el mejor sistema electoral debieran, o los que estudian lo que corresponde al mejor sistema electoral, debieran también pensar que un problema fundamental de la problemática de los sistemas electorales, es no sólo cómo se eligen los representantes del pueblo, sino cómo funciona la democracia interna dentro de los partidos políticos.

Es decir, que hay dos problemas del sistema electoral: el sistema electoral del país y cómo funciona la selectividad y la elección de la dirigencia interna dentro de los partidos.

Nosotros, en la Argentina tenemos abierto un debate entre los justicialistas y los radicales y los de la UCB y los de los otros grupos sobre que el sistema de representación proporcional no

es suficiente, porque el sistema de representación proporcional ha establecido una separación entre la dirigencia y el pueblo y esto ha gastado al sistema democrático a pesar de que el restablecimiento es muy reciente.

Pero los partidos políticos no encuentran la manera de encontrar una propuesta viable para solucionar este problema de división, de separación; pero no discuten cómo establecer un sistema de elección de la dirigencia interna o de las candidaturas internas. Este problema del sistema electoral interno no está en el foro de la discusión.

Planteo esta cuestión porque me parece que tendríamos que ser sinceros. Hay dos problemas electorales: uno, el sistema general. Otro, el sistema electoral interno. ¿Cómo se selecciona la dirigencia interna dentro del partido?

El sistema electoral nacional en Argentina es el de la representación proporcional. ¿A qué invita el sistema de la representación proporcional? A que las candidaturas se hagan por listas y las listas de candidatos las arman las cúpulas partidarias con muy poca intervención de la sociedad y con una relativa intervención de los mismos afiliados dentro del partido, salvo que exista puja interna. Esto ha establecido en definitiva que la gente vote, sobre todo no para candidato a presidente porque este es otro problema, estamos

hablando de las candidaturas a legisladores, a diputados, que la gente no sabe por quien vota, salvo el cabeza de lista, el resto somos desconocidos para la gente, se arman en el seno de los partidos.

En consecuencia cómo solucionar el problema de la representación proporcional. Es decir, el problema de la representación proporcional no es el problema clásico de multipartidismo. Esto era antes. Antes había el temor de que la representación proporcional no permitiera el bipartidismo sino el multipartidismo. Ahora ya no es ese el problema, ahora el problema es que con la representación proporcional estamos dejando que las candidaturas las armen las cúpulas de los partidos y que la sociedad no intervenga en la nominación de los candidatos.

Para corregir este vicio de la incomunicación entre el pueblo y dirigencia y, bueno, no se pueden inventar muchas cosas. El sistema del distrito uninominal donde el pueblo tiene, cada porción del pueblo o distrito tiene su candidato y se conoce cara a cara como cuando se elige presidente. Pero este sistema tiene inconvenientes funcionales. Por ejemplo hay que hacer un mapa electoral equilibrado para que no se produzca lo que en los Estados Unidos se conoció históricamente como el Gery Mander, una distorsión de tal manera de que los distritos se hagan por parte de los que hicieron el mapa



de acuerdo con los intereses políticos del partido que hizo el mapa electoral.

El segundo problema del sistema de los distritos electorales es que con este sistema puede ser que un partido que tenga el 35% del apoyo de la gente se lleve la totalidad porque gana con un poquito en cada distrito y tiene en una de esas la totalidad o el 70 ó el 80% de la representación en el Congreso y esto es una desigualación, no funciona.

Los alemanes plantearon este problema como modelo histórico del sistema mixto y entonces, bueno, vamos a dividir el sistema de representación, la mitad por sistema proporcional y la mitad por distritos. Esto para los argentinos es un problema dado que esto funcionaría en el distrito de Buenos Aires de la capital federal, en Córdoba y quizá en Santa Fe, pero cuando los distritos tienen cinco diputados a elegir ¿cómo hacer para dividir cinco por dos sistemas? La mitad por representación proporcional y la otra mitad por distrito uninominal. No funciona

Entonces no nos está funcionando el sistema proporcional; el sistema de circunscripción uninominal a la manera de los Estados Unidos, de Francia o de Inglaterra tiene este problema de que puede producir una distorsión en la representación y el mixto podría ser para algunos distritos pero no para todos, y cómo lo resolvemos.

Los uruguayos que como son modelo de democracia consolidada, con pequeñas islas de autoritarismo, pero que para Argentina siempre significó un modelo importante, instauraron hace mucho tiempo el "sistema de ley de lemas" que significa que cada partido a la hora de votar los candidatos votan simultáneamente por los candidatos internos y por la elección de quien va a ser elegido; sistema de doble votación simultánea se llama a la vez sistema de lemas.

Uruguay es el único país del mundo con un "sistema de lemas" que ha funcionado históricamente; se experimentó en Honduras una sola vez y después se abandonó. Ha funcionado muy bien y permite que el Partido Blanco y el Partido Colorado Uruguayo tenga varios candidatos a la presidencia de la República indicando la disputa interna y permitiendo que la población, todo el pueblo uruguayo intervenga en la interna. El "sistema de lemas" de los uruguayos es un sistema que al mismo tiempo hace funcionar las primarias abiertas a la manera de los Estados Unidos y el sistema de votación simultánea sin necesidad de doble votación. Como en Estados Unidos es primaria y luego la definitiva; se ahorra en el "sistema de lemas" el costo de la primaria abierta y esto es importante porque ustedes saben perfectamente lo que significa ir a votar dos veces, lo que significa el tener dinero para hacer política.

Por qué me detuve en el “sistema de lemas”, porque les dije que en la Argentina el sistema vigente era a nivel federal, el sistema de la representación proporcional, pero como somos una federación cada provincia elige su sistema electoral y resulta que en siete provincias argentinas desde que está restablecido el sistema democrático se ha elegido el “sistema de lemas”, y ahí están los radicales y los justicialistas. A los justicialistas les conviene, hacen negocio con el “sistema de lemas”, los radicales están perdiendo elecciones con el “sistema de lemas”. Pero lo cierto es que el “sistema de lemas” se ha instaurado en la democracia local y provincial.

Con el “sistema de lemas” entonces cada partido tiene tantas líneas internas como se formen dentro de los partidos y en el momento de la votación se vota por el candidato interno, y aquel candidato interno que gana dentro del partido suma como una escoba los votos de los demás partidos de los lemas y de esa manera puja contra la votación interna de los lemas del otro partido.

Este sistema de lemas puede producir unas distorsiones matemáticas. Como el tema de los sistemas electorales está en vinculación directa con que los números cierren y que no existan distorsiones en materia de números. El “sistema de lemas” puede permitir que el candidato más votado no gane la

elección porque puede ocurrir que el candidato más votado de un partido tenga menos votos que la suma de todos los otros candidatos de los otros partidos y, esto, se preguntan los demócratas, qué tipo de democracia es donde gana el que menos votos obtuvo. Problema del sistema electoral.

Pero indudablemente la población, el pueblo interviene en el momento de la votación en la interna del partido, es una primaria abierta simultáneamente al momento de la elección definitiva, y esto es algo importante. Claro que el “sistema de lemas” tiene otro inconveniente aparte del tema matemático: que dentro de un partido pueden existir posiciones tan opuestas que lleven a romper la identidad ideológica del partido; podríamos tener un radicalismo de izquierda, de centro o de derecha o un justicialismo de izquierda, de centro o de derecha coincidiendo gente que sea más enemiga dentro de la interna del partido que con el partido de oposición.

Entonces cuál es la manera virtual de defender a los partidos políticos como la expresión de las ideas políticas, si puede ser realmente candidato dentro de un partido cualquier tipo de ideología. Y ahí esto es una cuestión compleja de resolver sobre todo porque tendría que existir una suerte de control interno de calidad de ideas, y quién va a ser el tribunal que califique esta pertinencia o uniformidad de las

ideas internas dentro del partido; que complejo, en consecuencia, es mejorar los sistemas tradicionales: proporcional o de circunscripción uninominal.

Hay ciertas propuestas, en cambio, que han dicho: pero el problema lo tenemos, la gente no participa en la elección de sus candidatos, hay que abrir conductos de participación. Este es el dilema de los sistemas electorales: cómo hacer, hacer que la gente participe más, de una manera más intensa.

Y bueno, muchos están de acuerdo o creen que la única manera es un poco ir al sistema italiano, de permitir de que el ciudadano a la hora de votar haga tachas, borre y modifique los candidatos en la medida en que los tacha, es decir, la indicación del votante en el momento de votar lo sea con referencia de un candidato oficializado, con lo cual se mantiene el criterio de que los partidos son los únicos que pueden formular candidaturas. Estoy hablando, en todo caso, que no existe un acuerdo político en la opinión política del país de que existan candidaturas independientes. Esta sería la otra de las alternativas.

El sistema italiano resulta ser que, cuando estábamos en el momento más interesante o álgido de la discusión de entrar con el sistema italiano en la nueva provincia de Tierra de Fuego en la Argentina, la última que se incorporó, se introdujo el sistema de las ta-

chas. Es una pequeña provincia la de Tierra del Fuego, una provincia donde votaron nada más que cuarenta o cincuenta mil personas; votando ese número de personas hubo cuarenta y tres mil tachas. ¿Qué quiere decir esto?

El electorado de esa provincia argentina les dijo a los partidos políticos: mira, tu lista que me formaste no te la voté íntegra, en ningún caso. Yo manifesté mi disidencia y cambié los votos, incluso pudiendo poner los candidatos de un partido en la lista del otro.

Ustedes se dan cuenta entonces que hay que hacer estudios de comportamiento electoral para saber en qué medida y cuál es la tendencia o la línea del comportamiento político. Pero evidentemente el sistema de la tacha es una invitación a la participación; salimos de ese síndrome de pasividad que tiene el votante, que lo único que tiene que hacer en el momento del voto es ir a transformarse en un autómatas y no participar en nada; en decir sí o no como el rating de la televisión: o prendo el aparato o cierro el aparato. Y esta es la manera en que se piensa que se puede hacer una democracia participativa. Qué pedagogía ésta del sí o no, sin poder participar.

El sistema, entonces, de la tacha es un sistema que invita a pensar, a disentir en el momento de la votación. Pero cada país tiene su problema. Los italianos justo en el momento en que

nosotros estamos entrando en la posibilidad de la tacha se van de la tacha y se van porque tienen su problema sociopolítico; en el sur de Italia las mafias operan sobre los votantes y consiguen colocar a los candidatos de ellas en las condiciones políticas partidarias por la presión que de hecho ejercen. Y esto al sistema político no le resulta, mete miedo y se han ido, de alguna manera, introduciendo modificaciones con mayores exigencias; no se han ido del todo, le han introducido unas exigencias de umbrales superiores a las que estaban planteadas.

Qué otras modificaciones se pueden hacer. Está el *quid* del candidato independiente. El candidato independiente es un adversario del sistema de partidos, es un señor que no responde ni a la ideología ni a las cúpulas partidarias, responde a la sociedad. Y qué inconveniente hay con el candidato independiente. El inconveniente, bueno, eso lo dirá cada sociedad, la madurez política de cada sociedad; podría ocurrir de que ciertos intereses monetarios muy organizados pudieran llevar a la conducción política a personajes que realmente generaran un petardismo político, una irracionalidad política y esto ser difuncional al sistema democrático.

Pero no hay duda alguna que el sistema de candidatos independientes es un sistema que está a favor del postulado de competencia, que es un postula-

do fuerte dentro del pensamiento liberal que corre como argumento fuerte dentro del sistema político; si vale la competencia en la economía ¿por qué no vale la competencia en la política? se pregunta el analítico y esta posición es respetable.

Por otra parte, por qué proteger tanto al partido político por la prohibición de la ley, por qué no dejarlo, hacerlo más desafiante al sistema para ponerlo en la coyuntura al partido de tener que mejorar su propuesta. Si los candidatos del partido no convencen a la gente, pues es porque los candidatos del partido no serán lo suficientemente buenos y la gente tiene su propio candidato.

Pero como les decía al comienzo de estas reflexiones, por qué toda esta problemática de si mantenemos el proporcional, lo hacemos mixto, vamos a la circunscripción, vamos al "sistema de lemas" o al candidato independiente; por qué no pensamos dentro de los partidos qué sistema electoral aplicamos en la interna de nuestros partidos.

En algunos partidos argentinos, caso del justicialista, no hay elección directa de los afiliados a la conducción interna del partido o a la de las candidaturas, sino que son cuerpos intermedios los que votan en la designación de las candidaturas. Y esto plantea, dentro de un partido, en este caso el justicialista que está gobernando, si no

sería prioritario, dentro del desafío que exige la modificación del sistema electoral, plantear modificaciones dentro del sistema electoral interno del partido antes de ir a tocar el sistema electoral general.

Estos son los problemas que nos estamos planteando en la República Argentina, problemas tan difíciles desde el punto de vista de la práctica y del realismo político, que salvo en las provincias, en el sistema nacional no hemos podido llegar a ningún acuerdo y hay un miedo tremendo de introducir modificaciones a nuestro sistema, que es el sistema simplemente de representación proporcional.

Y, bueno, les decía a ustedes al comienzo y con esto termino, no hay sistema puro y perfecto en sí que pueda ser adquirido como un objeto de tecnología, que pueda decirse este es el sistema más perfecto. Es un problema de circunstancia histórica, de madurez política, de coyuntura, de equilibrios, de saber que el sistema y las modificaciones que se introducen con ese objetivo: equilibrio dentro del sistema político, pero sobre todo que el sistema permita solucionar el desafío básico que le está planteando la sociedad; la sociedad con los sistemas que están funcionando, en muchos países, no está siendo representada por sus dirigentes y esto tiene un costo para el sistema democrático que indiscutiblemente tiene que ser resuelto, porque de lo contrario se

genera un vacío de poder, se genera la invitación al golpe de Estado en los países que tienen esta tradición negativa. Argentina la tiene o si no es el golpe de Estado, a los desequilibrios, al vacío del poder y al descreimiento de la gente en sus gobernantes.

Muchas gracias.

SANDRA MORELLI:

Buenas noches. En primer lugar quiero agradecer al Instituto Federal Electoral esta invitación; lógicamente voy a hablar del caso colombiano.

El 4 de julio de 1991 se aprobó la nueva constitución colombiana, una Constitución que opta por la soberanía popular, la Constitución del 86 consagraba el principio de la soberanía nacional, y que al lado de la soberanía popular consagra el principio de la democracia pluralista y participativa.

Veamos pues cómo se implementa en términos prácticos estos dos postulados a que he hecho referencia.

En primer lugar, debo en todo caso referirme a la situación de los partidos. Tradicionalmente Colombia era un régimen bipartidista, teníamos al Partido Liberal y Conservador. De estudios sociológicos y politológicos resultaba que no existía una diferencia ideológica de

fondo entre los dos partidos, es decir, que en realidad no resultaba una alternativa en el ejercicio del poder.

Como consecuencia de particulares crisis políticas e institucionales, se presentó en el país la posibilidad de articulación de un multipartidismo.

En noviembre de 1989 se firmó la paz con el M-19 y este se convirtió en movimiento político, por lo tanto al lado de los partidos tradicionales encontramos el M-19 como un movimiento político importante.

Por lo demás, en la Asamblea Nacional Constituyente se creó un importante espacio para que las minorías étnicas, culturales y religiosas tengan representación. Por lo tanto, este principio del pluralismo que consagra la Constitución tiene antecedentes importantes en la Asamblea Nacional Constituyente y no es más que la respuesta a un nuevo sistema de equilibrios de poder que se está perfilando en Colombia.

Así las cosas, veamos cuáles son las decisiones fundamentales en materia electoral, en material de votos, en materia de democracia en Colombia.

En primer lugar encontramos la democracia participativa, ¿en qué sentido se entiende la democracia participativa en Colombia? Quiere decir que al lado del sistema representativo vamos a en-

contrar mecanismos de democracia directa, es decir, el ciudadano podrá participar directamente en la toma de específicas decisiones. ¿Y cómo hacer la participación de este ciudadano?. En primer lugar a través del referéndum, referéndum a que puede convocar tanto el presidente de la República para asuntos de interés nacional, como también pueden convocar los gobernadores y también pueden convocar los alcaldes, pero solamente para asuntos de nivel local. Lógicamente aún no existen las leyes reglamentarias en la materia; al lado de esto se consagran y creemos como el plebiscito y la consulta popular con elementos de democracia directa.

Expresión de la soberanía popular es también la posibilidad que tendrá el ciudadano de revocar el mandato. ¿A quién se le puede revocar el mandato? Tanto a los alcaldes, como a los gobernadores, ¿por qué?, porque el voto es imperativo y por lo tanto una vez elegido el alcalde o el gobernador el programa que presentó durante la campaña electoral se vuelve obligatorio.

También estamos en la espera de la ley que reglamente la revocatoria del mandato.

Hay otro aspecto importante dentro de este nuevo esquema, dejando de lado los mecanismos de la democracia directa que han de complementar la democracia representativa, está el

estatuto de la oposición. La Constitución consagra un capítulo entero que realmente está constituido sólo por un artículo, donde se establece que los derechos de la oposición deberán ser garantizados. ¿En qué medida? En primer lugar, la oposición tendrá acceso a los documentos de gobierno que le interesen, podrá criticarlos, podrá proponer alternativas, tiene derecho de acceso a los medios de comunicación y finalmente debe tener asiento en los organismos electorales. Por lo tanto, encontramos una institucionalización de la oposición como una especie de "gobierno a la sombra".

Veamos ahora dentro del marco tradicional, es decir, de la democracia representativa, cuál es la nueva organización electoral del país.

En primer lugar, se consagra el derecho a fundar, a organizar y a pertenecer a partidos políticos. Los partidos políticos tienen derecho a la personalidad jurídica, ¿en qué condiciones? Cuando tengan como mínimo cincuenta mil firmas, obtengan un número igual de votos en las elecciones respectivas o finalmente obtengan representación en el Congreso. En caso de que el partido no cuente con estos requisitos pues no tendrá derecho a la personalidad jurídica.

De igual manera se establece para los movimientos políticos. El movimiento político tendrá personería en

las mismas condiciones.

¿Cómo es la situación de los candidatos? Tanto los partidos políticos, como los movimientos políticos pueden presentar candidatos y no se puede exigir ningún requisito adicional para su inscripción; esto no excluye que también puedan inscribirse candidatos a elecciones que no pertenezcan a movimientos o partidos políticos; pero en tal caso la Constitución prevé que se exijan mecanismos para que se pueda garantizar la seriedad de la inscripción; generalmente se exigen cauciones o número de firmas que establezca la ley, sin embargo, les repito, estamos a la espera de la ley que desarrolle los postulados de la Constitución.

Otra garantía importante para los partidos, no solamente para su existencia, sino para preservar su moralidad, es la financiación que asume el Estado de los partidos políticos y de las campañas electorales, pudiendo además imponer límites a la financiación privada, y en todo caso los partidos y movimientos políticos deberán dar cuenta pública del origen de los recursos que hayan obtenido extraoficialmente y además del uso que hagan de los respectivos recursos.

Por otro lado encontramos el voto. El voto es un derecho y un deber social, y resulta particularmente simpática la nueva Constitución en lo que hace referencia a la reglamentación del voto.

Como ustedes saben existe un altísimo riesgo del fraude electoral, por lo tanto nuestra Constitución, es increíble, pero establece que cuando el ciudadano va a la urna a votar debe entrar en un cubículo cerrado que estará al lado de la urna y votará con un tarjetón. ¿Qué es el tarjetón? El tarjetón es un nuevo sistema que se ha aplicado en los dos últimos comicios electorales en Colombia, consistente en una planilla en donde está el nombre del candidato, la fotografía; este tarjetón se le entrega al elector con la firma del director de la mesa, el elector entra al cubículo y marca los nombres por los cuales ha de votar.

¿Cuál es la idea? La idea es que el electorado no se vea presionado por quien ha pretendido comprarle su voto, ya sea con dinero o con cualquier otra promesa electoral. Ese sistema parece que ha funcionado de manera positiva en Colombia. Sin embargo, sorprende el casualismo, la coyuntura con que legisló el Constituyente.

Por fortuna en el artículo se agrega un inciso donde dice: “o también cualquier otro mecanismo que garantice la objetividad de las elecciones”.

Veamos, ¿quiénes son elegidos en Colombia?. Esta es otra importante innovación porque se amplía el abanico de servidores públicos que pueden ser elegidos popularmente.

En primer lugar el presidente de la República. Se introduce aquí una importante reforma para garantizar una relativa representatividad del presidente de la República, en el sentido que ya no podrá ser elegido en una sola vuelta sino en dos vueltas.

¿En qué caso se procede a realizar la segunda vuelta? En el caso que el presidente de la República no haya obtenido la mitad más uno de los votos, entonces se realiza la segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayoría de votos.

Exactamente el mismo sistema se aplica para la elección de vicepresidente. El vicepresidente, que es la figura encargada de reemplazar al presidente en caso de faltas absolutas o temporales, será elegido también por voto popular; anteriormente existía la figura del designado que era elegido por el Congreso.

Es también de elección popular el gobernador que es el jefe de la administración departamental; esta es otra importante innovación que introduce nuestra Constitución.

Son elegidos también los senadores y los representantes a la Cámara. Respecto a la elección de senadores se introduce la circunscripción nacional; este sistema de la circunscripción nacional ha sido duramente criticado por los partidarios de una

verdadera descentralización del país, considera que atenta contra el desarrollo de una cultura política local; por lo demás seguramente puede llegar a litigar la política en la medida en que todo caso va a resultar mucho más difícil para los candidatos cubrir la campaña a nivel nacional.

Respecto de la Cámara de Representantes, por el contrario, se conserva el sistema anterior en el sentido que la circunscripción electoral está constituida, coincide con el departamento; por lo tanto se conserva exactamente el mismo sistema.

Son elegidos también lógicamente los miembros de las corporaciones departamentales y municipales, los alcaldes como ya dije anteriormente, y finalmente hay otra innovación en lo que hace referencia al distrito capital, esto es a Bogotá. Bogotá fue dividido en zonas con la idea de descentralizar la administración distrital y en cada zona habrá una junta administradora local, los miembros de las juntas administradoras locales serán elegidos también popularmente.

Existe hoy en el Congreso un proyecto de ley a través del cual se está realizando la zonificación de Bogotá ¿por qué?, porque en marzo se harán las elecciones locales y se pretende que, desde ya, se implemente el sistema establecido en la Constitución.

Pero existe un problema, en Colombia no se ha desarrollado, no se ha organizado un sistema de residencia, y por lo tanto si Bogotá se zonificase seguramente se presentará el problema de que personas que viven en una zona voten en una zona distinta.

El sistema que se ha desarrollado es un sistema muy primitivo, que es el sistema de la inscripción en la respectiva mesa, ¿cuál mesa?, la mesa que decida el elector. Entonces en un futuro seguramente en Colombia se debe pensar en desarrollar un sistema de residencia para que el elector vote en el lugar donde tiene inscrita su residencia.

Ahora veamos la organización, la estructura encargada de vigilar todo el sistema electoral. Se creó, esta es una innovación, el Consejo Nacional Electoral; los miembros del Consejo serán siete. Son elegidos por el Consejo de Estado, pero de listas que le presenten los partidos políticos, los movimientos políticos y las minorías significativas, ¿cuáles son las minorías significativas?, pues tendrá también que definirlo el legislador. Ese es un concepto en blanco, una norma en blanco que trae la Constitución. Este Consejo Electoral tiene funciones muy importantes; en primer lugar elige al registrador nacional, y este Consejo Electoral asume muchas de las funciones que hasta ahora tenía el Registrado Nacional.

El Registrado Nacional se limita a tener funciones precisamente en lo que hace referencia al registro, todo lo relativo al registro civil y a la organización y dirección de las elecciones, mientras que las funciones del Consejo Electoral son mucho más amplias; en segundo lugar, porque ya dije que en la primera era la de erigir el registrador. En segundo lugar, se encarga de distribuir los recursos que le corresponden a los movimientos y a los partidos políticos; es también el Consejo Electoral el encargado de reconocerle la personalidad jurídica o de quitársela, en dado caso, a los movimientos y partidos políticos.

El Consejo Electoral además tiene la función de escrutinio de los votos y sucesivamente declarar la elección y dar las credenciales correspondientes, tiene una importante función propositiva en materia legislativa en lo que hace referencia al régimen electoral.

Por otro lado, como es lógico, resolver los recursos que se interpongan contra los delegatarios en los casos concretos. Pero creo que sin lugar a dudas la función más importante de este Consejo, es una función de control y de vigilancia de los derechos y garantías que establece la Constitución en favor de los partidos y movimientos políticos y de las minorías, por ejemplo, debe vigilar que el de acceso que tenga los movimientos y partidos políticos y las minorías a los medios de

comunicación, sean proporcionales a los votos que han obtenido, es decir, que se garantice de manera efectiva el derecho de acceso a la comunicación y los derechos de la oposición.

Este es el marco constitucional dentro del cual el Constituyente ha querido desarrollar, como les dije inicialmente, los principios de soberanía popular, el principio de democracia participativa y de democracia pluralista.

Muchas gracias.

ANTONIO TORRES DEL MORAL:

También quiero agradecer, en primer lugar, la invitación del Instituto a participar en este acto, que permite prolongar la serie de actos en la que vengo participando en estos días y continuar el contacto con todos ustedes.

Me voy a referir al caso español, naturalmente, que es el que conozco. Procuero no hablar de lo que no conozco, pero antes también quería, como hizo mi compañero el doctor Quiroga, hacer una reflexión teórica general para enmarcar algún problema; es difícil hablar después de él, dada la elevación teórica de su conocimiento y la calidad de su verbo, pero si ustedes disculpan la torpeza de mi lenguaje, procuraré hacerme entender.

Hace diez o doce años un jurista italiano, Andre Amancella, en una obra de lectura recomendable, *Il Parlamento*, se preguntaba si la democracia ha transformado a los partidos políticos o los partidos políticos han transformado a la democracia.

Por mi parte creo que la respuesta es doble, las dos cosas, los partidos políticos han transformado a la democracia y la democracia ha transformado a los partidos políticos.

Lo primero, los partidos políticos han transformado a la democracia, porque en efecto, la democracia de hoy —estoy pensando preferentemente en lo que conozco de Europa— la democracia en los países industrializados, en los países de una democracia relativamente asentada, gira en torno a los partidos políticos. No hay apenas una operación política que no dependa del juego dialéctico de los partidos políticos, desde las elecciones hasta la función de gobierno, desde los órganos constitucionales, pasando por todas las instancias intermedias que ustedes quieran.

De tal manera que el liberalismo, que comenzó siendo una ideología individualista —y por lo tanto el régimen constitucional naciente en la contemporaneidad fue un régimen individualista— ha pasado a ser un régimen pluralista, una democracia pluralista basada en grupos, entre los cuales, des-

de el punto de vista político, el más importante es el partido, de una parte, y de otra parte, si la sociedad está vertebrada sobre los partidos y el Estado funciona sobre los partidos, nada más normal que el parlamento también se haya transformado desde ser un colegio de individuos, una colectividad de individuos, una cámara representativa podría tener, y así se decía y se sigue diciendo en las Constituciones, trescientos o cuatrocientos diputados, y se habla de diputados como singular; sin embargo, su funcionamiento es grupal, no son los diputados individuales los que actúan, los que participan, los que llevan las propuestas, los que presentan las enmiendas, las proposiciones de ley, las mociones de censura, etc., sino que son los grupos parlamentarios, y los grupos parlamentarios son, como también ha dicho algún autor italiano, la correa de transmisión del partido político en la Cámara, tomando un lenguaje del mundo sindical.

De tal manera que la democracia actual tiene algún parecido, pero sólo algún parecido con la de hace sesenta años, y todo lo demás es diferente; es un funcionamiento sobre partido, es una democracia de partidos, el Estado de hoy ya es un Estado de partidos, la cámara es una cámara grupal y todo su funcionamiento por lo tanto pasa a través del tamiz de los partidos políticos. Estos relativizan, por lo tanto, el funcionamiento constitucional; intento no darle carga valorativa a estas

palabras, pero algunas sí que tienen, quiérese decir que no es tanto el parlamento el que legisla y el gobierno el que ejecuta o lleva la dirección política, sino que es hoy día la división de poderes no se plantea en los términos de Montesquieu, de un gobierno que ejecuta o dirige la política de un parlamento que registra, sino que se ha transformado y la división de poderes es el partido o coalición de partidos que alcanza la mayoría, y por lo tanto, legisla en el parlamento y gobierna desde el gobierno. Y los partidos que no alcanzan la mayoría quedan en minoría y, por lo tanto, participan con su oposición en el gobierno, a la legislación bien poco y controlan al gobierno en lo que pueden.

Es, por lo tanto, mayoría-minoría, es por lo tanto gobierno-oposición es, por lo tanto, coalición o partidos que tienen todo el poder del Estado realmente, porque tienen el gobierno y la mayoría del parlamento y partido o partidos que no tienen ningún poder, digamos, de decisión directa, pero participan en las instituciones por el valor que pueda tener —y ya veremos cuál—, que tiene alguno; ese mecanismo de funcionamiento de la democracia es nuevo, la democracia se ha transformado con la emergencia y consolidación de los partidos políticos.

Pero es verdad que el partido político se ha transformado en la democracia, el partido político nace de la

sociedad. Depende del concepto que tengamos de partido político, podemos remontar su origen a hace dos siglos o hace siglo y medio o hace un siglo o hace menos, pero en cualquier caso es una emergencia de la sociedad por unas demandas más o menos coincidentes, unos intereses más o menos coincidentes, unas ideas más o menos coincidentes que pueden aglutinarse en torno a un programa de gobierno y a una persona que puede llevarlo a la práctica.

Por lo tanto, es una segregación o secreción de la sociedad para atender a sus necesidades políticas, y que llama a las puertas del Estado buscando el poder para poner en práctica ese programa político; el partido político desde su nacimiento intenta vertebrar políticamente a la sociedad, formar hombres políticos, equipos políticos y es por tanto un paso intermedio, digamos, una instancia intermedia entre los individuos, los millones de individuos que componen una sociedad y los órganos estatales.

Poco a poco el partido político se ha ido incorporando a los aparatos estatales y quizá dejando un tanto más lejos a los miembros de la sociedad, a los ciudadanos, principalmente por la recepción que el propio ordenamiento y que el propio Estado ha hecho de los partidos políticos, si en un principio los partidos políticos eran ignorados no figuraban en las constituciones, no

figuraban en las leyes, eran meras asociaciones de hecho que surgían en la sociedad y nada más; desde el punto de vista jurídico poco a poco se les reconoce, se les regula legislativamente y en algunos casos, incluso, es el caso español, pero también el caso italiano, francés, alemán, etc., los partidos políticos son incorporados a la Constitución. La Constitución los recoge, los constitucionaliza, les da carta de naturaleza constitucional. ¿Por qué? Porque reconoce la función importante que los partidos políticos cumplen en el funcionamiento del Estado.

En correspondencia a esa asunción pública de primera magnitud que los partidos políticos cumplen, el Estado se vuelca con ellos y los recoge, les da garantías, les da facilidades para intervenir en las campañas electorales, facilidades que le niega a otro tipo de asociaciones o a candidatos individuales, etc., y sobre todo los financia.

Desde el punto y hora en que la financiación de los partidos —en muchas democracias, desde luego en las europeas, en España abrumadoramente— ha pasado a ser pública, principalmente pública. En España, salvo caso de corrupción lo que no había entrado porque estaba en *subjudice* todavía, según el informe del Tribunal de Cuenta refiriéndose al año 87, el 90% de la financiación del segundo partido del país, el Partido Popular —entonces Alianza Popular—, era de financiación

pública y en cuanto al partido del gobierno el 99% de su financiación era pública. Ya sabemos que no es verdad, que hay financiación privada bajo cuerda, etc., pero de esa no he de hablar porque no es controlable, digamos, teóricamente de momento.

Cuando los presupuestos generales del Estado financian a los partidos políticos en un 90 o un 95%, ese partido político se transforma, está más pendiente de los presupuestos generales del Estado que de los militantes, está más pendiente de los aparatos del Estado; se funcionariza, se hace más atento a la razón de Estado que a la ideología, se hacen más aparatos de poder que escuelas de ciudadanía. Ese partido político que se incorpora al aparato del Estado deja de ocupar esa distancia intermedia que antes tenía entre la sociedad y el Estado; está más dentro del Estado que cercano a la sociedad, y por eso es por lo que surgen otros movimientos que intentan ocupar ese vacío político, movimientos, ligas de diverso género, desde las feministas hasta las ecologistas, pasando por otros movimientos.

Por lo tanto, los partidos políticos también se han transformado a la democracia, son más partidos de electores que de militantes. ¿Por qué? Porque la financiación normalmente se hace con criterios electorales, a tantos votos que obtengas tanto dinero, tantos escaños que obtengas tanto dinero. Luego

lo interesante para la supervivencia del partido es obtener votos, ¿y cómo obtengo votos? Ideologizando a la sociedad y mandando a militantes a los últimos rincones de cada pueblo para que convenzan a las personas de que se afilien y paguen una cuota; o bien, intentando y logrando ocupar espacios en la televisión o en la prensa, pues de esta segunda manera parece más eficaz en el mundo en que vivimos. El partido político se hace en dado momento mucho más dependiente de los medios de comunicación que de los militantes, de las bases y de la sociedad; el partido político, en esa democracia transformada por los partidos políticos, es en buena parte una mediocracia, es decir, un gobierno de los medios de comunicación. El partido político, los dirigentes de los partidos políticos están mucho más pendientes de los periodistas que de sus bases, incluso buscan a los periodistas para que los saquen en primera página o buscan a los programadores de televisión para que los saquen en un programa.

Eso hace que la democracia actual sea marcadamente diferente de la de hace sesenta años, para bien y para mal. Creo que no es negativo todo, eso significa unos aparatos eficaces y la política necesita mucha eficacia, etc., pero quiero decir, quiero describir la evolución que ha tenido la democracia y los partidos políticos los últimos sesenta años.

Entonces esos partidos políticos que dependen de las elecciones y se hacen partidos de electores, acuden a las elecciones en las condiciones que marca el sistema electoral. Los sistemas electorales, ya los ha descrito y comentado el compañero, el doctor Quiroga, y no voy a incidir en ello, es una preocupación de los teóricos y de los prácticos de la política, pues de la propia emergencia del régimen liberal en 1789, ya se especulaba sobre las posibilidades de una elección proporcional y Stuart Mill lo meditaba en el siglo XIX.

Sí, por sintetizar en dos palabras las diferencias que se suelen dar por cuanto que cada cual sabe lo que vota y cuál es su diputado, de una parte eficacia en cuanto a que logra mayorías homogéneas en el Parlamento; es una tesis de Duverger de la imagen de los cincuenta, después más bien falseada por la práctica y sobre todo porque tiene, porque provoca una relación directa entre el ciudadano y su diputado y se pone como ejemplo normalmente el sistema del Reino Unido, Inglaterra, en el que hay distritos uninominales nada más en el que gana el que más votos obtiene y los demás pierden sus votos y a otra cosa. Hay algún autor que ha llamado a este sistema, sistema brutal, y no es demasiado exagerada la palabra, brutal en el sentido de que gana uno y todos los demás votos de los demás candidatos se pierden.

Para evitar eso el sistema proporcional responde a otra filosofía, la filosofía del voto útil, la filosofía de que no hay votos que se desperdicien, que todos los votos tengan algún reflejo porcentual en la cámara y responde más a la idea de una justicia electoral, que la cámara sea un reflejo a escala de lo que es la opinión pública, lo que es la voluntad general, de ahí las complicadas operaciones matemáticas según las diferentes fórmulas que se utilizan en el sistema proporcional para buscar una más ajustada representación fotográfica de la opinión pública. Pero el inconveniente que tiene el gran valor en la justicia electoral, el inconveniente que tiene es su complejidad, muchas veces el Estado termina no sabiendo a quien se le ha aplicado su voto, los restos, etcétera.

Entonces, a la vista de los doscientos años de evolución electoral y relativizando también un tanto los términos de la polémica, entiendo —contradiciendo algunos escritos míos anteriores— que lo básico en una democracia es que el sistema electoral cumpla unos mínimos democráticos y si es más que mínimos mejor, claro, y cuanto más democracia mejor en el sistema electoral y cuando más justicia mejor. Pero cumplidos esos mínimos democráticos no es tan importante en el funcionamiento de una democracia de varias decenas de millones de habitantes, de ciudadanos; no es tan importante una exquisitez matemática de tres

centésimas en la relación porcentual votos-escaños, cuanto que la cámara funcione bien.

A la democracia representativa, que es representativa no sólo en el sentido de que debe reflejar la representación como reflejo del electorado, cuanto que en su funcionamiento refleje las aspiraciones del electorado, una vez elegida y en ese sentido es mucho más importante o por lo menos tanto como la pureza del sistema electoral, la regulación del funcionamiento de las cámaras con democracia, con transparencia, con eficacia, con garantía de las minorías, etcétera.

Por ejemplo, volvamos de nuevo a Inglaterra. En la Cámara de los Comunes se suele dar una sobrerrepresentación enorme del partido que gana, que puede ganar por un cinco por ciento de diferencia de votos y, sin embargo, obtiene un 15 o un 20% de diferencia de escaños, eso es injusto, bueno, en la política a veces se dan estas situaciones.

¿Quién niega que la Cámara de los Comunes sea representativa, sea democráticamente legítima? Nadie, ¿por qué? porque en su funcionamiento refleja las aspiraciones del pueblo, de tal manera que para ese aspecto de la representación como integración, identificación política del ciudadano es tan importante como la pureza del sistema electoral el funcionamiento correcto de las cámaras. Por lo tanto, relativizando

en estos términos el problema que ya es bastante, paso a comentar el caso español.

En España se ha optado por el sistema proporcional para todas las elecciones menos para la del Senado, con correcciones en un caso y en otro, de tal manera salen estas correcciones de la composición del Congreso de los Diputados, en la composición del Senado viene a ser casi igual, con sistema diferente para el Congreso de los Diputados hay sistema proporcional, para el Senado es sistema de mayoría con representación de la minoría y con relativa proporcionalidad en ese caso en un escaño, y la relación de fuerzas políticas en una y en otra cámara viene a ser similar.

Bien, vamos a concretarnos en la mayoría de las elecciones que es por sistema proporcional, al Congreso de los Diputados, a los parlamentos de las regiones o de las comunidades autónomas, de los municipios e incluso las elecciones al Parlamento Europeo.

Concretamente en el Congreso de los Diputados, dice la Constitución que la Cámara al Congreso de los Diputados se compone de trescientos a cuatrocientos miembros, la Ley Electoral lo ha fijado en trescientos cincuenta; la circunscripción electoral es la provincia, o sea hay cincuenta circunscripciones electorales que se reparten

los escaños entre las provincias de la siguiente manera:

Se asigna a cada provincia una cuota fija que la ley electoral ha fijado en dos, dos escaños por ser provincia nada más, por tanto ya hay cien repartidos y el resto, hasta los trescientos cincuenta, en razón a la población. Bueno, esta ya es una opción política discutible porque le da más representación o más presencia política a unas provincias que a otras. Hay provincias en España muy poco pobladas, Avila, Segovia, Tercel, por ejemplo, que tienen tres escaños, dos por ser provincia y uno por su población, y hay otras provincias como Madrid y Barcelona que son muy pobladas y no tienen las que les correspondería por su población. ¿Por qué? porque ya cien escaños se han repartido de manera fija y quedan nada más que doscientos cincuenta que son muy poco para repartirlos entre cincuenta provincias.

Por lo tanto, digamos, proporcionalmente a Madrid o a Barcelona le deberían corresponder cuarenta y tantos diputados, le corresponden nada más que treinta y tres, lo que significa que los que vivimos en Madrid estamos menos representados en el Congreso de los Diputados que los que viven en Avila, o lo que es lo mismo, a los avilenses para hacer un diputado les cuesta nada más que diecisiete o dieciocho mil votos, a los madrileños nos cuesta cien mil votos hacer un

diputado, hay una diferencia de representación de uno a cuatro o a casi cinco. Esto es una injusticia matemáticamente hablando del reparto de escaños por las seiscientos circunscripciones electorales y, sin embargo, eso no ha suscitado polémica alguna por parte de los teóricos que hemos escrito en contra de ese criterio, pero a la ciudadanía eso no le inquieta. Pero vamos a ver como funciona; interesa mucho más eso.

Para el Congreso de los Diputados, que es la Cámara más importante, ley electoral ha fijado la fórmula de Hont, que es la que está vigente en casi toda Europa —menos los países escandinavos— en que no hay nada que objetarle en cuanto a que se aplique a circunscripciones grandes, en un sistema proporcional cuanto más grande es una circunscripción más proporcionalidad hay, porque se pueden repartir mejor, proporcionalmente cien escaños que tres. Tres escaños no se pueden repartir proporcionalmente entre doce partidos que se presentan a las elecciones, solamente uno o dos participan en el reparto. En cambio si hay cien escaños todos pueden entrar en el reparto y la proporcionalidad funciona mejor, esto es una obviedad que está puesta de manifiesto por todos los teóricos que se han referido al asunto si no fuera evidente por sí mismo.

En España de cincuenta provincias hay veintiocho pequeñas en las que la

proporcionalidad funciona mal, porque tienen de tres a seis escaños; medianas hay otras diez o doce con dieciocho escaños, y grandes hay cuatro o cinco, Madrid y Barcelona y algo menos Sevilla, Valencia y alguna más. De tal manera que la proporcionalidad funciona bien solamente en Madrid y Barcelona, aún con la injusticia que ya he comentado antes; regular en Valencia, Sevilla, Vizcaya, Asturias y Alicante; bastante flojamente digamos en una veintena de provincias y bastante mal en otra veintena en la que se desperdician muchos votos. Se presentan muchos partidos, pero sólo hay tres o cuatro escaños; participan en el reparto nada más que dos partidos y los demás quedan fuera, es decir, lo que el sistema electoral proporcional pretende evitar del sistema mayoritario que se pierdan los votos de los perdedores, cuando las circunscripciones son pequeñas, no se logra, se siguen perdiendo.

Y, sin embargo, esto tampoco ha motivado polémica en la ciudadanía ni en las fuerzas políticas, se acepta con relativa tranquilidad; importa más que el Congreso funcione bien.

Y, en tercer lugar, la ley electoral opta por unas listas no solamente cerradas sino bloqueadas. Esto es, que el ciudadano no solamente no puede mezclar unas con otras, unos candidatos en una lista con la de otros, etc., ni puede completar ni añadir, sino que además no puede alterar ni siquiera el

orden, vota tal y como le viene la boleta formulada que le mandan a su casa normalmente o que puede recoger en la mesa electoral o en el colegio electoral; lo que significa muy poca participación por parte del ciudadano, muy poca. Simplemente elige entre las ocho o diez o quince que se le ofrecen.

Ha habido voces que reclaman mayor participación del electorado en la confección del *ticket* o de la papeleta y, sin embargo, hay mucha resistencia por parte del gobierno y de las demás fuerzas políticas. Hay mucha resistencia a aceptar un cambio, hacer que las listas no sean bloqueadas, no sean cerradas y que pueda haber participación del elector en la confección de la papeleta. Porque se entiende, dada la juventud de la democracia española, que los partidos políticos estaban en la clandestinidad, algunos son de reciente creación, no estaban consolidados, y necesitaban un periodo de rodaje amplio para consolidarse, arraigar en la sociedad, y una democracia necesitaba de partidos fuertes, consolidados y las lista cerradas y bloqueadas hacían que se consolidara el partido internamente, se disciplinara internamente, etc., se entendía que son así y así se aceptó y todavía hay resistencias a cambiar la fórmula porque se entiende que todavía hace falta que los partidos sigan consolidándose. A mi manera de ver ya va siendo hora, la democracia española estaba al contrario in consolidada de

dar más participación electoral en la confección de la papeleta.

Pero debo reconocer que aparte de unos cuantos teóricos y algunas personas inquietas que aparecen en las cartas del director en la prensa etc., esto tampoco es motivo de preocupación de la ciudadanía; la ciudadanía lo que quiere es que haya sus elecciones para poder elegir, aunque sea mediante esa fórmula y después ser bien gobernada y que aquella cámara funcione.

Este sistema ha dado en España un pluralismo político atenuado. En España con el pluralismo político se acepta cualquier partido político que quiera inscribirse en el registro de partidos. Cuando he venido acá y hablo con mis colegas y oigo hablar a mi colega de Colombia de los sistemas bipartidistas y oigo hablar aquí en México pues de tres —no sé si hay más pero es lo que suena— pues me maravillo porque en España, ¿saben ustedes los partidos que hay? Quinientos partidos políticos.

Bueno, se pueden hacer partidos políticos, tres o cuatro por semana pero ¿son partidos políticos de verdad? No. No son partidos políticos. ¿Es partido político aquel que se inscribe en el registro y después no participa en las elecciones? No. Propiamente hablando eso no es un partido político, eso es un club de pensamiento que cabe en el supuesto hipotético claro de que piense, se le

puede negar incluso el ordenamiento jurídico, puede negarle el estatuto jurídico de partido y le podría negar el registro a un partido que no participa en las elecciones, porque la Constitución designa a los partidos como instrumentos de pluralismo político, de participación electoral en la formación de la voluntad general y si no participan en esas ocasiones se le podría bien negar el registro y cancelar su registro. No se hace ni se hará, ¿por qué? porque no importa, podría crear más problemas de los que resuelve, podría crear víctimas y el victimismo no es bueno en política. "Me persiguen, me han impedido el sistema que siga como partido político." No importa, que siga, si no se presenta a las elecciones no tendrá financiación pública y si no tiene financiación pública me da lo mismo, que haga lo que quiera, que se reúna en una casa, se mantengan en un taxi todos los miembros y bueno, da igual.

Entonces partidos políticos de verdad ¿cuántos existen en España? Pues un puñado, muy pocos de los que se presenten a elecciones municipales — pues hay partidos locales y entonces si podrían contabilizar algunos más, pero esos no tienen fuerza, peso político en la nación—; de los que se presenten a elecciones autonómicas pues hay algunos partidos regionales, nacionalistas, ya hay algunos más, y que se presenten a elecciones nacionales al Congreso de los Diputados y al Senado pues ya son

algunos cuantos menos, seguramente pues no más de veinte, y que alcancen escaños en el Congreso de los Diputados diez o doce. Esos son los partidos políticos, diez o doce, incluso sobran algunos, quiero decir, que en alguna ocasión ha habido menos, en el año 82 me parece que se redujeron a siete u ocho, de los cuales hay dos de alcance nacional, de presencia e implantación nacional importante es el Partido Socialista Obrero Español, actualmente en el gobierno, y el Partido Popular, otros dos más pequeños, uno que lideraba Adolfo Suárez y ahora en formación la coalición Izquierda Unida, protagonizada principalmente por el Partido Comunista, y ya está.

Partidos de ámbito nacional, con implantación nacional: cuatro; de los cuales dos grandes y dos muy pequeños, luego hay dos partidos nacionalistas. Esto es en el sentido nuestro de comunidades autónomas con aspiración nacionalista que son el País Vasco y Cataluña fundamentalmente; dos partidos fuertes, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia Unida que es una coalición pero funciona como si fuera un partido que alcanza ocho escaños aproximadamente. El Partido Nacionalista Vasco y Convergencia Unida tienen veinte escaños por encima de la Izquierda Unida. Y luego partidos muy pequeños de uno o dos escaños, partidos de un sólo escaño: Partido Regionalista Aragonés, un escaño suelto: el Partido Andalucista,

dos escaños sueltos hasta completar cuatrocientos cincuenta. Por lo tanto, partidos de implantación nacional: dos grandes y dos pequeños, dos partidos nacionalistas fuertes y ese es el sistema de partidos en España. Es más, mucho más simple de lo que parece en la lista de los quinientos que están registrados, con la particularidad de que los partidos nacionalistas fuertes son en el ámbito nacional muy escasos, claro, porque no se presentan a elecciones más que en su ámbito, en su región, pero en su región son muy fuertes y en las elecciones autonómicas, es decir, al gobierno regional, tienen mayoría absoluta. El caso del Convergencia Unión Cataluña en coalición con el Partido Socialista, el caso del Partido Nacionalista Vasco en el país vasco, con lo cual el poder está territorialmente repartido, aparte de que el Partido Popular logra gobernar en algunas comunidades autónomas.

Así que hay un partido que ocupa el gobierno central y algunas comunidades autónomas; un partido de oposición en la política central o nacional, pero que gobierna algunas comunidades autónomas, y dos partidos nacionalistas fuertes que gobiernan en su respectiva comunidad autónoma en solitario o en coalición. Eso hace que el poder esté territorialmente repartido, que es una manera equilibrada de ejercicio de poder; invita a que se abandone la táctica del rodillo, como se habló en un principio del rodillo socialista,

porque tenía muchos diputados. Ahora está en el fiel de la balanza, tiene justo el 50% y necesita pactar, necesita negociar, necesita ceder en algunas ocasiones y sobre todo con el Partido Nacionalista Vasco y con Convergencia Unida hay una *entente cordiale*.

Ese sistema de partidos que ha depurado ese sistema proporcional frente a quienes entendían que el sistema proporcional da matemáticamente un pluralismo incontrolado, en España, por las disfuncionalidades, por la pequeñez de la circunscripción y por otras causas más, ha dado un pluralismo de partidos bastante atenuado que hasta ahora, por lo menos del 82 para acá, ha facilitado una mayoría relativamente homogénea y la función del gobierno.

Por último hay que decir que en esas elecciones al Congreso de los Diputados las elecciones están bastante personalizadas. En España no hay elecciones a presidente, las autoridades del Estado se ha ocupado vitalicia y hereditariamente y el Presidente de Gobierno sale de las cámaras; hay elecciones legislativas nada más, pero claro, al haber solamente dos partidos con posibilidad de alcanzar la mayoría y por lo tanto con posibilidad de alcanzar al gobierno, la elección se plantea entre dos partidos fundamentalmente.

No solamente se está eligiendo diputados en cada provincia; también se

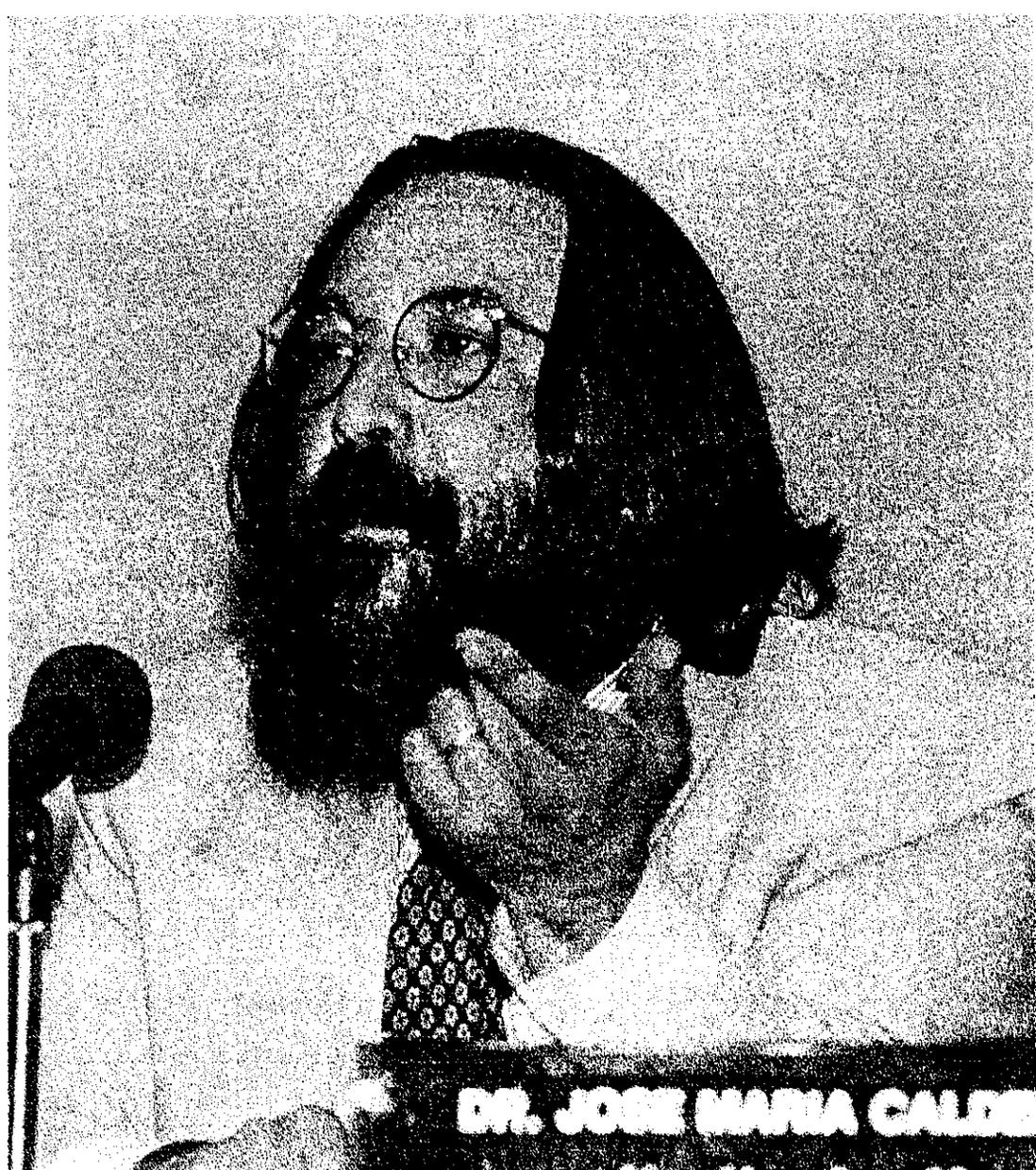
están eligiendo dos posibles equipos de gobierno, encabezado por dos líderes en el fondo, remotamente, mediatamente, se está eligiendo entre un posible presidente y otro posible presidente que son los líderes de los dos partidos.

En ese sentido las elecciones, a pesar de ser legislativa y se eligen trescientos cincuenta diputados, están muy personalizadas en dos líderes: el de la mayoría y el de la oposición, eso le da un cierto carácter plebiscitario a la elección aunque sea elección legislativa, aunque sea elección a la Cámara, con sus ventajas y sus inconvenientes. La ventaja de que el Presidente del Gobierno que salga de esa elección de la Cámara tiene no solamente la legitimidad que le da la Cámara con su mayoría, sino un cierto respaldo electo-

ral casi directo, podríamos decir, por cuanto a que la campaña electoral está personalizada en él. Y el partido de la oposición, pues habrá quedado en la oposición; pero su líder también tiene legitimada su labor de oposición por cuanto que también ha sido respaldado por unos cuantos millones de votos, que son votos que se le da más bien a él y no tanto a los diputados individualmente considerados.

La personalización de la campaña electoral y de la elección y el carácter semiplebiscitario de la misma, por lo tanto, es un carácter importante, un rasgo importante de las elecciones en España y que explica el funcionamiento de la Cámara y la relación de la Cámara con el gobierno.

Muchas gracias.



REFORMA DEL ESTADO. LAS RELACIONES ENTRE CIUDADANIA, PARTIDOS POLITICOS Y GOBIERNO

Versión estenográfica de la conferencia dictada el 12 de marzo de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral

José María Calderón

Licenciado en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Doctorado en Sociología Política en la Universidad de Turín, Italia.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Ha publicado entre otros:

Genésis del presidencialismo en México, Ed. El Caballito, 1961.

El agotamiento del modelo político fundado en el "colaboracionismo de clase" y los problemas de la democracia, en *Testimonios de la crisis, la crisis del estado de bienestar*, obra coordinada por Estela Gutiérrez, UNAM-Siglo XXI, Vol. 2, 1988.

La reforma administrativa. Regímenes de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, 1970-1982, México, INAP, 1991.

La modernización administrativa. Régimen del presidente Miguel de la Madrid, 1982-1988, México, INAP, 1991.

Modernización y reforma del Estado. Régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, México, INAP, 1991.

Agradezco muy ampliamente al Instituto Federal Electoral
la posibilidad de expresar algunos puntos de vista con respecto a
los procesos de formación y consolidación de nuevas relaciones
políticas (preferentemente favorables a la democracia) en nuestro país.

José Ma. Calderón Rodríguez.-
12 de marzo de 1992.-

Agradezco muy ampliamente al Instituto Federal Electoral
la posibilidad de expresar algunos puntos de vista con respecto a
los procesos de formación y consolidación de nuevas relaciones
políticas (preferentemente favorables a la democracia) en nuestro país.

José Ma. Calderón Rodríguez.-
12 de marzo de 1992.-

REFORMA DEL ESTADO. LAS RELACIONES ENTRE CIUDADANIA, PARTIDOS POLITICOS Y GOBIERNO

Muy buenas tardes. Quisiera agradecer desde luego la invitación que me han hecho y espero estar a la altura de los conceptos que se han vertido sobre mí en la presentación.

Punto central de la intervención es el problema de la reforma del Estado, pero donde la reforma del Estado está vista fundamentalmente en términos de las nuevas relaciones que se pueden establecer entre ciudadanos, gobierno y partidos políticos. Estoy consciente que la reforma del Estado no se agota en estos puntos, pero entre sus aspectos fundamentales están precisamente éstos.

Las relaciones entre ciudadanía y gobierno no son unívocas, más bien y por la misma densidad que han adquirido, se mueven simultáneamente en varias bandas: como demandas sociales y económicas, como exigencias de

participación social y política, como reclamaciones indudables de intereses particulares, como expresión de intereses tanto regionales, como también requerimientos de respeto a la participación electoral y a la efectividad del sufragio, como deseos de asociación y agrupación para elevar la voz en torno a requerimientos corporativos, etcétera.

El concepto mismo de ciudadano y de ciudadanía han ganado paulatinamente terreno en el lenguaje político, sucediendo a la expresión indiferenciada de masa o, inclusive, a la masa estructural de clase que dominó en el pasado.

Los cambios en el lenguaje hablan por las mutaciones en las relaciones sociales. De aquí que no resulte ajeno al sistema político mexicano (y no sólo a él), que con la crisis económica y la consiguiente disolución de las políticas

proteccionistas y asistencialistas a favor de las agrupaciones corporativas, el ciudadano (el individuo) irrumpa como nuevo sujeto social.

La existencia histórica del ciudadano está ligada a la Revolución Francesa y forma parte también del proceso de disolución de las corporaciones privilegiadas del *ancien régime*.

Racionalismo, ilustración y ciudadanía constituyen una triada indisoluble y corrosiva que va a modificar drásticamente las viejas relaciones políticas que obstaculizaban el ascenso de la burguesía, el comercio y la industria. Sin pasar por alto las proporciones del caso, la noción de ciudadanía en México y en general en los diferentes países de América Latina, parece estar directamente asociada con el agotamiento de una fase histórica dominada por la política y su capacidad para asignar y ubicar recursos. El ciudadano reclamaría, por lo tanto, su derecho a existir, a organizarse y a demandar, sin contar con la autorización previa del gobierno, llegando inclusive a la confrontación si tuviera que enfrentar obstáculos de carácter político.

La ciudadanía se ha ganado su lugar a la libertad económica y política, y sobre ella, a su vez, se retroalimenta. Por eso es viable pensar que se trata de una figura social sobre la cual se está entretejiendo un sistema cada vez más complejo de relaciones, vinculado a

transformaciones estructurales y no a un fenómeno pasajero derivado de una coyuntura particular. Esta misma circunstancia es la que explica la maraña de interrelaciones que se está dando entre los ciudadanos y el gobierno y que, como se podrá ahora fácilmente colegir, cubre un creciente universo de problemas y urgencias.

Las innovadoras formas de participación social y política de la ciudadanía y los avances que se han venido alcanzando, no serían cabalmente explicables si se soslayaran las evidentes transformaciones que también ha experimentado el gobierno y la clase política, y la consolidación de una voluntad interlocutoria dispuesta a asumir mayores responsabilidades. En rigor, podemos constatar una rica y, en ocasiones, contradictoria relación entre ciudadanía y gobierno que ha logrado traducirse en voluntad política, y ésta, por su lado, en nuevas y más avanzadas expresiones jurídicas que están tratando de reducir los rezagos acumulados en los últimos decenios.

Una de las vías que ha recorrido la clase política del gobierno en el último lustro para hacer frente al cúmulo de demandas de la sociedad civil, las cuales amenazaban con provocar una espiral irrefrenable de ingobernabilidad, ha sido, sin lugar a dudas, el uso sistemático de la concertación y su concreción en los pactos económicos. En

estos verdaderos contratos sociales los protagonistas han sido fundamentalmente los sectores obrero, empresarial y campesino, los que han puesto de manifiesto las presiones provenientes de sus respectivos integrantes.

Además de los pactos, otro claro ejemplo de lo que se entiende por concertación, nos lo muestra el Programa Nacional de Solidaridad. Por otro lado, el sistema nacional de planeación democrática ha establecido una vertiente de concertación con los sectores social y privado y con los gobiernos estatales y municipales, con el objetivo explícito de alcanzar determinados objetivos.

Tal importancia ha adquirido la concertación que se constituyó el Consejo Nacional de Concertación Económica. Es muy probable que los planes nacionales de desarrollo (83-88 y 89-94), los programas nacionales de mediano plazo del sistema nacio-

nal de planeación democrática, los programas especiales y los programas regionales, habrían tenido aun menores logros de no haberse hecho de la concertación una piedra de toque en la construcción de acuerdos y relaciones con una multiplicidad de grupos de interés, organizaciones, asociaciones, empresas e individuos.

Un punto fundamental de la participación ciudadana y que ha otorgado sin lugar a dudas un destacado nivel en las relaciones entre ciudadanía y Estado, es el que tiene que ver con la actividad electoral de los ciudadanos para integrar los órganos de elección popular del Estado.

Por su importancia, las leyes que regulan la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos en los procesos electorales, adquieren un rango decisivo en la reforma del Estado. Aun más, para algunos estudiosos la reforma político-electoral es la reforma del Estado.¹

¹ Entre otros, *cfr.* Elias Huerta Psihas y Andrea Manzella, *La Reforma del Estado. Dos aproximaciones*, Academia Mexicana de Derecho Electoral/Centro Studi Nuova Ricerca, México, 1991: "...la parte más dinámica de la reforma del Estado es aquel aspecto que vincula a los órganos del poder con la sociedad civil, fuente y origen y no paradójicamente, sino en términos de estricta democracia, de las propias instituciones públicas esenciales[...]. El camino que articula y vertebra y da coherencia a la Reforma del Estado es la Reforma Política en tanto que expresa una voluntad para el cambio[...]. La Reforma Política como aspecto esencial de la Reforma del Estado, tiene en su base el perfeccionamiento de los procesos electorales como vía para que la sociedad civil encauce todo este complejo de demandas" (pp. 35-36). Desde otra perspectiva, la reforma del Estado consistiría en "dotar al aparato público de los medios para promover su productividad y lograr el desarrollo y la justicia social" (Ernesto Zedillo Ponce de León, *La reforma del Estado*. Ponencia presentada en la Mesa II: "Reorientación de la acción estatal y el impacto de la modernización del Estado" del II Seminario Internacional *Redimensionamiento y modernización de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 29 y 30 de julio de 1991.

En México, y por la peculiaridad de nuestro proceso histórico, las leyes electorales han devenido una clara expresión del peso que la ciudadanía ha ido adquiriendo frente al Estado. Una prueba en ese sentido serían las reformas que se han venido dando en las diferentes normas electorales de 1970 a 1991². El acortamiento de los periodos de vigencias entre una y otra leyes electorales, ponen de manifiesto que no han logrado satisfacer plenamente las demandas de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Las elecciones federales de 1988 cuestionaron seriamente al Código Federal Electoral de 1986, por lo que la presión de la ciudadanía y de los partidos políticos orillaron a la Comisión Federal Electoral y a la Cámara de Di-

putados a efectuar una serie de consultas públicas que permitieran diseñar una normatividad electoral más acorde con las demandas de la sociedad y sus organizaciones políticas.

Para conocer estas reclamaciones y dar origen a una renovada ley electoral, se convocó a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Para tales fines se dio a conocer el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos quinto; 35, fracción tercera; 36, fracción 1; 41; 54; 60; 73, fracción sexta, base tercera, y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto fue el 6 de abril de 1990.³ De acuerdo con ese decreto, se planteaban iniciativas tendientes a introducir

² Algunos de los cambios importantes en el sistema electoral han sido los siguientes: en 1963 se estableció el primer sistema camaral mixto con diputados de partido, sentando las bases del sistema de representación proporcional. En 1970 se redujo la edad de votar de 21 a 18 años y dos años más tarde, en 1972, la reducción de 25 a 21 años para ser diputado y de 30 a 25 para senador. En 1973, se amplían los espacios para la participación política de la oposición en el sistema mixto de representación. En 1977 se realiza la primera gran reforma al sistema electoral con la publicación de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE). Gracias a ésta se reemplaza el sistema mixto de diputados de partido por el de mayoría relativa y representación proporcional y a los partidos se les reconoce como entidades de interés público. Por las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983, se amplía a los congresos locales y a los municipios la integración pluripartidista. Por otro lado, se eleva a nueve el número de partidos participantes en los procesos electorales nacionales. En 1986 se modifica la LOPPE para dar origen al *Código Federal Electoral*. La importancia de este documento radica en que por primera vez agrupa a todos los aspectos vinculados con las cuestiones electorales, además de ampliar los espacios institucionales y las facultades de los partidos políticos. En 1987, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un primer intento (después de 1928) de dotar a la mayor concentración ciudadana del país, de un órgano de representación. Como un resultado de las competidas elecciones federales de 1988, se dio inicio a un importante proceso de revisión del *Código Federal Electoral* de 1986, del cual derivó, en agosto de 1990, el actual *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, con algunas modificaciones hechas de enero de 1991.

³ *Diario Oficial*, Tomo CDXXXIX, 6 de abril de 1990, No. 5, pp. 2-5.

diferentes modificaciones, con el objetivo de acercar más ampliamente a los ciudadanos con las organizaciones políticas y a ambos con los procesos electorales. Las propuestas se referían a:

Primero. Los servicios profesionales de índole social, que serían “obligatorios y retribuidos en los términos de la ley” y con las excepciones que esa indicara (artículo 5o.).

Segundo. Los ciudadanos podrían “asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país” (artículo 35 fracción tercera).

Tercero. Los ciudadanos deberían inscribirse en el catastro de la municipalidad, dando a conocer sus datos generales e “inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos”, en los términos señalados por la ley.

El funcionamiento y organización permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y el documento que expida, acreditando la nacionalidad mexicana, “son servicios de interés público y por lo tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos”, en los términos establecidos por la ley (artículo 36 fracción primera).

Cuarta. La “organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos

nacionales y de los ciudadanos”. Esta función se ejercerá a través de un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”. Los principios rectores de este organismo serán “la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo”. Este organismo público será “autoridad en la materia, autónoma en sus decisiones y contará con órganos de dirección, con órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia”. Estos “órganos se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales”. El órgano superior de dirección se conformaría por “consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes nombrados por los partidos políticos”. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrían de personal calificado. Los ciudadanos formarían las mesas directivas de casillas. El organismo público “(agruparía) en forma integral las actividades relativas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, e impresión de materiales electorales”, así como todo lo que se refiera a “las prerrogativas y derechos de los partidos políticos”.

Desde luego, las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas. El organismo público se ocupará también de las impugnaciones conjuntamente con un tribunal

autónomo. El Tribunal Electoral.

Quinto. El Tribunal tendrá la competencia y organización que determinara la ley y funcionaría en pleno o en salas regionales; resolvería en una sola instancia y sus sesiones serían públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su integración; contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno; empero, las que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, sólo podrán ser revisadas o, en su caso, modificadas por los colegios electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción 1 de la Constitución. El Tribunal Electoral contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores. Estos serán indispensables y sólo responderán al mandato de la ley. Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que marca la ley, mismos que no podrían ser inferiores a los definidos por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los ministros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal (artículo 41).

Sexto. La elección de los doscientos diputados de representación proporcional y el sistema de listas regionales se sujetarán a las siguientes bases y reglas:

a) Para que un partido pudiera participar con candidatos de representación proporcional, debería demostrar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos doscientos distritos uninominales; b) Todo partido político que alcanzara por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendría derecho a la atribución de diputados según el principio de representación proporcional; c) El partido político que cumpla con (a) y (b), le serían asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecería la fórmula para su asignación y para ésta se seguiría el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; d) Para el otorgamiento de las constancias de asignación se seguirían diversas reglas: i. ningún partido político podría tener más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios; ii. si ningún partido político obtuviera por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplieran con lo dispuesto en las dos bases anteriores, les sería otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requieran para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso al porcentaje de votos obtenidos; iii. al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de votación nacional, le sería

otorgada constancia de asignación de diputados, en número suficiente para obtener la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarían dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60% en la forma que determine la ley; y iv. el partido político que obtuviese entre el 60 y el 70% de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa representará un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representase el mismo porcentaje de votos (artículo 54).

Séptimo. Cada Cámara calificaría la elegibilidad de sus presuntos integrantes, a través de un Colegio Electoral y de conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, con el fin de declarar la validez de la elección de sus miembros, cuando así procediese. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos, en la proporción que les correspondiese respecto del total de las constancias otorgadas en la elección. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría tanto por los presuntos senadores que hubie-

ran obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado, de la Comisión Permanente de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuasen en el ejercicio de su encargo. Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no hubiese sido impugnada ante el Tribunal, serían dictaminadas y sometidas a los Colegios Electorales para aprobarlas en sus términos, salvo circunstancias que obligasen a su revisión. Las resoluciones del Tribunal Electoral serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las resoluciones de los Colegios Electorales serían "definitivas e inatacables" (artículo 60).

Octavo. La elección de los veintiséis representantes, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetaría a las siguientes bases y a lo que en particular señalase la ley: a) Un partido político que deseara participar con candidatos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debería acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; b) Todo partido político que obtuviese por lo menos el 1.5% del total de la votación para la lista de circunscripción plurinominal, tendría derecho a

representantes según el principio de representación proporcional; c) Al partido político que cumpliera con lo dispuesto en los incisos (a) y (b), le serían asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecería la fórmula para la asignación de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 54. En la asignación se seguiría el orden de los candidatos en la lista correspondiente. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se deberían observar las siguientes reglas: i. ningún partido político podría contar con más de cuarenta y tres representantes electos mediante ambos principios; ii. al partido político que alcanzase el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea. Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estaría a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución. El Colegio Electoral que calificara la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integraría con los presuntos representantes que hubieran obtenida constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas del artículo 60 de esta Constitución (artículo 73, fracción VI, Base 3a.). Las iniciativas presidenciales

se referían, en resumen, a siete puntos fundamentales: 1o. La obligatoriedad de la participación ciudadana en las mesas directivas de las casillas; 2o. La participación ciudadana en las organizaciones políticas; 3o. El Registro Nacional de Ciudadanos; 4o. La organización global del proceso electoral por parte de un organismo público en donde estarían representados en sus órganos de dirección, los Poderes Legislativo y Ejecutivo y los partidos políticos; 5o. La constitución de un Tribunal Electoral; 6o. La incorporación de una "cláusula de gobernabilidad" a favor del partido con mayor votación relativa y 7o. La calificación de los presuntos miembros de las Cámaras y de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, por sus respectivos Colegios Electorales.

Una vez aprobadas las reformas y adiciones constitucionales en materia electoral y cuando aún se encontraban en proceso de sanción por las legislaturas locales, los representantes de varios partidos políticos presentaron diferentes iniciativas la ley y de reforma para regular globalmente los procesos electorales.

Dos partidos ofrecieron otros tantos anteproyectos globales. El PAN dio a conocer su código electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, en tanto que el PRI presentó un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Otras formaciones políticas propusieron modifi-

caciones al Código Federal Electoral de 1986. Para ordenar y canalizar adecuadamente las discusiones se formó una comisión especial pluripartidista, misma que tendría a su cargo revisar todas las iniciativas. Más tarde, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales propuso al Congreso de la Unión un nuevo proyecto de legislación electoral, tomando como punto de arranque el anteproyecto del PRI. Finalmente y después de muchas modificaciones (se habla aproximadamente de doscientos cambios)⁴ se aprobó el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), por un 86% de los representantes de la Cámara de Diputados, pertenecientes a cinco diferentes partidos políticos: PAN, PARM, PFCRN, PPS y PRI. El PRD se opuso a su aprobación. En la Cámara de Senadores se aprobó con la oposición de los representantes del DF y de Michoacán, pertenecientes también al partido de la Revolución Democrática⁵.

El decreto por el que se aprueba el COFIPE y se adiciona al título 24 del Código Penal para el DF en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal (15 de agosto de 1990)⁶, está dividido en libros, títulos, capítulos, artículos y transitorios.

El libro primero (De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, contiene tres títulos: De las disposiciones preliminares; De la participación de los ciudadanos en las elecciones y De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados); el libro segundo (De los Partidos Políticos se despliega en cinco títulos: De las disposiciones preliminares; De la constitución, registro, derechos y obligaciones; De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales; De los frentes, coaliciones y fusiones y De la pérdida de registro); el libro tercero (Del Instituto Federal Electoral, se desarrolla en seis títulos: De las disposiciones preliminares; De los órganos centrales; De los órganos en las delegaciones; De los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales; De las mesas directivas de casilla y disposiciones comunes); el libro cuarto (De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas, tiene dos títulos: De los procedimientos del Registro Federal de Electores. Disposiciones preliminares y De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral. Disposición preliminar); el libro quinto (Del Proceso Electoral contiene cuatro títulos:

⁴ Elías Huertas Psihas, *Op. cit.*, p.28.

⁵ *Ibid.*, p.29.

⁶ *Diario Oficial*, Tomo CDXLIII, 15 de agosto de 1990, No. 11, pp. 3-88.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Disposiciones preliminares; De los actos preparatorios de la elección; De la jornada electoral y De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales); el libro sexto (Del Tribunal Federal Electoral se desarrolla en tres títulos: Disposiciones preliminares; De las Salas y los Magistrados y De su funcionamiento); el libro séptimo (De las Nulidades, del Sistema de Medios de Impugnación y De las faltas administrativas y de las sanciones); y el libro octavo (De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con un título: Disposiciones preliminares). Los libros se desarrollan a lo largo de trescientos setenta y dos artículos y dieciséis transitorios.

Los principales actores del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son: 1. los ciudadanos (derechos y obligaciones político-electorales); 2. los partidos políticos (organización, función y prerrogativas); 3. el Instituto Federal Electoral (como órgano encargado de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal); y 4. el Tribunal Federal Electoral (el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales).

Con respecto a la legislación electoral precedente, el COFIPE ha incorporado algunas figuras novedosas,

impuestas desde luego por la peculiares circunstancias prácticas que han enfrentado tanto la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, como el Código Federal Electoral (CFE), de 1986. En términos globales se podría afirmar que el Código Electoral de 1990, rediseña al nuevo sistema político en donde los partidos políticos (desde luego con pesos muy diferenciados y heterogéneos) son institucionalizados, contribuyendo simultáneamente a la consolidación y reafirmación de este nuevo sistema de relaciones políticas. Estas relaciones se entretajan con la incorporación de figuras novedosas, entre las que destacan: 1. el voto tiene dos cualidades más: el de ser personal e intransferible, que se agregan a las cuatro presentes en el CFE —universal, libre, secreto, directo— (libro I, título segundo, capítulo primero, artículo 4, párrafo 2); 2. el derecho de los ciudadanos a constituir partidos políticos y pertenecer a ellos (libro I, título segundo, capítulo primero, artículo 5o. párrafo 1) y la obligación de integrar las mesas directivas de casillas (libro I, título segundo capítulo primero, artículo 5o. párrafo 2 y libro tercero, título quinto, artículo 118); 3. para poder ejercer su derecho al voto, los ciudadanos deberán contar con la credencial correspondiente —a partir de 1994, ésta deberá tener la fotografía de su titular— (libro I, título segundo, capítulo primero, artículo 6, párrafo 2, inciso b); 4. el procedimientos para la

integración de la Cámara de Diputados por la vía de la representación proporcional y las fórmulas de asignación (libro I, título tercero, capítulo segundo, artículos 12 a 18). La definición del párrafo 1, incisos (b) y (c) va en el sentido de permitir formar una mayoría absoluta (governabilidad) al partido político que haya obtenido la mayor votación relativa; 5. la figura del partido político con registro condicionado desapareció en el Código Federal Electoral; ahora, el COFIPE la recupera, reconociéndole personalidad jurídica (libro segundo, título segundo, capítulo segundo, artículos 33 a 35); 6. se elevan las posibilidades de financiamiento público a favor de los partidos políticos en los rubros de actividades generales, por subrogación estatal a las contribuciones de los legisladores a favor de sus partidos y por actividades referentes a educación y capacitación políticas e investigación socio-económica y política; 7. se constituye el Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, (libro tercero, título primero, artículo 70), “depositario de la autoridad electoral” y “responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones” (libro tercero, título primero, artículo 68). Se amplían las finalidades del Instituto Federal Electoral (deberá integrar el Registro Federal de Electores), se conforma por un cuerpo de funcionarios profesionalizados en las

actividades electorales –Servicio Profesional Electoral– (libro tercero, título primero, artículo 69) y bajo la concepción de organismo federal desconcentrado –treinta y dos delegaciones, trescientas subdelegaciones y con oficinas municipales– (libro tercero, título primero, artículo 71); 8. el Registro Federal de Electores “es de carácter permanente y de interés público” (libro cuarto, título primero, artículo 135 párrafo 2). Sus responsabilidades aumentan al conferírsele la elaboración del Catálogo General de Electores (mediante la técnica censal total) y de un Padrón Electoral que deberá estar actualizándose continuamente. Los partidos políticos tendrán a su disposición el Padrón Electoral y terminales de computación en la Comisión Nacional de Vigilancia con acceso permanente a áquel y a las listas nominales de electores (libro cuarto, título primero, capítulo primero, artículo 141; capítulo segundo, artículos 158 a 160); 9. se señalan fechas precisas para dar a conocer datos preliminares de los resultados (libro quinto, título cuarto, capítulo segundo, artículos 243 y 244), para llevar a efecto los cómputos distritales (libro quinto, título cuarto, capítulo tercero, artículos 245 a 250), los de las entidades federativas para senador (libro quinto, título cuarto, capítulo cuarto, artículos 255 a 257), y los de representación proporcional en cada circunscripción (libro quinto, título cuarto, capítulo quinto, artículos 258 a 261); 10. la creación de un Tri-

bunal Federal Electoral (que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Electoral del CFE) como "órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral"⁷. Sus objetivos fundamentales son los de sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad (libro séptimo, título tercero y libro sexto, título primero, artículo 264, párrafo 1).

El Tribunal Federal electoral se integra por cinco salas: una central (en el Distrito Federal) y cuatro regionales (en las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales). La sala central es permanente; las otras se instalarán la primera semana del mes de enero del año de la elección; 11. se amplía significativamente (en más de 30%) el articulado referente a las causas de nulidad de elecciones, medios de impugnación, pruebas, resoluciones, faltas administrativas y sanciones (libro séptimo, títulos primero, segundo y tercero, capítulos primero a décimo, artículos 286 a 343); y 12. El Decreto del 15 de agosto de 1990 hace énfasis particular en los delitos en materia electoral. Con tal propósito adiciona el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República, en materia de fuero federal.

Antes de ponerse a prueba las nuevas disposiciones electorales, el 3 de enero de 91 se dio a conocer el decreto por el que se reforma y adiciona el COFIPE. Se reforma el párrafo 1 del artículo 13 con un nuevo inciso, el C, recorriéndose el actual inciso " que quedaría como inciso ". Se reforma el artículo 15, párrafo 1; se reforma el artículo 127, párrafo 1, y se adiciona el artículo 366 con un inciso "⁸. Los cambios tienen que ver con las constancias de asignación de acuerdo con el principio de representación proporcional, en la hipótesis de que un partido tenga entre 35 y 60% de votos (artículo 13, inciso c); con la distribución de curules de representación proporcional al partido que se encuentre en los supuestos B, C o D del artículo 13 (artículo 15, párrafo 1), y con el otorgamiento de constancias de asignación de acuerdo con el principio de representación proporcional al partido que se encuentre en la hipótesis de haber obtenido treinta y cuatro o más constancias de mayoría relativa, con una votación entre 30 y 66% en el DF (artículo 366, inciso c). Por su parte, las reformas al artículo 27, párrafo 1, se refieren a la advertencia que recibirán los partidos políticos por las ausencias sin causa justificada de sus representantes en las sesiones de Consejo del Instituto Federal Electoral.

⁷ El Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral se publicó en el *Diario Oficial*, Tomo CDXLVIII, No. 9, 14 de enero de 1991, pp. 3-19.

⁸ *Diario Oficial*, Tomo CDXLVIII, 3 de enero de 1991, No. 2, p.2.

La primera prueba importante del COFIPE se llevó a cabo durante las elecciones federales del 18 de agosto de 1991, para elegir la totalidad de la Cámara de Diputados y a la mitad de la Cámara de Senadores. De acuerdo con la información del IFE, se entregaron más de treinta y seis millones de credenciales (92% del padrón electoral), y hubo casi veinticuatro millones de votos emitidos. Según estas cifras, el abstencionismo alcanzó el 33.33%. En función a los resultados electorales, el PRI obtuvo trescientos diecinueve diputados, doscientos ochenta y nueve de mayoría relativa y treinta de representación proporcional, mismos que representan el 63.8% de la cámara baja. El PAN alcanzó ochenta y nueve diputados, diez de mayoría relativa y setenta y nueve de representación proporcional, los cuales significan el 17.8% de la Cámara de Diputados.

El PRD ganó cuarenta y un diputados, cero de mayoría relativa y cuarenta y uno de representación proporcional, los que representan al 8.2% de la Cámara de Diputados. El PFCRN alcanzó veintitrés diputados, cero de mayoría relativa y veintitrés de representación proporcional, mismos que significan el 4.6% de la Cámara de Diputados. El PARM obtuvo quince diputados, cero

de mayoría relativa y quince de representación proporcional, los cuales equivalen a 3.0 % de la cámara baja. Y el PPS alcanzó la suma de doce diputados, cero de mayoría relativa y doce de representación proporcional, los que significaron un 2.4% de la Cámara de Diputados.

El PDM, el PRT, el PEM y el PT no alcanzaron el 1.5% de la votación, ni obtuvieron ningún representante en alguno de los trescientos distritos de mayoría relativa⁹.

En lo referente a la votación del 50% de la Cámara de Senadores, el PRI obtuvo los treinta y un escaños, quince propietarios y quince suplentes. Todo lo anterior configura un régimen político de unipartidismo hegemónico, con una participación notoriamente asimétrica de las demás formaciones partidarias.

La jornada electoral del 18 de agosto de 1991 despertó, sin embargo, diferentes manifestaciones de protesta por parte de los diferentes partidos políticos. A dos semanas de haber concluido la votación, se habían registrado ya en el Tribunal Federal Electoral trescientos cuarenta y nueve quejas en las cinco salas que lo componen. A la Sala Central

⁹ Los datos básicos aparecen en: *Mira*, Suplemento. Resultados Electorales Distrito por Distrito, No. 81, 9 de septiembre de 1991, p.30. Los resultados oficiales sobre "la pérdida de registro como partido político nacional" del PDM, PEM, PRT y PT fueron publicados en el *Diario Oficial*, Tomo CDLVIII, No. 5, 8 de noviembre de 1991

llegaron ciento cuarenta y dos recursos de impugnaciones, correspondientes todos ellos al DF; a la de Durango noventa y siete, a la de Jalapa cuarenta, a la de Toluca cuarenta y siete y a la de Guadalajara veintisiete. Muchas de ellas, empero, fueron inmediatamente desechadas por improcedentes, ya que se referían a irregularidades previas a la elección, las cuales no están contempladas en el COFIPE.

El mayor número de impugnaciones provino de los partidos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática. El PAN interpuso ciento veintidós recursos de impugnación, cincuenta y dos en referencia a las elecciones de mayoría relativa, veinte por las de senador y cuarenta y dos por las de plurinominales.

Las quejas se concentraron en un amplio número de distritos del DF, Yucatán, San Luis Potosí, Guanajuato, Baja California y Jalisco.

Por su parte, el PRD dio a conocer impugnaciones en el 30% de los trescientos distritos electorales, aproximadamente en noventa. El PRI presentó siete recursos de inconformidad, principalmente en el estado de Baja California y en la ciudad de Mérida, Yuc., ambas con gobiernos panistas. El PFCRN presentó cinco casos de inconformidad, el PT cuatro, el PPS tres, el

PRT y PDM uno, respectivamente. Para el PEM, por el contrario, todo por lo menos hasta ese momento fue transparente.

Los partidos que presentaron el mayor número de impugnaciones, PAN y PRD, consideraron que las irregularidades más frecuentes se habían presentado, primero, en los horarios de instalación de casillas, la incongruencia entre el número de boletas disponibles y las computadas, la expulsión de representantes en casillas "zapatos" (donde la proporción fue de dos a tres votos a favor del PRI, por uno de la oposición); formas diversas de coacción a los votantes por partes de los funcionarios electorales de casilla, carencias notorias en la presentación de los listados, relocalización de casillas sin previo aviso y uso de recursos públicos a favor del partido gubernamental¹⁰.

A raíz del gran banco de prueba de las elecciones federales del 18 de agosto de 1991, se han elevado diferentes críticas y observaciones al COFIPE. Sin pretender agotarlas y menos aún emitir un juicio calificativo sobre ellas, he aquí algunas de las más importantes:

El capítulo primero de los sistemas electorales, título tercero, libro primero: deberá modificarse en referencia a

¹⁰*Ibid.*, pp. 19-20

la división en cinco circunscripciones plurinominales, dejando sólo una a la que se aplicarán las reglas de proporcionalidad.

Dos, la Cámara de Senadores deberá elegirse por el sistema mixto, aplicado a la elección de la Cámara de Diputados: artículo 11, párrafo 2, título tercero, libro primero.

Tres, los artículos 12 y 13 del capítulo segundo, título tercero, libro primero, y artículo 366, capítulo quinto, título primero, libro octavo (las llamadas cláusulas de gobernabilidad), deberán eliminarse.

Cuatro, suprimir la distinción de partido político nacional y partido con registro condicionado: artículo 22, párrafo 2, título primero, libro segundo.

Cinco, precisar los contenidos del artículo 35, párrafo 1, capítulo segundo, libro segundo, por los vacíos que deja en la hipótesis de partidos políticos con registro condicionado que hayan alcanzado más de 1.5% de votación en alguna elección.

Seis, los partidos políticos, libro segundo, no deberán ser las únicas alternativas para participar en los procesos

electorales, no debiéndose excluir algunas otras formas de organización como asociaciones civiles, movimientos sociales de expresión de intereses legítimos, formas de agrupación étnico-territorial e inclusive individuos, etcétera.

Siete, los consejeros magistrados del IFE no deberán ser propuestos por el Presidente de la República, y podrán ser ciudadanos no necesariamente titulados en derecho, siempre y cuando reúnan los requisitos del caso: artículo 76, párrafo 1, inciso D, capítulo 1, título segundo, libro tercero.

Ocho, el IFE deberá expedir el 100% de las credenciales de elector: artículo 140, párrafo 1, título primero, libro cuarto.

Nueve, los resultados de las elecciones deberán darse a conocer el mismo día: artículos 243 a 261, capítulos segundo al sexto, título cuarto, libro quinto.

Y décimo, ampliar el libro séptimo referente a nulidades, medios de impugnación y sanciones.

La reforma política en México aún no tiene los alcances de la reforma económica, y por las dimensiones del

reclamo ciudadano y de los partidos políticos, parece necesario cubrir nuevos tramos y abrir varios cerrojos¹¹.

La situación política de ahora resulta, empero, claramente diferente a la que prevaleció durante la segunda mitad de 1988.

Ahora el régimen del Presidente Salinas puede, desde una posición notoriamente fortalecida y con mayores márgenes de legitimidad de facto, contemplar y enfrentar los reclamos de una reforma política que haga de los procesos electorales y del sufragio efectivo el punto toral donde se ponga a prueba, frente al juicio de la ciudadanía en sus niveles municipal, estatal y federal, la validez de los programas y la acción de los gobiernos.

Los tiempos de la reforma no se han concluido y en ese sentido parece ir también la percepción del Jefe del Ejecutivo, quien en su tercer informe de gobierno afirmó: "Aprendimos que se requiere perfeccionar algunas disposiciones electorales. Convoco por ello a los partidos políticos a estudiar y proponer las modificaciones apropiadas para perfeccionar el marco electoral. La responsabilidad en el análisis y en el cambio legislativo, en su caso, corresponde a este Honorable Congreso"¹².

Posiblemente a la vista de ustedes queda un poco incompleta, pero le dediqué mucho espacio a hacer una puntual revisión de los códigos electorales de 1986 y del código electoral de 1991, viendo las lagunas que existían en unos y en otros, de cualquiera manera este es el punto

¹¹Los análisis políticos enfocan su atención hacia determinados "candados" de carácter legal y extralegal. Entre las "llaves" que podrían abrir los "cerrojos" legales destacan: 1. el reforzamiento de la división de poderes, otorgándole al Poder Legislativo más atribuciones para equilibrar las facultades del Poder Ejecutivo; 2. la organización de los procesos electorales en los niveles federal, estatal y municipal, deberá ser de la responsabilidad de la sociedad y de los partidos políticos y no del gobierno; 3. ofrecer mayores márgenes de acción a los partidos de oposición, evitando el "mayoriteo" del Partido Revolucionario Institucional en las instancias fundamentales del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y Colegio Electoral) y 4. transformar al Distrito Federal en entidad federativa soberana, permitiendo a sus ciudadanos elegir libremente a sus autoridades. Entre las iniciativas tendientes a abrir los "candados" metalegales, sobresalen: 1. el respeto irrestricto al sufragio; 2. la separación del Partido Revolucionario Institucional del gobierno, eliminando los financiamientos ilegales, de tal manera que todos los partidos se encuentren en condiciones de igualdad para participar en las diferentes competencias electorales; 3. la eliminación del "dedazo" y del "palomeo" en la selección de los candidatos del PRI y la realización democrática de los procesos internos de selección de candidatos y 4. la eliminación de la "disciplina corporativa" de las organizaciones sindicales y campesinas a favor del PRI.

¹²Carlos Salinas de Gortari, Tercer Informe de Gobierno, noviembre de 1991.

que quisiera subrayar; es claro que aun con los avances logrados por medio del Código Federal, con el COFIPE de 1991, hay todavía una serie de

huecos que no han sido suficientemente cubiertos.

Muchas gracias.