

Procesos electorales

Jurisprudencia y tesis relacionadas
del Tribunal Federal Electoral

Ignacio Gómez-Palacio

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Colección

Estudios

Jurídicos

OXFORD
UNIVERSITY PRESS



Prólogo

Mucho dice sobre la naturaleza de la vida política mexicana la escasez relativa de estudios sobre el tema electoral, un elemento central e insustituible de la democracia política. Es que en una sociedad como la nuestra, las elecciones, aunque celebradas con toda puntualidad a partir de 1916, fueron por largo tiempo pura forma y nada de contenido. En esas condiciones, resultaba una pérdida de tiempo dedicar atención al examen de los datos electorales, pues la realidad política simplemente no se reflejaba en ellos pues no pasaba por el campo de lo electoral.

Hasta hace relativamente poco, la descripción y el análisis de los datos políticos significativos de México no tenía que ver gran cosa con las elecciones, con el sistema de partidos o con los votos y sus tendencias. La legislación electoral, modificada al menos una vez en cada sexenio a partir del inicio de la época posrevolucionaria, apenas si servía como indicador del estilo personal de gobernar del presidente en turno. El resultado fue que el estudio de los procesos electorales, tan desarrollados en Estados Unidos de América y Europa después de la Segunda Guerra Mundial, tuvo una pobre contraparte en México. Hoy, como lo muestra entre otras cosas este libro, la situación empieza a cambiar, aunque todavía falta un buen trecho de camino por recorrer para que en México las elecciones, desde las municipales hasta las presidenciales, desempeñen el papel que debieron haber tenido desde el inicio.

Hasta hace poco, la investigación y la reflexión académicas en torno al sistema político mexicano se centraban en la institución clave: la presidencia de la República. Como una derivación lógica de ese interés, surgieron los estudios sobre uno de los instrumentos básicos de esa institución: el partido de Estado, formado en 1929, cuando la Revolución Mexicana entró en su etapa constructiva —el Partido Nacional Revolucionario, que luego se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana y finalmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—. El control indiscutible del presidente sobre el partido oficial le permitió a él y a los gobernadores incorporar y controlar las demandas y acciones de las grandes organizaciones de masas: a las campesinas y obreras, a los sectores populares urbanos, a una parte de las de clase media y de los empresarios, y cada una de ellas fue objeto central de libros y artículos. Además de los sindicatos, las organizaciones campesinas, las cámaras de industria y comercio, las organizaciones patronales, etc., los reflectores de las ciencias sociales se lanzaron también sobre las estructuras burocráticas federales y la formulación y puesta en marcha de políticas, que fueron interpretadas como otros tantos aspectos del presidencialismo totalizador.

Las obras de historia de la formación, así como la descripción y explicación de las funciones de la gran pirámide institucional y de sus partes fueron acompañadas de otros trabajos en

torno a la gestación y el desarrollo de movimientos insurgentes y de oposición. Los conflictos obreros, agrarios y estudiantiles recibieron una buena dosis de atención. La formación y el desarrollo de las estructuras sociales, la naturaleza de las élites políticas y económicas, la cultura cívica, también instituciones informales pero muy reales y con ribetes de ilegalidad, como el caciquismo, no pasaron inadvertidos para los estudiosos nacionales y extranjeros que, a partir del inicio de la posrevolución, escudriñaron las entrañas del sistema político más estable de América Latina. Sin embargo, hubo muy poca investigación sobre el poder legislativo o el judicial desde la perspectiva política y es que ambos sólo tenían poder en el nombre, pues en la práctica su capacidad de incidir en la sustancia de la política le había sido expropiada casi en su totalidad por una de las presidencias más fuertes, en términos relativos, del mundo en el siglo xx.

Hasta mediados de la década de 1980, el panorama de los estudios políticos mexicanos reflejó fielmente la naturaleza no democrática de la estructura política del país a todo lo largo del siglo xx. En efecto, la Revolución Mexicana y el régimen político al que dio origen fueron uno de los ejemplos más acabados de formación y desarrollo de un sistema autoritario en ese siglo. La *Constitución* de 1917 creó la estructura formal propia de una democracia política: división de poderes, federalismo, elecciones periódicas, libertades políticas, etc.; pero la destrucción violenta de las alternativas políticas durante la guerra civil (1913-1916) y la llamada *guerra cristera* (1926-1929), más la ausencia de una tradición democrática, hicieron muy difícil —por no decir imposible— que echara raíces cualquier intento de que la oposición pudiera enfrentar a la élite revolucionaria por la vía de las urnas.

Es verdad que desde que concluyó la etapa más violenta de la guerra revolucionaria mexicana, pero cuando el fuego, el estruendo y el polvo de la lucha aún no se apagaban y asentaban del todo, el calendario electoral dio pie a contiendas muy reñidas en el ámbito local y nacional. Sin embargo, en casi todos los casos se trató de disputas dentro del heterogéneo grupo revolucionario y las votaciones fueron finalmente meras excusas de unos para enfrentarse a los otros, pues se sabía muy bien que la victoria o derrota en poco o nada dependía de lo que las urnas dijieran, sino del respaldo que diera a uno de los contendientes el líder de esa gran coalición que era la “familia revolucionaria”. En los estados, la decisión final sobre quién sería gobernador venía “del centro”, más o menos como antes, durante el viejo régimen porfirista. En el centro mismo, la decisión en torno de la sucesión presidencial la tomaba la cabeza del sistema, fuese ésta el caudillo, el “jefe máximo” o finalmente el presidente. En cualquier caso esa decisión se hacía teniendo como respaldo directo al ejército primero pero después, cuando el instituto armado fue profesionalizado, por el gran partido corporativo y “casi único”: el PRI.

Cuando la decisión del líder de la pirámide política en materia de candidaturas o resultados electorales fue rechazada y resistida, el desafío siempre provino del interior mismo del sistema, del ala disidente del partido del gobierno, pues cualquier oposición desde fuera del “grupo revolucionario” simplemente era simbólica e inviable por falta de recursos materiales y políticos. Los candidatos o personajes de la élite gobernante que no aceptaron la decisión del presidente saliente sobre su propia sucesión fueron Álvaro Obregón, en 1920; Adolfo de la Huerta, en 1923; Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, en 1927; José Vasconcelos y José Gonzalo Escobar, en 1929; Juan Andrew Almazán, en 1940; Ezequiel Padilla, en 1946, y Miguel Henríquez Guzmán, en 1952. De todos ellos, sólo el primero, Obregón, tuvo éxito en su desafío, y ello se debió no a su fuerza electoral sino a la fuerza de las armas, pues el grueso del ejército le apoyó; el resto fracasó por la misma razón, por la de la fuerza, y en algunos casos el intento les costó la vida. En todo este periodo, sólo por verdadera excepción algún candidato oficial debió aceptar

que había perdido una elección, pero cuando ése fue el caso la derrota se restringió al nivel más bajo de la pirámide —el municipal—, y siempre fue seguida de la victoria del partido oficial.

Hasta 1988, el puñado de los partidos de oposición reales que nacieron y vivieron a la sombra de la Revolución Mexicana no tuvieron la capacidad de constituir una alternativa real de poder, como el Partido Comunista Mexicano, el Partido Fuerza Popular —más tarde Partido Demócrata Mexicano (de la Unión Nacional Sinarquista)— o el Partido Acción Nacional (PAN). En realidad, los dos primeros nunca consideraron las elecciones como el medio adecuado para alcanzar el poder y, durante mucho tiempo, el PAN se comportó más como un grupo de presión que como un partido en el sentido pleno del término. La toma de las banderas tanto de la izquierda como de la derecha, más la compra del voto, la represión y el fraude, fueron los instrumentos del partido oficial y del gobierno —siempre una y la misma cosa— para mantener permanentemente a la oposición en las márgenes del sistema. Otras agrupaciones, como el Partido Popular que luego añadió el Socialista a su nombre, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana o el Partido Socialista de los Trabajadores nacieron con el apoyo explícito o tácito del gobierno para dividir a la oposición y para ayudar al partido de Estado a actuar en un entorno que cumpliera con las formalidades del pluralismo democrático pero sin su sustancia.

Con el derrumbe en 1982 del modelo de economía mixta, protegida y centrada en el mercado interno que se estableció en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, la crisis del sistema político autoritario que venía de atrás, se aceleró. Los límites del régimen político posrevolucionario ya habían quedado al descubierto de manera trágica en 1968 y 1971, pero la inviabilidad de la economía en la década de 1980 desgastó aún más las viejas formas de control y ejercicio del poder político. Uno de los resultados de la combinación de la crisis política con la económica fue el estallido de lo que los observadores llamaron la *insurgencia electoral*. El voto como arma de protesta se había usado por última vez en México en 1952 —durante el movimiento henriquista, al que ya se hizo referencia— y sin mayores resultados. Tres decenios más tarde, en 1983, el PAN logró espectaculares victorias electorales en Chihuahua y tres años después el gobierno y su partido se vieron obligados a recurrir de nuevo al fraude abierto para recuperar la plaza, pero la “normalidad autoritaria” ya no regresaría. En efecto, en la elección presidencial de 1988 el PAN por un lado y por el otro disidentes priistas en unión con una parte de la izquierda histórica, agrupados en un Frente Democrático Nacional, extendieron la insurrección electoral a todo el país. Ni el control de medios masivos de información ni la movilización de toda la enorme maquinaria del PRI, ni el apoyo de las grandes potencias internacionales, ni el fraude abierto, impidieron que el viejo sistema de partido de Estado se cimbrara, estuviera a punto del derrumbe y su firmeza quedara permanentemente dañada.

Al final de la década de 1980 el PAN había dejado de ser un grupo de presión para asumir su papel de auténtico partido político cuyo propósito era llegar al poder. A diferencia de todos los casos anteriores, los disidentes del PRI no desaparecieron tras la pérdida de la elección y las tradicionales tácticas de represión y cooptación del gobierno, sino que con el liderazgo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y de Porfirio Muñoz Ledo dieron forma a un partido de centro izquierda: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Surgió así en México un sistema de partidos realmente plural, pero al que le faltaba pasar por la prueba fundamental de la democracia política, la alternancia, para poder consolidarse.

La existencia y persistencia, por primera vez, de una oposición electoral significativa más un entorno internacional particularmente favorable a las formas democráticas (con la disolución de la Unión Soviética en 1989 desapareció la principal razón por la que Estados Unidos de Amé-

rica y Europa occidental apoyaran dictaduras y autoritarismos como defensa de su interés nacional), empezaron a dar sentido en México a la política electoral. La vieja fuente de legitimidad del sistema, la política social, se vio seriamente afectada por una coyuntura donde la privatización y el mercado habían arrebatado a la presidencia una parte considerable de los recursos económicos que en el pasado habían servido para que esa institución controlara las demandas de las clases sociales y de los principales grupos de interés. Casi de golpe el voto se convirtió así en la base de la nueva legitimidad. Con el levantamiento indígena en enero de 1994 en Chiapas y el posterior asesinato del candidato presidencial del PRI, se hizo urgente dar contenido a la elección y significado a sus resultados para mantener la estabilidad y la gobernabilidad mexicanas.

Lo extraordinario de las circunstancias de 1994 obligó al gobierno a dar un paso igualmente extraordinario y que había resistido desde su nacimiento: otorgar independencia a la autoridad electoral. Hasta ese momento, la Secretaría de Gobernación, con el respaldo del PRI y de los pequeños partidos incondicionales, era el gran juez y parte en el proceso electoral y poco importaba que los resultados tuvieran ese enorme vicio de origen. Por su parte, el débil Poder Judicial simplemente se había hecho a un lado por lo que a los asuntos electorales se refería. Sin embargo, obligado por las circunstancias coyunturales y por los efectos de la evolución de largo plazo, en 1994 el gobierno debió ceder la dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) a un cuerpo de consejeros donde ya no dominaban los priistas.

En el plano local, los 32 institutos electorales estatales tuvieron un desarrollo muy desigual, y mientras algunos mostraron ser independientes otros siguieron siendo meros instrumentos de los gobernadores, al estilo antiguo. Sin embargo, en el ámbito federal, el IFE experimentó una evolución rápida y positiva, que lo transformó en una organización de profesionales que logró la aceptación de la opinión pública como un instrumento confiable para llevar a cabo la organización de las elecciones y dar resultados creíbles y capaces de ser la fuente de legitimidad que todo sistema democrático y moderno necesita.

Al lado del IFE está el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) como la autoridad de última instancia en los inevitables conflictos que rodean y van a seguir rodeando la contradictoria y nada fácil transición mexicana del autoritarismo a la democracia. A diferencia del IFE, este tribunal especializado en asuntos electorales no logró ganarse entre los partidos de oposición y la ciudadanía el mismo grado de confianza que el IFE. En realidad, el tema de la independencia del TRIFE frente al Poder Ejecutivo y los partidos es aún un tema abierto, y las elecciones del 2000 van a ser su prueba de fuego; por el bien de la sociedad mexicana, conviene que la pase de la misma manera que lo ha hecho el IFE.

En este momento de nuestro proceso político adquiere sentido la obra de Ignacio Gómez-Palacio. Si por largo tiempo los estudios políticos, sociológicos y jurídicos de lo electoral en México no tuvieron mayor importancia porque en la vida real las elecciones no la tenían, ése ya dejó de ser el caso. Es verdad que el viejo sistema autoritario mexicano aún no desaparece, pero el futuro ya ha dejado de pertenecerle y por ello la política, la sociología y el derecho electorales han pasado de ser asuntos puramente teóricos a prácticos. Las páginas que siguen tienen, por tanto, ese sentido eminentemente práctico y son producto de, y pretenden tener efecto sobre, el difícil pero muy real proceso de democratización política que la sociedad mexicana inició hace buen tiempo y pretende llevar adelante, hasta sus últimas consecuencias.