

Vol. 1

00781

10

20j-112

V. 1-5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE POSGRADO

DIRECTOR Y TUTOR:

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

T E S I S   D O C T O R A L :

"LA DEMOCRACIA EN LA FORMACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS  
Y EL PROCESO ELECTORAL"

(ANALISIS DEL CASO DE DERECHO COMPARADO MEXICO-BRASIL)

ALUMNA:

MARLY HAYDT DE ALMEIDA

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## CAPITULO I

### ESTADO Y PODER

PAG.

INTRODUCCION	1
1. ORIGEN DEL ESTADO	1
1.1 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA DISCONTINUIDAD	4
1.2 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA CONTINUIDAD	6
1.3 ESTADO, PODER Y GOBIERNO	9
TEORIA Y FORMAS DE PODER POLITICO	12
1.4 TEORIAS DEL PODER	12
1.4.1 LAS FORMAS DE PODER Y EL PODER POLITICO	15
1.4.1.1 LAS TRES FORMAS DE PODER	21
1.4.2 LAS FORMAS DE GOBIERNO	26
1.4.2.1 MONARQUIA Y REPUBLICA	30
1.4.2.2 OTRAS TIPOLOGIAS	36
1.4.2.3 EL GOBIERNO MIXTO	38
LAS FORMAS DE ESTADO	42
1.5 FORMAS HISTORICAS	42
1.5.1 EL ESTADO REPRESENTATIVO	46
1.5.2 LOS ESTADOS SOCIALISTAS	50
EL FIN DEL ESTADO	54
1.5.3 LA CONCEPCION POSITIVA DEL ESTADO	54

<b>FUNDAMENTOS DEL PODER</b>	<b>58.</b>
1.6 EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD	58
1.6.1 LOS TIPOS DE DOMINACION Y LAS FORMAS DE LEGITIMIDAD	62
1.6.1.1 TRES TIPOS PUROS DE DOMINACION LEGITIMA	64
1.6.2 LA DOMINACION LEGAL CON ADMINISTRACION BUROCRATICA	65
1.6.2.1 CATEGORIAS FUNDAMENTALES DE LA DOMINACION LEGAL	66
1.6.2.2 DOMINACION BUROCRATICA SOCIAL	69
1.6.3 DOMINACION TRADICIONAL	70
1.6.3.1 DOMINACION CARISMATICA	71
1.6.3.2 DOMINACION RACIONAL	71
1.6.4 FEUDALISMO	71
1.6.5 NORMAS JURIDICAS Y LEGITIMACION DE PODER POLITICO	72
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## INTRODUCCION

En el mundo actual soplan vientos fuertes de de  
mocracia.

Al parecer los regímenes autoritarios están pa-  
sando a la historia.

Como problema a este cambio es el saldo del au-  
toritarismo al liberalismo, que en esencia, es la misma -  
cosa. Es la utilización de la democracia formal para la\_  
imposición de los intereses de los grupos económicos domi-  
nantes.

Neoliberalismo es eminentemente antidemocrático:

- 1.- Pugna por la disminución de Estado.
- 2.- Quiere un Estado "Gendarme".
- 3.- Está contra la organización sindical.
- 4.- Pugna por la no legislación laboral.
- 5.- Libertad absoluta a las fuerzas de mercado.
- 6.- Apertura indiscriminada al mercado mundial.
- 7.- Liberación de precios y contracción de salarios.

Lo que queda a los pueblos delante de esta ofen-  
siva neoliberal, es: Luchar por la verdadera democratiza-  
ción de la sociedad.

Y eso quiere decir que los pueblos deben tener\_  
cada día una mayor participación en la toma de decisiones  
nacionales.

Para esto un país debe tener un marco constitu-  
cional que permita, promueva y vialice la participación -  
política de todos sus ciudadanos.

La derechización es: la ofensiva neoliberal de - los grupos económicos de la América Latina. Y tiene como objetivo fundamental el control mundial de la economía y la política.

Los cambios mundiales son sorprendentes, violentos e imprevisibles, tanto así, sucedió en la conmemoración del Sexagésimo Tercer Aniversario de la fundación - del PRI, reafirmando un nuevo camino: "EL LIBERALISMO SOCIAL", acentuando las características del contenido y las implicaciones que la Tesis acondiciona como: Soberanía, - el Estado, la Justicia Social, las Libertades, la Democracia, la Educación, el Campo, los Indígenas, Alimentación, Viviendas, Salud y Calidad de Vida.

La ideología del Partido propone un nacionalismo para el s. XXI, echando abajo con entusiasmo y vehemencia, el Neoliberalismo.

No se dejó esperar la protesta del PARM que, + - disputa cómo principio la autenticidad de la bandera revolucionaria e ideológica.

En resumen: la Tesis de Friburgo es originaria de la Declaración de Bruselas de 1946, el Partido Liberal Belga agrupado por el Partido Liberal de Gran Bretaña, los partidos Radical y Radical Socialista de Francia, el Partido Radical de Dinamarca, el Partido de la Libertad de Holanda, el Partido Radical Democrático de Suiza, el Partido Popular de Suecia, el Partido Liberal de Italia y por el Partido Liberal Español, en el exilio (Periódico La Jornada y Excelsior, 8-III-92).\*

En un mundo de extremo dinamismo y contradicciones, observamos nuevos acondicionamientos como: Comunidades de Estados, Globalización, Bloques Económicos, Desmembramientos y Determinaciones Etnicas minimizadas por pugnas, rencores e intolerancias que nos deparan un devenir multifacético, característica de la modernidad del s.XXI, lleno de esperanzas, inquietudes y ansiedades, representativo de un laberinto de expectativas e innovaciones para las próximas generaciones.

(\*) Periódico La Jornada, 8-III-1992.  
Periódico Excelsior, 8-III-1992.

## JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Los procesos de democratización que se observan en América Latina requieren del estudio e investigación - profundos para consolidarlos y fortalecerlos. En esta dirección los estudios jurídicos que otorguen el marco le--gal que agilice y promueva la democracia son un imperati--vo.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### MARCO GENERAL

- 1.- Globalización y regionalización de la economía mundial.
- 2.- La existencia de un mundo multipolar e interdependiente. Ejemplo: los países asiáticos (Siete Dragones, CCE, etc.).
- 3.- Proceso de democratización de la URSS y de los países de Europa del Este.
- 4.- El proceso mundial de desmilitarización y democratización.
- 5.- Se observa en el mundo un proceso de internacionalización productiva, lo que se suele llamar -  
transnacionalización de la economía. Ejemplos:
  - a) Maquila.
  - b) Abolición de fronteras de la producción de bienes.
  - c) Innovación tecnológica y aceleración científica.

¿Qué pasará en América Latina? Delante de este panorama tendremos grandes cambios en la política y en la economía.

## H I P O T E S I S

### GENERALES

- 1.- La búsqueda de un equilibrio democrático en el proceso electoral. ¿Será posible?
- 2.- Que el proceso electoral sea un instrumento de la democratización del Estado y la sociedad. Es posible.

### ESPECIFICAS

- 1.- Realizar las reformas constitucionales necesarias a fin de que el sistema político en general propicie una mayor participación política de los ciudadanos. ¿Llegaríamos a una realidad?
- 2.- Que el proceso sea regido por un ordenamiento legal que ofrezca funcionalidad, transparencia y efectividad a la participación política. ¿Estas proposiciones serían llevadas a cabo?
- 3.- Es necesaria una nueva reglamentación electoral para llegar a una real apertura democrática. ¿Es posible llegar a esta autonomía departe del gobierno?

## METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

La metodología de la investigación científica, se basa en el materialismo histórico y en el Funcional-Estructuralismo.

Los métodos con los cuales se debe abordar el problema son:

Deductivo  
Inductivo  
Histórico  
Lógico

Con un análisis jurídico-político, económico y social.

Porque consideramos que:

a) El fenómeno social y por ende, histórico; es decir, que el Derecho no es una entidad metafísica, ni natural ni eterna, sino una categoría histórica, transitoria y perecedera, y,

b) El Estado es un reflejo del ser político y por lo tanto, algo perteneciente a la superestructura.

c) Cada tipo o forma de dominación social le corresponde cierta estructura o formación peculiar de Estado.

El Estado, de esta manera, no puede concebirse como independiente, sino que está determinado por la base real de la sociedad.

Es su fuente material.

La importancia práctica de la investigación en el presente trabajo, tratamos de estudiar las ideas y las diferentes clasificaciones del poder de Estado.

¿Existe un Estado perfecto? Esta respuesta ha dado Bobbio:

La óptima república se vincula con la concepción positiva del Estado. Tales discusiones presuponen la convicción de que - los estados existentes sean imperfectos, pero perfectibles, y por - consiguiente el Estado como fuerza organizada de convivencia civil\_ no deba destruirse, sino llevarse a la plena realización de su esen\_ cia. Caso extremo de la delineación de la óptima república son los diseños de repúblicas ideales, de repúblicas que nunca existieron y que jamás existirán en algún lugar (o son ubicadas en lugares imagi\_ narios), y que son propuestas como ideales-límites de un ordenamien\_ to perfectamente racional, donde cada comportamiento está rigurosamente previsto y estrictamente regulado.

No hay lugar a dudas que, desde las épocas más remotas, la preocupación de los representantes así como de los soberanos y - todos aquellos que disponían de una autoridad de mando, siempre fue de primordial preocupación.

La clasificación en la distribución de los límites del poder, siempre fueron y serán otorgadas y al mismo tiempo designa\_ das en diferentes formas y grados adecuados a sus respectivas deno\_ minaciones.

Desde la Polis griega, a la Civitas de los romanos, al Estado de Maquiavelo, la observación revela la inquietud perenne de los doctos de la época por transformar desde lo más teórico a lo - más moderno del Estado.

Considerando que tanto la Polis griega como la Civitas - romana, fueron las precursoras de las formas preestatales.

## CAPITULO I ESTADO Y PODER

### 1. ORIGEN DEL ESTADO

La palabra "Estado" se impuso por el prestigio del Príncipe de Maquiavelo. Como se sabe, la obra inicia: "Todos los estados, todas las dominaciones que - - ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados". Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Minuciosas - investigaciones sobre el uso de "Estado", en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término status de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado me diante el aislamiento del primer término en la expresión clásica status rei publicae. El mismo Maquiavelo no hu quiera podido escribir la frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente.

Con el autor de El Príncipe el término "Estado" sustituyó paulatinamente, si bien a través de un lar go camino, los términos tradicionales con los que había sido designado hasta entonces la máxima organización de un grupo de ndividuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: civitas traducido del griego, y res publica, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas de Roma, precisa mente de la civitas.

El largo camino se demuestra por el hecho de que, todavía a finales del siglo XVI, Jean Bodin intitula ra su tratado político De la république (1576), dedicado

- a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido, y que en el siglo XVII Hobbes usará preponderantemente los términos civitas en las obras latinas y commonwealth en las obras inglesas en todas las acepciones en las cuales hoy se usa "Estado".

No es que los romanos no conociesen y usaran el término regnum para señalar un ordenamiento diferente del de civitas, un ordenamiento regido por el poder de uno solo, pero a pesar de que fuese bastante clara distinción entre el gobierno de uno solo y el gobierno de un cuerpo colectivo, jamás tuvieron una palabra que sirviese para designar el género, del que regna y res publica en sentido restringido fuesen las especies, de suerte que res publica fue usada a la vez como especie y como género: "Cum penes unum est omnium summa rerum, regem illum unum vocamus et regnum eius rei publicae status" (Cicerón, De re publica, I, 26, 42).

Por lo demás, la misma historia romana ofrecía un ejemplo altamente significativo y perfectamente reconocido del paso de una forma de régimen político a otro, en la transición del regnum a la res publica, de la res publica al principatus. Cuando, durante el dominio de César, Cicerón escribe: "rem publicam verbo retinemus, re ipsa vero iam pridem amisimus" (ibid., V, I, 2) muestra estar perfectamente consciente del sentido ambiguo del término res publica y de tener bien clara la distinción entre la república como forma de gobierno específica, o sea, como la forma de gobierno de la Roma "republicana", y otras posibles formas de gobierno. La única palabra de género conocida por los antiguos para señalar las diversas formas de gobierno era civitas, pero ya en Europa en tiempos de Maquiavelo, el término civitas debía haberse considerado, especialmente para quien

hablaba en vulgar, como cada vez más inadecuado para representar la realidad de los ordenamientos políticos que territorialmente se extendían mucho más allá de los muros de una ciudad, incluidas las repúblicas que tomaban el nombre de una ciudad, como la república de Venecia; - la necesidad de disponer de un término de género más - - acorde para representar la situación real debió ser más fuerte que el vínculo de una larga y reconocida tradición.

De aquí el éxito del término "Estado" que pasó a través de cambios no del todo claros de un significado genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes, como aparece en el propio fragmento de Maquiavelo, en el que el término "Estado" apenas introducido, inmediatamente es acompañado del término "dominio".

A pesar de la novedad del fragmento en el que "Estado" es usado como el término de género, y "república", como el término de especie, para señalar una de las dos formas de gobierno, y la importancia que ha tenido para la formación del léxico que se usa hasta ahora, el significado tradicional de estos términos no es abandonado del todo por Maquiavelo, y su uso continúa siendo común, como lo muestra el siguiente fragmento de los Discursos sobre la primera década de Tito Livio, en el que Maquiavelo aborda el tema de las formas de gobierno, teniendo como guía a Polibio: "Algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman principado, notables y popular, y sostienen que los legisladores de una ciudad deben preferir al que juzguen más a propósito". (1513-19, ed. 1977, p.130)<sup>(1)</sup>.

(1) BOBBIO, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad" por una Teoría General de la Política, Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1989, pp. 86-89.

## 1.1 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA DISCONTINUIDAD

El problema del nombre "Estado" no sería tan importante si la introducción del nuevo término en los umbrales de la época moderna no hubiese dado ocasión para sostener que no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica, sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva: la realidad del Estado precisamente moderno que debe considerarse como una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos.

Efectivamente, "es una opinión muy difundida y sostenida con autoridad por los historiadores, juristas y escritores políticos que con Maquiavelo no únicamente se inicia el éxito de una palabra sino la reflexión sobre una realidad desconocida para los escritores antiguos, y de la cual la nueva palabra es un ejemplo, de manera que sería oportuno hablar de "Estado" únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores" (2)

Dicho de otro modo: el término "Estado" debería usarse con cuidado para las organizaciones políticas que existieron antes del ordenamiento que de hecho fue llamado por primera vez "Estado"; el nombre nuevo no es más que el símbolo de una cosa nueva.

El mayor argumento es el proceso inexorable de concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mante

(2) Machiavelli, N. (1513). *Il principe*. Blado, Roma-Giunta, Firenze, 1532; ed. Einaudi, Torino, 1977.

nimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano y el aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el servicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes.

Quien describió con extraordinaria lucidez este fenómeno fue Max Weber que contempló en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos de parte de los poseedores de capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communis opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza.

Cualesquiera que sean los argumentos en favor o en contra de la continuidad de una organización política de la sociedad, la cuestión de si el Estado existió siempre o si se puede hablar de Estado solamente a partir de una cierta época es un asunto cuya solución depende únicamente de la definición del Estado de la que se parte: si se da una definición amplia o restringida.

La preferencia por una definición depende de criterios de oportunidad y no de verdad. Se sabe que -- cuanto más numerosas son las connotaciones de un concep-

to tanto más se restringe el campo que él denota, es decir, su extensión. Quien considera como elemento constitutivo del concepto de Estado un determinado aparato administrativo y la realización de ciertas funciones que sólo el Estado moderno desempeña, forzosamente deberá -- sostener que la polis griega no es un Estado, que la sociedad feudal no tenía un Estado, etc.

El problema real del que debe preocuparse - - quien tenga interés por entender el fenómeno del ordenamiento político no es si el Estado existe como tal únicamente de la época moderna en adelante, sino más bien si encuentra semejanzas y diferencias entre el llamado Estado moderno y los ordenamientos anteriores, si deben ressaltarse más unas que otras, cualquiera que sea el nombre que quiera darse a los diferentes ordenamientos. Quien considere que sólo puede hablarse de Estado cuando se hace referencia a los ordenamientos políticos sobre los que trataron Bodin, Hobbes o Hegel, se comporta de esta manera porque observa más la discontinuidad que la continuidad, más las diferencias que las semejanzas; - - quien habla indiferentemente de Estado tanto en referencia al Estado de Bodin como en el caso de la polis griega, contempla más las analogías que las diferencias, más la continuidad que la discontinuidad. (3)

## 1.2 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA CONTINUIDAD

Si en favor de la discontinuidad son válidos - los argumentos anteriormente indicados, para la continuidad son válidos otros argumentos igualmente fuertes. Ante todo la constatación de que un tratado de política co

---

(3) Bobbio, Norberto. pp. 89-92.

mo el de Aristóteles orientado al análisis de la ciudad griega no ha perdido nada de su eficiencia descriptiva y explicativa con respecto a los ordenamientos políticos que se fueron dando de entonces a la fecha.

Piénsese, por ejemplo, en la tipología de las formas de gobierno que ha llegado hasta nosotros y que ha sido utilizada, si bien con correcciones y adaptaciones, por los mayores escritores políticos que han hecho objeto de sus reflexiones al Estado moderno. O, para dar otro ejemplo, en la definición que da Aristóteles de "constitución", como ordenamiento de las magistraturas, y en las magistraturas que constituyen el ordenamiento de una ciudad, en la distribución de los cargos y de las funciones que permiten análisis comparados con los ordenamientos políticos modernos.

O bien, considérese el análisis de los cambios, es decir, de las diversas formas de transición de una forma de gobierno a otra, al que está dedicado el libro V, un análisis en el que cualquier lector de hoy puede encontrar elementos útiles de confrontación con fenómenos semejantes a los que siempre han estado expuestos los estados en el curso de su evolución histórica.

De manera semejante las relaciones entre las ciudades griegas, caracterizadas por guerras, represalias, treguas, tratados de paz que se reproducen a un nivel cuantitativamente superior, pero no cualitativamente diferente, en las relaciones entre los estados de la época moderna en adelante. Quien lea el *De iure belli ac pacis* (Derecho de guerra y de paz) de Grocio (1625), no deberá sorprenderse si se topa con una gran cantidad de ejemplos de *ius gentium* (derecho de gentes) tomados del

mundo antiguo cuando los estados modernos, en el sentido que le atribuyen a esta expresión los modernistas, todavía no existían.

Así como la Política de Aristóteles para las relaciones internas, también las Historias de Tucídides para las relaciones externas son todavía hoy una fuente inagotable de enseñanzas, de puntos de referencia y de comparación.

Por lo demás, el propio Maquiavelo leyó y comentó la historia romana, no como un historiador, sino como un estudiante de política para derivar enseñanzas prácticas aplicables a los estados de su tiempo.

"El estudio de la historia romana a través de los grandes historiadores, de Tito Livio a Tácito, siempre ha sido una de las fuentes principales del estudio de la política que acompaña la formación y crecimiento del Estado Moderno".(4) También Montesquieu escribió: "sus Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos" (1734).(5) Rousseau "dedica la última parte del Contrato social (1762) a un examen de las magistraturas romanas, los comicios, el tribunalado, la dictadura, la censura, no con el objeto de desfogar una fácil e inútil erudición sino fundamentalmente para mostrar su perenne vitalidad". (6)

No podría explicar esta continua reflexión sobre la historia antigua y las instituciones de los antiguos si en un cierto momento del desarrollo histórico se hubiese dado una fractura tal que hubiese dado origen a un tipo de organización social y política incomparable con las del pasado, tan incomparable que él solo mereciera el nombre de "Estado".

- (4) Machiavelli, N. (1513-1519). Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, Blado, Roma-Giunta, Firenze, 1531; ed. Feltrinelli, Milán, 1977.
- (5) Montesquieu, Ch. - L. de Secondat de (1734). Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, Desbordes, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1968).
- (6) Rousseau, J.J. (1762). Du contrat social, Rey, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1971).

### 1.3 ESTADO, PODER Y GOBIERNO

Para el estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Que la historia de las instituciones pueda derivar de la historia de las doctrinas no quiere decir que las dos historias deban -- ser confundidas.

Por ejemplo: una cosa es la historia de los parlamentos europeos, y otra la historia de los escritores parlamentarios. No hay duda de la importancia de la -- obra política de Aristóteles para el estudio de las instituciones políticas de las ciudades griegas, o el libro VI de las Historias de Polibio para el estudio de la -- constitución de la república romana; pero ninguno se conformaría con leer a Hobbes para conocer el ordenamiento de los primeros grandes estados territoriales de la época moderna, o a Rousseau para conocer el ordenamiento -- de las democracias modernas.

Por lo demás, si el estudio de las obras de -- Aristóteles o de las historias de Polibio es importante para conocer el ordenamiento de las ciudades griegas y de la república romana, se necesitan otras fuentes literarias y no literarias, desde la época antigua hasta la edad moderna, para conocer a fondo los mecanismos muchas veces complejos mediante los cuales son instituidas o modificadas las relaciones de poder en un sistema político -- co.

De manera frecuente los ordenamientos de un -- sistema político determinado han sido conocidos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealiza--

ción, hecha por los escritores. Han sido identificados: Hobbes con el Estado absoluto, Locke con la monarquía -- parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado, Rou--seau con la democracia. Hegel con la monarquía constitucional, etc.

La primera fuente para un estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas está constituida por los historiadores: comentando a Tito Livio, Maquiavelo reconstruye la historia y el ordenamiento de -- las instituciones de la república romana; Vico, para reconstruir la historia civil de las naciones desde el estado ferino hasta los grandes estados de su tiempo, denuncia la arrogancia de los doctos "que desean que lo -- que saben sea tan antiguo como el mundo" (1744, ed. 1967 p. 72) y para su investigación desea comportarse "como -- si no hubiese libros en el mundo" (ibid., p. 115). (7)

Posteriormente viene el estudio de las leyes -- que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, el conjunto de las normas que constituyen el derecho público (también una categoría doctrinal).

Las primeras historias de las instituciones -- fueron historias del derecho, escritas por juristas que frecuentemente tuvieron experiencia directa en los asuntos de Estado. Hoy la historia de las instituciones no sólo se ha emancipado de la historia de las doctrinas sino que ha ampliado el estudio de los ordenamientos civiles mucho más allá de las formas jurídicas que les han -- dado forma, y orienta sus investigaciones hacia el análisis del funcionamiento concreto en un determinado período histórico, de un instituto específico a través de los documentos escritos, los testimonios de los actores, el

(7) Vico, G. (1744). La Scienza nuova giusta l'edizione del 1744, Laterza, Bari, 1967.

juicio de los contemporáneos, avanzando del estudio de un instituto fundamental como el parlamento y sus vicisitudes en los diversos países al estudio de institutos -- particulares, como el secretario de Estado, el intendente, el gabinete secreto, etc., mediante los cuales se logra describir el paso del Estado feudal a la monarquía absoluta, o la formación gradual del aparato administrativo, mediante el cual se reconstruye el proceso de formación del Estado moderno y contemporáneo. (8)

El Estado en sus manifestaciones de tipo social, como en la regulación normativa: Orden Jurídico, se basa en disciplinas fundamentales, especiales y auxiliares.

Las fundamentales, que estudian el Estado en su totalidad, son: la Filosofía Política, Historia Política y las Ciencias Filosóficas, Históricas de la Política, a la cual podemos llamar Ciencia Política en "Stricto Sensu".

El conjunto de dichas disciplinas constituye la llamada Enciclopedia Política, tal como analizó el tratadista español Rodolfo Posada.

La Política que tiene como raíz etimológica, su origen: de la Polis griega, es el arte de gobernar considerada como ciencia, así como cuando se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento.

(8) Bobbio, N. pp. 68-70.

## TEORIA Y FORMAS DE PODER POLITICO

### 1.4 TEORIAS DEL PODER

Antes de la aparición y del uso corriente del término "Estado" el problema de la distinción entre ordenamiento político y Estado ni siquiera se planteaba; pero la identificación entre la esfera de la política y la esfera del Estado va mucho más allá de la aparición del término "Estado".

Desde la Política methodice digesta de Johannes Althusius (1603) hasta la Política de Heinrich von Treitschke (1874-96), pasando por la Política in nuce de Croce (1925), el estudio de los temas del Estado continúa apareciendo bajo el nombre de "política", derivado originalmente de aquella forma particular de ordenamiento político que es la polis.

En estos últimos años los estudiosos de los fenómenos políticos han abandonado el término "Estado" para sustituirlo por uno más comprensivo, "sistema político". Entre otras ventajas que ofrece esta expresión se encuentra la de tener un significado axiológicamente más neutral que el término "Estado", el cual resiente por un lado la divinización, y por otro la satanización, que ha sido hecha, respectivamente por los conservadores y por los revolucionarios, de los ordenamientos con gran concentración de poder que desde Maquiavelo han sido llamados así cada vez con más frecuencia.

Lo que el Estado y la política tienen en común

(y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno del poder. Del griego "fuerza", "potencia" y "autoridad" nacen los nombres de las antiguas formas de gobierno "aristocracia", "democracia", "oclocracia", "monarquía", "oligarquía", y todas las palabras que de vez en vez han sido utilizadas para indicar formas de poder: "fisiocracia", "burocracia", "partidocracia", "poliarquía", "exarquía", etc.

Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la summa potestas (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano.

La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) y de sus relaciones.

De acuerdo con un texto canónico de nuestros días, Power and Society (Poder y sociedad) de Lasswell y Kaplan (1952), el proceso político es definido como "la formación, la distribución, el ejercicio del poder".

Si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder.

En la filosofía política el problema del poder ha sido presentado bajo tres aspectos, con base en los cuales se pueden distinguir tres teorías fundamentales del poder, sustancialista, subjetivista y relacional.

La muy conocida definición de Bertrand Russell (1938) de acuerdo con la cual el poder consiste en la -- "producción de los efectos deseados" y cuanto tal puede\_ adoptar tres formas: poder físico y constrictivo, que -- tiene su expresión concreta más visible en el poder mili\_ tar; psicológico, con base en amenazas de castigos o pro\_ mesas de recompensas, en el que consiste principalmente\_ el dominio económico y mental, aquel que se ejerce me\_ diante la persuasión o la disuación, y tiene su forma -- elemental y presente en todas las sociedades mediante la educación.

Una típica interpretación subjetivista del po\_ der es la expuesta por Locke (1694, II, XXI), quien por\_ "poder" no entiende la cosa que sirve a alcanzar el obje\_ tivo sino la capacidad del sujeto de obtener ciertos - - efectos, por lo que se dice que "el fuego tiene el poder de fundir los metales" de la misma manera que el sobera\_ no tiene el poder de hacer leyes y al hacerlas influye - en la conducta de sus súbditos. Esta forma de entender\_ el poder es la que adoptan los juristas para definir el derecho subjetivo: que un sujeto tenga un derecho subje\_ trivo quiere decir que el ordenamiento jurídico le atribuyó el poder de obtener ciertos efectos.

Ahora bien, la interpretación más utilizada en el discurso político contemporáneo es la tercera, que se refiere al concepto relacional de poder y para lo cual - por "poder" se debe entender una relación entre dos suje\_ tos de los cuales el primero obtiene del segundo un com\_ portamiento que éste de otra manera no habría realizado.

La más conocida y sintética de las definiciones relacionales es la de Robert Dahl: "La influencia (con\_ cepto más amplio que abarca al de poder) es una relación entre actores, en la que uno de ellos induce a los otros

a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera (1963, trad. it., p. 68). En cuanto relación entre dos sujetos, el poder así definido está estrechamente ligado al concepto de libertad, de manera que los dos conceptos pueden ser definidos uno mediante la negación de otro de la siguiente forma: "El poder de A implica la no-libertad de B"; "La libertad de A implica el no-poder de B." (9)

#### 1.4.1 LAS FORMAS DE PODER Y EL PODER POLÍTICO

La tipología clásica transmitida durante siglos es la que se encuentra en la Política de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en la que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo, del gobernante sobre los gobernados.

Aristóteles agrega que los tres tipos de poder también se pueden distinguir con base en el diferente sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: "el poder paternal es ejercido en interés de los hijos, el paternal o despótico en interés del amo, el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado (de donde derivan las formas corruptas del régimen político donde el gobernante, convertido en tirano, únicamente gobierna para su provecho)." (10)

Esta tipología ha tenido relevancia política porque ha servido para proponer dos esquemas de referencia para definir las formas corruptas de gobierno: el gobierno paternalista o patriarcal en el que el soberano

- (9) Dahl, R.A. (1963). Modern Political Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.) (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1967).  
 (10) Aristóteles. La Política, Libro Tercero, IV, pg. 203, Ed. Porrúa, S.A., Edición N° 70.

se comporta con los súbditos como un padre, y los súbditos son tratados eternamente como menores de edad (la crítica más célebre a esta forma de gobierno fue hecha por Locke - en el segundo de los dos ensayos sobre el gobierno civil - (1690) (11), en polémica con el Patriarca de Robert Filmer (1680) (12), y fue retomada por Kant con la crítica del Estado eudeomonológico que se preocupa por la felicidad de sus súbditos en vez de limitarse a garantizarles la libertad) (13); el gobierno despótico en el que el soberano trata a los súbditos como esclavos a los que no se les reconocen derechos de ninguna especie (esta forma de gobierno ya fue claramente señalada por Aristóteles que la consideró - adecuada para los pueblos esclavos por naturaleza como son los orientales, los bárbaros, los cuales soportan el peso del poder opresivo sin lamentarse o rebelarse, y tendrá reconocimiento pleno, siempre en referencia a los pueblos orientales, en Montesquieu y Hegel).

La tripartición de las formas de poder en paternal, despótico y civil, es uno de los temas de la teoría política clásica y moderna.

En sus obras políticas Hobbes, antes de tratar del poder civil, analiza el gobierno familiar y el gobierno patronal. (14) Locke comienza el segundo Ensayo manifestando el propósito de buscar en qué cosa se distinguen el poder del padre sobre los hijos, del capitán de una galera sobre los galeotes (que es la forma moderna de esclavitud), del gobierno civil.

Sin embargo, el estudio de Locke se distingue del de Aristóteles por el diferente criterio de diferenciación, que se refiere al diverso fundamento de los - - - - -

- (11) Locke, J. (1690). Two Treatises of Government, Churchill, Londres (trad. it. Utet, Torino, 1960).
- (12) Filmer, R. (1680). Patriarcha. Or the Natural Power of Kings, Chiswell, London (trad. it. J. Locke, Due trattati sul governo, Utet, Torino, 1960, pp. 449-533).
- (13) Kant, I. (1796). Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. Nicolovius, Königsberg (trad. it. in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto. Utet, Torino, 1965, pp. 283-335).
- (14) Hobbes, Th. (1642). Elementorum Philosophiæ, Sectio tertia. De Civitate. Elsevier, Amsterdam, 1647 (trad. it. in Opere Politiche, Utet, Torino, 1959, pp. 57-390).

tres poderes, hoy se diría del diferente principio de legitimidad: el poder del padre es un poder cuyo fundamento es natural en cuanto deriva de la procreación, el patrimonial es el efecto del derecho de castigar a quien se ha hecho culpable de un delito grave y por tanto es acreedor a una pena igualmente grave como la esclavitud; el poder civil, únicamente entre todas las otras formas de poder, está fundado en el consenso manifiesto y tácito de quienes son sus destinatarios.

Como se puede apreciar, se trata de las tres formas clásicas del fundamento de toda obligación: ex natura, ex delicto, ex contractu.

Esta división clásica, a pesar de su éxito, no permite distinguir el poder político de otras formas de poder.

Los dos criterios, el aristotélico, basado en el interés, y el lockiano, fundado en el principio de legitimidad, no son criterios analíticos sino axiológicos, en cuanto son útiles para distinguir el poder político como debería ser y no como es, las formas buenas de las formas corruptas. Tan es así que lo mismo Aristóteles que Locke deben reconocer que existen gobiernos en los que el poder es ejercido en las otras dos formas.

Una teoría realista del poder político, como forma de poder diferente de cualquier otra, se forma mediante la elaboración, debida a los juristas medievales del concepto de soberanía o summa potestas. Mientras la sociedad antigua no conoce más que una sociedad perfecta, el Estado que abarca a todas las otras sociedades menores, la sociedad medieval conoce dos, el Estado y la

Iglesia. La disputa secular sobre la preeminencia de uno o de otra exige una delimitación de las dos esferas de competencia y por tanto de dominio, y consecuentemente la delimitación de los caracteres específicos de las dos potestades. Se vuelve una distinción común la distinción entre la vis directiva, que es prerrogativa de la Iglesia y la vis coactiva, que es prerrogativa del Estado.

En contraposición a la potestad espiritual y a sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal tienden a atribuirle al Estado el derecho y el poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física, dejando a la Iglesia el derecho y el poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física, dejando a la Iglesia el derecho y el poder de enseñar la religión verdadera y los preceptos de la moral, de salvaguardar la doctrina de los errores, de dirigir las conciencias hacia el logro de los bienes espirituales, el primero entre todos la salvación del alma.

De esta manera el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, y es definido como el poder que para obtener los efectos deseados (retomando la definición hobbesiana) tiene derecho de servirse, si bien en última instancia, como extrema ratio (razón extrema), de la fuerza. Aquí, el criterio de distinción entre el poder político y el poder religioso de nueva cuenta es el medio utilizado para hacerlo valer: el poder espiritual se sirve de la amenaza de penas o de la promesa de premios ultraterrenales; el poder político utiliza la constricción física como es la que se ejerce mediante las armas.

Para la definición del poder político el uso -- de la fuerza física es la condición necesaria, pero no es la condición suficiente. De acuerdo con la doctrina que se afirma en las grandes controversias entre el Estado y la Iglesia, lo que distingue al Estado frente a la Iglesia es el ejercicio de la fuerza; pero una controversia igualmente decisiva para la definición del poder político es la que observa como contrapuestos los reinos al imperio universal y las ciudades a los reinos.

Aquí el problema es otro; no es el del derecho de usar la fuerza, sino el de la exclusividad de este derecho sobre un determinado territorio. Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano.

Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien intenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como summa potestas, como poder supremo; summa en el sentido de que no reconoce superior alguno (*superiorem non recognoscens*), suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma.

Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.

Las fórmulas que anticipan el concepto de soberanía, que se vuelve a través de los escritores políticos de la época moderna el concepto fundamental para la definición del Estado, son la distinción entre las civi

tates superiorem recognoscentes y superiorem non recognoscentes de los juristas medievales que defienden la autonomía jurídica y en consecuencia la política de las ciudades, y el principio rex in regno suo imperator, afirmado por los juristas franceses que defienden la soberanía del rey de Francia de las pretensiones del emperador.

Aquel que es tomado como el teórico de la soberanía (en realidad más que el teórico, el reconocido expositor de un concepto que tiene tras de sí una larga y consolidada tradición), Jean Bodin, define al Estado -- como "un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común con poder soberano" y al poder soberano como el "poder absoluto y perpetuo" (1576, trad. it., pp. 345 y aa), donde "absoluto" significa que no está sometido a otras leyes más que a las naturales y divinas, y "perpetuo" significa que logra obtener obediencia a sus mandatos con continuidad también gracias al uso exclusivo del poder coactivo. (15)

El tema de la exclusividad del uso de la fuerza como característica del poder político es el tema hobbesiano por excelencia; el paso del estado de naturaleza al Estado está representado por el paso de una condición en la que cada cual utiliza indiscriminadamente su fuerza contra todos los demás a la situación en la que el derecho de usar la fuerza le corresponde solamente al soberano.

A partir de Hobbes, el poder político asume una connotación que permanece constante hasta hoy cuando en el escrito de juventud La constitución de Alemania -- (1799-1802) Hegel lamenta que Alemania ya no sea un Es

(15) Bodin, J. (1576). Les six livres de la République, Du Puy, Paris (trad. It. parziale Utet, Torino, 1964).

tado, observa que "una multitud de hombres puede darse el nombre de Estado solamente si está unido por la defensa común de todo lo que es su propiedad" (trad. it. p. 22) y repite más adelante: "Donde una multitud forma un Estado es necesario que constituya un aparato militar y un poder estatal comunes" (ibid., p. 23). (16)

Con un lenguaje tomado de la economía, Weber da fine al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima.

Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: "El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza" (1945, trad. it., p. 194). (17)

En uno de los manuales de ciencia política más difundidos en estos últimos años se lee: "Estamos de acuerdo con Max Weber que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político" (Almond y Powell, 1966, trad. it., p. 55). (18)

#### 1.4.1.1. Las Tres Formas de Poder

Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados.

- (16) Hegel, G.W.F. (1799-1802). Kritik der Verfassung Deutschlands, Fischer, Kassel, 1893 (trad. it. in Scritti politici, Einaudi, Torino, 1972, pp. 3-132).
- (17) Kelsen, H. (1945). General Theory of Law and State, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. Comunita, Milán, 1967).
- (18) Almond, G.A., e Powell, G.B. (1966). Comparative Politics. A Developmental Approach, Little and Brown, Boston (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1970).

El criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza.

El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, es una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta, que consiste principalmente en la realización de un trabajo útil.

En la posesión de los medios de producción reside una enorme fuente de poder de parte de quienes los poseen frente a los que no los poseen, precisamente en el sentido específico de capacidad de determinar el comportamiento ajeno.

En cualquier sociedad donde existen propietarios y no propietarios, el poder del propietario deriva de la posibilidad que la posesión exclusiva de un bien le da de obtener que el no propietario (o propietario solamente de su fuerza de trabajo) trabaje para él bajo las condiciones que él imponga.

El poder ideológico es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción. De este tipo de condicionamiento deriva la importancia social de quienes saben, los sacerdotes en las sociedades tradicionales,-

los literatos, los científicos, los técnicos, los llamados "intelectuales", en las sociedades secularizadas, - porque mediante los conocimientos que ellos difunden o los valores que predicán e inculcan se realiza el proceso de socialización del que todo grupo social tiene necesidad para permanecer unido. Lo que tienen en común estas tres formas de poder es que ellas contribuyén con juntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en fuertes y débiles con base en el primero, en ricos y pobres con base en el segundo, en sapientes e ignorantes con base en el tercero. Genéricamente entre superiores e inferiores.

Después de todo, definir el poder político como el poder cuyo medio específico es la fuerza, sirve para hacer entender por qué siempre haya sido considerado el poder supremo, o sea, el poder cuya posesión distingue - en toda sociedad al grupo dominante.

En efecto, el poder coactivo es aquel del que - todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o para impedir su disgregación interna. En las relaciones entre los integrantes de un mismo grupo social, a pesar del estado de subordinación que la - expropiación de los medios de producción crea en los expropiados, a pesar de la adhesión pasiva a los valores transmitidos de parte de los destinatarios de los mensajes emitidos por la clase dominante, sólo la utiliza- ción de la fuerza física sirve para impedir la insubordinación y para apaciguar toda forma de desobediencia.

En las relaciones entre los grupos sociales, no obstante que la presión que puede ejercer la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para persuadir al

grupo adversario a desistir de un comportamiento considerado nocivo u ofensivo (en las relaciones entre grupos los condicionamientos de naturaleza ideológica cuentan menos), el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza, es decir, la guerra.

Estas distinciones entre los tres tipos principales de poderes sociales, si bien manifestada de diferentes maneras, es un dato casi constante en las teorías sociales contemporáneas, en las cuales el sistema social en su conjunto aparece directa o indirectamente articulado en tres subsistemas: la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización del poder coactivo.

Incluso la teoría marxista puede ser interpretada en este sentido: la base real comprende el sistema económico, mientras la superestructura, escindiéndose en dos momentos diferentes, abarca el sistema ideológico y el más propiamente jurídico-político (del que Marx es necesario no olvidarlo, toma sobre todo el aspecto represivo, resaltando especialmente el aparato de coacción).

El sistema gramsciano es más claramente tricotómico, donde el momento superestructural es distinguido en dos momentos, el momento de la hegemonía o del consenso que es llamado "sociedad civil" y el momento del dominio de la fuerza llamado "Estado".

Por lo demás, durante siglos los escritores políticos han distinguido el poder espiritual que hoy se llamaría ideológico del poder temporal, y siempre han interpretado el poder temporal constituido por la con-

junción del dominium, que es el poder sobre las cosas, constitutivo del poder económico, con el imperium, que es el poder de mando sobre los hombres, constitutivos del poder político en sentido estricto.

Así, en la dicotomía tradicional como en la marxista se encuentran las tres formas de poder, con tal de que se interprete correctamente como compuesto por dos momentos, tanto en un caso como en otro, el segundo término.

La diferencia esencial radica en el hecho de -- que en la teoría tradicional el poder principal está re presentado por el poder ideológico en cuanto el poder económico-político es concebido como dependiente del es piritual, mientras en la teoría marxista el poder principal es el económico en cuanto las ideologías y las -- instituciones políticas tienen la función de garantizar la permanencia de determinadas relaciones de produc- -- ción (por lo menos hasta que la contradicción misma que explota en un cierto momento del desarrollo de estas re laciones produce el cambio).

Al inicio de la época moderna es ejemplar el De Cive de Hobbes (1642), dividido en tres partes: libertas, potestas, religio, que corresponden respectivamente a la esfera de la libertad natural donde se desarrollan las relaciones de intercambio en las cuales el poder político debe intervenir lo menos posible (hay -- quien como Macpherson ha creído poder observar en el es tado de naturaleza hobbesiano una prefiguración de la -- sociedad de mercado), al poder político, que detenta -- las dos espadas de la justicia y de la guerra, y al poder espiritual, al que corresponde una tarea fundamen-

(19) Hobbes, Th. (1642). Elementorum Philosophiae, Sectio Tertia, De Cive, Elzevier, Amsterdam, 1647 (trad. it. en Opere politiche, Utet, Torino, 1959, pp. 57-390).

talmente de enseñanza.

En Hobbes, el poder por excelencia es el poder político, el cual, legitimado para ello por una delegación específica de individuos aislados y aterrorizados, impulsados por la necesidad de salir del estado de naturaleza, controla lo mismo el poder espiritual que el poder económico.

También bajo este aspecto Hobbes puede ser considerado el primero y también el máximo teórico del Estado moderno, es decir, del Estado cuya formación es acompañada por la persistente idea de la primacía de la política.<sup>(20)</sup>

#### 1.4.2 LAS FORMAS DE GOBIERNO

En la teoría general del Estado, se distinguen, aunque no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Se remonta a la Política de Aristóte-

(20) Bobbio, N. Estado, Gobierno y Sociedad, pp. 110-114.

les, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, y la que designa Aristóteles como la forma buena del gobierno de muchos en democracia.

Maquiavelo en el Príncipe las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, -- porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la -- formación de la voluntad colectiva.

Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: monarquía, república, despotismo. Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero "sin leyes ni frenos", en otras palabras como la forma degenerada de la monarquía. Además, Montesquieu agrega un nuevo criterio de distinción, el criterio con base en los "principios", o sea, con base en los diferentes resortes (ressorts) que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la vir

tud en las repúblicas, el miedo en el despotismo. Este criterio hace pensar en las diferentes formas de poder legítimo de acuerdo con Weber.

Weber como Montesquieu (pero sin alguna influencia directa) ubica los diferentes tipos de poder distinguiendo las diferentes posibles posiciones de los gobernados frente a los gobernantes; la diferencia entre uno y otro radica en el hecho de que Montesquieu se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado, Weber por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia. (21)

La novedad de la tipología de Montesquieu con respecto a las dos anteriores depende de la introducción de la categoría del despotismo, hecha necesaria para la exigencia de dar más espacio al mundo oriental para que la categoría del despotismo había sido elaborada por los antiguos.

En el siglo XIX obtiene un éxito particular la tipología de Montesquieu que es utilizada por Hegel para delinear el curso histórico de la humanidad que habría pasado de una fase primitiva de despotismo correspondiente al nacimiento de los grandes estados orientales, para luego llegar a la época de las repúblicas, democrática en Grecia, aristocrática en Roma, y terminar con las monarquías cristiano-germánicas, que caracterizan la época moderna. (22)

A pesar de las correcciones e innovaciones subsecuentes la tipología tradicional no pierde nada de su prestigio, y también es retomada en los tratados de derecho público, si no como punto de llegada si como pun-

- (21) Weber, M. (1908-20). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Mohr, Tübingen, 1922 (trad. it. *Comunita*, Milán, 1968).
- (22) Hegel, G.W.F. (1799-1802). *Kritik der Verfassung Deutschlands*, Fischer, Kassel, 1893 (trad. it. in *Scritti politici*, Einaudi, Torino, 1972, pp. 3-132).

to de partida obligado de toda discusión sobre el tema\_ (por ejemplo en la Teoría de la constitución de Schmitt (1928).) (23)

La única innovación interesante es la que introduce Kelsen, quien, partiendo de la definición del Estado como ordenamiento jurídico, crítica como superficial la tipología aristotélica basada en un elemento extrínseco como el número, por tanto sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el diverso modo en el -- que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico.

Estos modos no son tres sino dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado (y continuamente modificado) o desde arriba o desde abajo: desde arriba, -- cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas; desde abajo, cuando sí participan. (24)

Analizando la distinción kantiana entre normas autónomas y heterónomas, Kelsen llama a la primera forma de producción heterónoma, a la segunda autónoma. A estas dos formas de producción corresponden dos formas puras o ideales de gobierno, la autocracia y la democracia.

Ya se había visto la forma en que Maquiavelo -- había reducido a dos las formas clásicas de gobierno; -- pero la tipología maquiaveliana resulta de la unificación de la aristocracia y de la democracia en la forma de la república, mientras la kelseniana proviene de la unificación de la monarquía y de la aristocracia en la

- (23) Schmitt, C. (1928). Verfassungslehre, Duncker und Humblot, München-Leipzig.  
 (24) Kelsen, H. (1945). General Theory of Law and State, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. Comunita, Milán, 1967).

forma de autocracia. Naturalmente Kelsen tiene cuidado de precisar que ningún Estado existente corresponde en sentido estricto a las dos definiciones, la autocracia y la democracia, definidas así siendo formas puras. A ello pueden corresponder solamente expresiones ideológicas de una y otra.

Cuando Hegel define el despotismo oriental como el régimen en el que uno solo es libre (el déspota), -- proporciona una definición correcta de la forma de gobierno autocrática en el sentido kelseniano; así la república roussoniana corresponde perfectamente a la forma democrática en la que mediante la formación de la voluntad general se lleva a cabo el principio del pueblo que se da leyes a sí mismo. (25)

#### 1.4.2.1. Monarquía y República

La distinción que resistió más el tiempo, aunque llegó cada vez más extenuada hasta nuestros días, -- es la de monarquía-república, de Maquiavelo. Más extenuada porque con la caída de la mayor parte de los gobiernos monárquicos, después de la primera y de la segunda Guerra Mundiales, corresponde siempre menos a la realidad histórica. La tradicional relación entre la monarquía y la república en los últimos cincuenta años ha cambiado completamente: el gran Estado territorial moderno nace, crece y se consolida como Estado monárquico; es el regnum no contrapuesto a la res publica sino a la civitas.

Los grandes escritores políticos que con sus -- reflexiones contribuyeron a dar cuerpo a una verdadera

(25) Bobbio, N. "Estado, Gobierno y Sociedad. pp. 144-147.

y propia doctrina del Estado moderno son preponderantemente partidarios de la monarquía, Bodin, Hobbes, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel.

En tres escritores como Vico, Hegel y Montesquieu, que con el paso de una forma de gobierno a otra constituyen su filosofía de la historia y su teoría -- del progreso, la monarquía representa la forma de gobierno de los modernos, la república la de los antiguos, o bien, en la época moderna, la forma de gobierno adecuada para los pequeños estados.

La primera república que después de la de Roma nace en un territorio vasto, la república federal de -- las trece colonias americanas, se da una constitución -- que es concebida a imagen y semejanza de una constitución monárquica, en la que el jefe de Estado no es hereditario sino electivo. También por otra razón, esta -- vez conceptual y no histórica, la distinción entre la monarquía y la república pierde su significado original.

En un primer momento monarquía es el gobierno -- de uno solo, república, en el sentido maquiaveliano de -- la palabra, el gobierno de muchos, o con más precisión -- de una asamblea. Hoy, después de que en las monarquías, comenzando por la Iglesia, el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía, que se vuelve -- primero constitucional y luego parlamentaria, se ha -- transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada -- durante siglos: es una forma mixta, mitad monarquía y mitad república.

No por casualidad Hegel contempla en la monar--

quia constitucional de su tiempo la nueva encarnación - del gobierno mixto de los antiguos. Al llegar a este - punto la distinción entre la monarquía y la república - se diluye tanto que en los tratados de derecho constitu- cional que todavía la utilizan es inútil encontrar un - criterio convincente de distinción entre una y otra.

Cuando Maquiavelo escribía que todos los esta- dos son principados o repúblicas, presentaba una afirma- ción que correspondía perfectamente a la realidad de su tiempo y distinguía lo que en realidad era diferente: la monarquía de Francia de la república de Venecia. La misma distinción repetida hoy constriñe la realidad en un esquema inadecuado si no incluso deformante porque - distingue lo que no es fácilmente distinguible: por - ejemplo la monarquía inglesa de la república italiana.

Una vez que se han difundido progresivamente -- los gobiernos caracterizados por la distinción (si no - precisamente separación) entre el poder del gobierno -- propiamente dicho y el poder legislativo, el único cri- terio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que po- ne en evidencia la diferente relación entre los dos po- deres, independientemente del hecho de que el titular - de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república.

Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aun que el titular del poder del gobierno sea un monarca. De tal manera "república" adquiere un nuevo significado que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de - gobierno de asamblea contrapuesto al gobierno de uno so- lo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una -

cierta estructura interna, incluso compatible con la existencia de un rey. (26)

La diferente relación entre los dos poderes ha constituido el criterio para la distinción ahora común entre la forma de gobierno presidencial y la parlamentaria: la primera es aquella en la que rige una neta separación entre poder del gobierno y poder de hacer las leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento; la segunda es aquella en la que más que separación hay un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en la elección indirecta del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza.

Entre estas dos formas puras existen muchas formas intermedias: baste pensar en la quinta república francesa, instaurada en 1958, república presidencial -- sui generis, que ha conservado la figura del presidente del consejo diferente de la del presidente de la república. Pero no tiene caso detenernos a describirlas de talladamente, además porque la distinción común entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario, por el hecho de ser puramente formal, construida sobre los mecanismos con los que debería funcionar el sistema de los poderes constitucionales más que en su operación -- efectiva, ha sido poco a poco suplantada por tipologías más atentas a la relevancia de los poderes reales aun--

(26) Kant, I. (1797). Die Metaphysik der Sitten, I. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Nicolovius, Königsberg (trad. it. in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, Utet, Torino, 1965, pp. 377-567).

que informales.

La mayor cantidad de poder político real aun- - que no siempre reconocido formalmente es el que se ha - acumulado en las democracias modernas y también en los - estados no democráticos dentro de los partidos políti- - cos, sea por el proceso de democratización que ha hecho necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de las sociedades de - masas en las que sólo los partidos, .o también el parti- do único, logran expresar una voluntad y una orientación política.

Hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, - es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida; el sistema de partidos influye en la constitución for- - mal hasta alterar su fisonomía.

Desde hace tiempo Duverger observó que el sis- - tema de partidos influye particularmente en el régimen - de separación de poderes. Un sistema bipartidista perfecto como el inglés, en el que únicamente hay dos partidos con vocación mayoritaria que se alternan en el go - bierno y en el que por costumbre el líder del partido - está destinado a ser el jefe de gobierno si su partido - gana las elecciones, acerca la forma de gobierno parla - mentaria a la presidencial en cuanto el primer ministro es electo, si bien indirectamente por los ciudadanos, - los cuales en el momento mismo en el que seleccionan al partido también eligen al primer ministro.

Un sistema monopartidista, cualquiera que sea -

la constitución formal, da origen a una forma de gobierno en la que el máximo poder está concentrado en el comité de partido y su secretario a despecho de todos los órganos colegiados y populares previstos por la constitución, tan es así que hoy la distinción tradicional entre el despotismo y democracia pasa entre sistema monopartidista y sistema no monopartidista (que a su vez -- puede ser bi o multipartidista).

También hay diferencias entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, según si el sistema multipartidista esté paralizado (o sea con dos partidos extremos, extrasistema, a la izquierda y a la derecha) o no paralizado, es decir, con muchos partidos, pero todos intrasistémicos. También aquí las variaciones son muchas y no es posible tomar en cuenta todas.

Para mostrar la manera en la que se dio la sobreposición entre la distinción clásica de las formas de gobierno y la distinción de los sistemas de partido, nos limitaremos a citar la tipología propuesta por un constitucionalista sensible a la necesidad de considerar los problemas del derecho público no de manera rápidamente formalista: gobierno parlamentario con bipartidismo rígido, gobierno parlamentario con multipartidismo moderado, gobierno parlamentario con multipartidismo exasperado, gobierno presidencial (Elia, 1970 p. 642), -- (27) ejemplificados respectivamente por el gobierno parlamentario inglés, por el de las llamadas "pequeñas democracias", excepto Suiza (como las monarquías escandinava, belga y holandesa, la república austriaca), por la república italiana, por el gobierno de los Estados Unidos, Suiza es un caso especial con su forma de gobierno directorial, caracterizada por el consejo federal que es --

(27) Elia, L. (1970). Governo (forme di), in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Giuffrè, Milán, pp. 634-675.

electo por el parlamento, pero no es responsable frente a él, compuesto por siete miembros que duran en el cargo cuatro años de los cuales cada uno es presidente por un año. (28)

#### 1.4.2.2 Otras Tipologías.

Tomando como criterio de distinción no el partido sino la clase política, entendida, de acuerdo con Gaeta no Mosca, "como el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político"(29), o, según la expresión introducida y hecha popular por Wright Mills, la élite del poder, se pueden tener nuevas tipologías diferentes de las tradicionales y de las comunes en el derecho público. (30)

Una vez admitido, como sostiene Mosca, que el gobierno en toda organización política pertenece a una minoría, las formas de gobierno ya no pueden ser distinguidas con base en el viejo criterio del número de gobernantes: desde este punto de vista todos los gobiernos son oligárquicos. Pero que todos los gobiernos sean oligárquicos no implica que no se pueda distinguir un gobierno de otro.

Permaneciendo firme el principio de la necesidad de una clase política, las diversas formas de gobierno pueden distinguirse con base en la diferencia con respecto a la formación y organización de la clase política.

Por lo que hace a la formación, Mosca distingue clases cerradas y clases abiertas, en referencia a la

(28) Bobbio, N. Estado, Gobierno y Sociedad, pp. 147-152.

(29) Mosca, G. (1896). Elementi di scienza politica, Bocca, Roma; Laterza, Bari, 1923.

(30) Wright Mills, La Elite del Poder, México, F.C.E. (1957) pp. 164, 595, 1216, 1227.

organización clases autocráticas cuyo poder viene de -- arriba y clases democráticas cuyo poder viene de abajo, de la combinación de las distinciones resultan cuatro formas de gobierno, aristocrático respecto a la formación y democrático respecto a la organización, etc.; en cambio, a la noción de élite del poder se refiere la -- distinción introducida por Schumpeter entre gobierno democrático en los que suelen existir muchas élites en -- competencia para acceder al gobierno y gobiernos autocráticos en los que persiste el monopolio del gobierno de parte de una sola y exclusiva élite.

Tomando como punto de referencia ya no la clase política sino el sistema político entendido como el conjunto de las relaciones de interdependencia entre los diversos entes que juntos contribuyen a desempeñar la función de mediación de los conflictos, de cohesión del grupo y de defensa frente a los otros grupos, se pueden construir otras tipologías; una de las más conocidas es la propuesta por Almond y Powell que distingue los sistemas políticos con base en los dos criterios de la diferenciación de los roles y la autonomía de los subsistemas.

Colocando las dos características en una escala que va de abajo hacia arriba se identifican cuatro tipos ideales de sistema político: a) con baja diferenciación de los roles y baja autonomía de los subsistemas, como las sociedades primitivas; b) con baja diferenciación de los roles y alta autonomía de los subsistemas, como la sociedad feudal; c) con alta autonomía de los subsistemas y baja diferenciación de los roles, como las grandes monarquías nacidas de la disolución de la sociedad feudal; d) con alta diferenciación de los -

roles y alta autonomía de los subsistemas, como los estados democráticos contemporáneos. (31)

#### 1.4.2.3. El Gobierno Mixto

Nada muestra mejor la vitalidad de la tipología tradicional que la continuidad de la teoría del gobierno mixto, de acuerdo con la mejor forma de gobierno es la que resulta de una combinación de las tres o de las dos (según la tipología de que se trate) formas de gobierno puras.

Platón, en las Leyes, después de haber dicho -- que Monarquía y democracia son las madres de todas las demás formas de gobierno agrega: "Es obligatorio y necesario participar de ambas si deberá existir la libertad y la concordia inteligente".

Aristóteles presenta la opinión según la cual -- "la mejor constitución debe ser una combinación de todas las constituciones" y por eso es exaltada la de Esparta porque en ella la autoridad real constituiría el elemento monárquico, la de los gerontes el elemento oligárquico y los éforos el elemento democrático en cuanto éstos provienen del pueblo (Política, 1265 b, 35). Cuando expone su teoría de las formas de gobierno describe la forma buena del gobierno popular, como "una -- mixtura de oligarquía y de democracia" (1293 b, 35).

La más completa teoría del gobierno mixto es la que expone Polibio en las Historias, allí donde el re-

---

(31) Bobbio, N. Pp. 152-154

lato de los acontecimientos de la segunda guerra púnica es interrumpido por una presentación de la constitución romana, como el ejemplo más autorizado de gobierno mixto donde los cónsules representan el principio monárquico, el senado el oligárquico y los comicios del pueblo el democrático.

La razón por la que el gobierno mixto es superior a todos los demás radica en el hecho de que, de acuerdo con Polibio, "cada órgano puede obstaculizar a los otros o colaborar con ellos" y "ninguna de las partes excede su competencia y sobrepasa la proporción" -- (VI, 18); ésta es una razón que anticipa por siglos la famosa teoría del equilibrio de poderes (balance of powers) que será uno de los principales argumentos de los partidarios de la monarquía constitucional en polémica con los defensores de la monarquía absoluta.

También Cicerón en De re publica (I, 29, 45), sostiene que la forma de gobierno "moderatum et permixtum" es superior a estas tres formas de gobierno.

En la época moderna la doctrina del gobierno mixto sirve para exaltar la excelencia de la constitución inglesa frente a la monarquía francesa y en general frente a todo gobierno que quiere ser alabado; gobierno mixto es la república de Venecia o la república de Florencia para quien propone una u otra como la forma ideal de gobierno o por lo menos como la forma que debe ser imitada sobre cualquier otra.

Teóricos del absolutismo, es decir, de un Estado que no conoce ni reconoce estas intermedios, como Bodin y Hobbes, critican la doctrina del gobierno mixto

por la misma razón por la que sus partidarios la sostienen: la distribución del poder soberano en órganos diferentes y distintos tiene como efecto el peor de los inconvenientes que pueden llevar un Estado a la ruina, - la inestabilidad, precisamente la inestabilidad que Polibio consideraba como el carácter común de las formas puras destinadas a cambiar continuamente una por otra y que sólo la combinación de las tres formas habría podido detener.

Mediante la idealización que Montesquieu hace de la monarquía inglesa, en la que ve realizado el principio de la separación de poderes -si bien bajo una transposición del significado genuino de la doctrina, - en cuanto una cosa es la combinación de las tres formas de gobierno y otra la separación de los tres poderes-, - es interpretada como forma mixta de monarquía constitucional que se vuelve el modelo universal de Estado después de la revolución francesa por lo menos durante un siglo.

Es significativo el hecho de que Hegel después de haber subrayado la insuficiencia de las tres formas antiguas para comprender la monarquía moderna afirme -- que ahora "se han reducido a momentos de la monarquía constitucional, el monarca es uno, con el poder gubernamental intervienen los pocos y con el poder legislativo se presenta la mayoría en general" (1821, rad. it., p. 237). (32)

Todavía después de la primera Guerra Mundial, - uno de los periodos de mayor transformación constitucional que la historia haya conocido, Carl Schmitt sostiene que las constituciones del moderno Estado de derecho

(32) Hegel, G.W.F. (1821). Grundlinien der Philosophie des Rechts, Nicolai, Berlín (trad. it. Laterza, Bari, 1965).

burgués son mixtas porque en ellas están siempre unidos y mezclados diversos principios y elementos (democracia, monarquía y aristocracia) y en cuanto tales confirman -- una antigua tradición según la cual el ordenamiento público ideal descansa en una unión y mezcla (Verbindung und Mischung) de los diversos principios políticos - - (1928, p. 202). (33)

La teoría del Gobierno mixto ocupa un lugar de importancia en la obra de Gaetano Mosca, quien, al concluir su Historia de las doctrinas políticas (1933), y por tanto como confirmación de su teoría de las formas de gobierno, escribe que del estudio objetivo de la historia se puede sostener que los mejores regímenes, y -- por "mejores regímenes" entiende aquellos que han tenido mayor duración (una vez más el valor de una constitución reside en su estabilidad), son los gobiernos mixtos, donde por "gobiernos mixtos" entiende no sólo aquellos en los que son combinados los diversos principios sino también aquellos en los que el poder religioso está separado del poder laico y el poder económico está separado del poder político. (34)

(33) Schmitt, C. (1921). Die Diktatur, Duncker und Humblot, Berlin-Leipzig (trad. it. Laterza, Bari, 1975)

(34) Bobbio, N. Pp. 154-157

## LAS FORMAS DE ESTADO

### 1.5 FORMAS HISTORICAS

Siendo muchos los elementos que se toman en cuenta para distinguir las formas de Estado, especialmente en referencia a las relaciones entre la organización política y la sociedad o bien en referencia a las diversas finalidades que el poder político organizado persigue en las diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades, las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil, y quizá inútil, su exposición completa.

Se pueden distinguir las diferentes formas de Estado con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad.

Con base en el criterio histórico la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo.

La configuración de un Estado estamental, interpuesto entre el Estado feudal y el Estado absoluto, se remonta a Otto von Gierke y a Max Weber, y después de éste ha sido retomada por historiadores de las instituciones sobre todo alemanes.

En los Elementos de ciencia política, de Mosca

(1896), todavía campeaban los dos tipos ideales del Estado feudal, de un lado, caracterizado por el ejercicio acumulativo de las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales, y de otro, el Estado - burocrático caracterizado por una progresiva concentración y al mismo tiempo por la especialización de las funciones de gobierno, también progresiva.

Por "Estado estamental" (Ständestaat) se entiende la organización política donde se han venido formando órganos colegiados, los Stände o estados, que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, en cuanto tales detentadores de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos.

Se debe sobre todo a Otto Hintze la distinción entre estados con dos asambleas como Inglaterra, la Cámara de los Lores que abarca al clero y la nobleza, y la Cámara de los Comunes que comprende a la burguesía, y estados estamentales con tres cuerpos diferentes, respectivamente del clero, la nobleza y la burguesía, como Francia. Mas la formación de instituciones que representan intereses de grupo, que hacen contrapeso a la potencia del príncipe, es común a todos los estados europeos.

El contraste entre los estamentos y el príncipe, especialmente para establecer quién tiene el derecho de imposición fiscal, constituye gran parte de la historia y del desarrollo del Estado moderno en el paso del tipo extensivo al intensivo de conducción política (otra distinción de Hintze), entre el final del medievo y el inicio -

de la época moderna. Pero incluso allí donde el Estado estamental no se transforma directamente en Estado parlamentario, como en Inglaterra, o no sobrevive hasta después de la revolución francesa y más allá, como en los estados alemanes (la monarquía constitucional de Hegel es la idealización de esto), a excepción de Prusia, una línea neta de demarcación entre el Estado estamental y la monarquía absoluta no es siempre fácil de trazar.

Ninguna monarquía se vuelve tan absoluta, como se ha señalado en repetidas ocasiones, que haya suspendido toda forma de poder intermedio (el Estado absoluto no es un Estado total).

La idea de una monarquía moderada tiene una larga vida; los partidarios de una monarquía reglée, como Claude de Seyssel, al inicio del siglo XVI, son los representantes de la idea de una monarquía controlada por el poder de las órdenes, así como en la teoría de las formas de gobierno, propuesta por Montesquieu, la monarquía se distingue del despotismo porque el poder monárquico está balanceado por los cuerpos intermedios.

También para Hegel, mientras el déspota ejerza su poder sin intermediarios, "el monarca puede no ejercer inmediatamente todo el poder del gobierno, pero confiar una parte del ejercicio de los poderes particulares a colegios y también a clases del reino" (1808-12, trad. it., pp 51-52). (35)

El Estado estamental, como forma intermedia entre el Estado feudal y el Estado absoluto se distingue del primero, por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales, propias del sistema feudal, en relaciones

(35) Hegel, G.W.F. (1808-1812). *Philosophische Propädeutik*, Duncker und Humblot, Berlín, 1840 (trad. it. Sansoni, Firenze, 1951).

entre instituciones; de un lado la asamblea del estamento, de otro el rey con su aparato de funcionarios que allí - donde terminan por tener éxito dan origen al Estado burocrático característico de la monarquía absoluta; la diferenciación del segundo radica en la presencia de una contraposición de poderes en conflicto continuo entre sí, - que el advenimiento de la monarquía absoluta tiende a suprimir.

La formación del Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio. Por concentración se entiende aquel proceso a través del cual - los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad (a tal punto que - las costumbres son consideradas derecho válido sólo en - cuanto por una ficción jurídica se presumen aceptadas y - toleradas por el rey que no las ha abrogado expresamente), el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin - el poder de imponer tributos, son atribuidos por derecho - al soberano por los juristas y ejercidos de hecho por el - rey y los funcionarios que dependen directamente de él. - Por centralización se comprende el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central. En un capítulo del Leviatán de Hobbes [1651, trad. it., pp. 219 ss], en el que normalmente no se pone atención, dedicado a las sociedades parciales, se lee que de los sistemas regulares los únicos absolutos e independientes, es decir, no sujetos a nadie más que a sus represen-

tantes, son los estados: todos los demás, desde las ciudades hasta las sociedades comerciales, son independientes -- esto es, subordinados del poder soberano y legítimos sólo en cuanto son reconocidos por él. (36)

### 1.5.1. EL ESTADO REPRESENTATIVO.

Con el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la "gran rebelión", en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria, se inició una cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy. Mientras en Inglaterra el Estado representativo nace a continuación del Estado feudal y del Estado estamental mediante la guerra civil y la "revolución gloriosa" de 1688, en la Europa continental nace sobre las ruinas del absolutismo monárquico. Como el Estado estamental, también el Estado representativo se afirma, por lo menos en un primer momento, como el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo (donde por "pueblo" se entiende -- inicialmente a la clase burguesa), cuyo principio de legitimidad es el consenso. La diferencia del Estado representativo con respecto al Estado estamental radica en el hecho de que la representación por rangos o corporativa (hoy se diría representación de intereses) es sustituida por la representación de los individuos (en un primer momento só-

---

(36) Hobbes, Th. (1651). Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Common-wealth, Ecclesiasticall and Civil, Crooke, Londres Otrad. del italiano La Nuova Italia, Firenze, 1976).

lo los propietarios) a los que se les reconocen derechos políticos. Entre el Estado estamental y el Estado absoluto de una parte, y de otra el Estado representativo cuyos sujetos soberanos ya no son ni el príncipe investido por Dios, ni el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado, una mera ficción jurídica que deriva de los juristas romanos y medievales-, está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, de derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, y que, precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia sólo doctrinal a través de los iusnaturalistas, luego también práctico y político mediante las primeras Declaraciones de los Derechos, representa la verdadera y propia revolución copernica en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el Estado ya no considerado ex parte principis sino ex parte populi. El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. Las partes son primero que el todo y no el todo primero que las partes (como en Aristóteles y Hegel). El presupuesto ético de la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.

Que la igualdad natural de los hombres sea el postulado ético de la democracia representativa, llamada por sus adversarios atomística, no quiere decir que de hecho los estados representativos la hayan reconocido desde

el principio. El desarrollo del Estado representativo -- coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino; el cual, por lo demás, haciendo necesaria la constitución de partidos organizados, modificó profundamente la estructura del Estado representativo, a tal punto que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeada por asociaciones poderosas que organizan las elecciones y reciben una delegación en blanco de los electores. Mientras en un sistema político representativo con sufragio restringido los individuos son los que eligen un individuo (especialmente bajo elecciones conducidas por el colegio uninominal), y los partidos se forman dentro del parlamento y los electores seleccionan un partido más que una persona (especialmente bajo el sistema proporcional). Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del Estado representativo en Estado de partidos en el que, como en el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los grupos organizados, aunque no organizados con base en los intereses de rango o corporativos sino intereses de clase o presuntamente generales. Ya Max Weber había señalado que, allí donde se confrontan grupos de interés, el procedimiento normal para alcanzar las decisiones colectivas es el compromiso entre las partes y no la regla de la mayoría que es la regla de oro para la formación de decisiones colectivas en cuerpos constituidos por sujetos que se consideran inicialmente iguales. Weber hizo esta observación a propósito del Estado estamental: "Ahora cada quien puede constatar lo que esta observación valga también para los actuales sistemas de partido, e. los que las decisiones colectivas son el fruto de negociaciones y acuerdos entre los grupos que repre

sentan fuerzas sociales (los sindicatos) y fuerzas políticas (los partidos) más que de votaciones en asambleas donde rige la regla de la mayoría. De hecho, estas votaciones se efectúan para cumplir con el principio constitucional de acuerdo con el cual en el Estado representativo moderno los sujetos políticamente relevantes son los individuos y no los grupos (y allí donde los órganos capaces de tomar decisiones obligatorias para toda la colectividad son las asambleas, el procedimiento para la formación de una voluntad colectiva es la regla de la mayoría); pero terminan por tener un valor puramente formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar, mediante el procedimiento de la contratación.

Con base en la teoría de los juegos, una deliberación tomada por mayoría es el efecto de un juego cuyo éxito es a suma cero; una deliberación tomada mediante un acuerdo entre las partes es el efecto de un juego cuyo éxito es la suma positiva. Con la primera lo que la mayoría gana lo pierde la minoría, con la segunda ambas partes ganan alguna cosa (desde el momento en que el compromiso es posible únicamente cuando los dos socios consideran, examinados todos los pros y contras, obtener algún beneficio).

En nuestras sociedades pluralistas constituidas por grandes grupos organizados, en conflicto entre sí, el procedimiento de la contratación sirve para mantener en equilibrio al sistema más que la regla de la mayoría, el que, dividiendo a los contendientes en dos grupos: vencedores y vencidos, permite el reequilibrio del sistema solamente allí donde se le permite a la minoría convertirse a su vez en mayoría. (37)

### 1.5.2 LOS ESTADOS SOCIALISTAS

La última fase de la secuencia histórica anteriormente descrita ciertamente no agota la fenomenología de las formas de Estado que hoy existen. Más aun: la mayor parte de los estados que constituyen actualmente la comunidad internacional se sustraen a tal fenomenología, si bien más de facto que de jure. Incluso las dictaduras militares, los estados despóticos gobernados por jefes - irresponsables, los estados de nueva formación dominados por oligarquías restringidas no controladas democráticamente, rinden homenaje a la democracia representativa, - unas veces justificando su poder como temporalmente necesario para restablecer el orden turbado, para superar un periodo transitorio de anarquía, como un gobierno provisional en estado de emergencia, y por tanto no como rechazo del sistema democrático sino como una suspensión - temporal en previsión de un retorno a la normalidad, - - otras veces como aplicación imperfecta de los principios sancionados por constituciones solemnemente aprobadas, - pero muy rápidamente adoptadas por clases dirigentes formadas en Occidente e impuestas a países sin tradición de autogobierno y de lucha política regulada por el reconocimiento de derechos civiles.

El Estado representativo como se formó en Europa en los últimos tres siglos es todavía hoy el modelo - ideal de las constituciones escritas que se formaron en estas últimas décadas, incluso allí donde de hecho están suspendidas o son aplicadas mal (por lo demás la mala - aplicación de una constitución no es un vicio particular de los estados del Tercer Mundo).

Los estados que no entran en esta clasificación en primera instancia son los estados socialistas, comenzando por el Estado-gufo, la Unión Soviética. Si bien no es fácil decir cuál es la forma de Estado que ellos representen al ser demasiado grande la diferencia entre los principios constitucionales oficialmente proclamados y la realidad de hecho, entre la constitución formal y la material.

No existe una definición generalmente aceptada por los juristas y politólogos de la forma de Estado de la Unión Soviética después de superar la fase de la dictadura del proletariado que por lo menos era una fórmula histórica y doctrinariamente relevante; cada vez se ha vuelto más inaceptable la definición de república de consejos (o soviets) que solamente permanece en la titulación como recuerdo de los orígenes (ahora remotos).

A falta de una definición oficial, las caracterizaciones comunes son con frecuencia interpretaciones parciales y polémicas, intentos de ubicar el elemento o los elementos predominantes. Se pueden señalar algunos: en la línea del análisis weberiano del proceso de racionalización formal (no siempre acompañado por el proceso de racionalización material) que caracteriza al Estado moderno y tiene como consecuencia la ampliación del aparato burocrático despersonalizante y la transformación del Estado tradicional en Estado legal-racional, y de la previsión catastrófica del propio Weber sobre el ineludible advenimiento de un Estado burocrático en un universo completamente colectivizado, una de las interpretaciones más comunes del Estado soviético, que se valió en los años del predominio incontrastado de Stalin de la respe-

table confirmación de Trotsky, es la que lo considera un Estado burocrático dominado por una oligarquía que se renueva por cooptación.

Pero una burocracia administrativa no gobierna. La interpretación del Estado soviético como Estado burocrático debe ser complementada por la constatación de - que en un universo de estados de partidos como se han - afirmado con la institución del sufragio universal y de - la sociedad de masas, la diferencia esencial entre las - democracias representativas y los estados socialistas es - tá en el contraste entre sistemas multipartidistas y sis - temas monopartidistas (de derecho como en la Unión Sovié - tica, de hecho como en las llamadas democracias popula - res).

El dominio de un partido único reintroduce en - el sistema político el principio monocrático de los go - biernos monárquicos del pasado y quizá constituye el ver - dadero elemento característico de los estados socialis - tas de inspiración leninista, directa o indirecta, en - contraste con los sistemas poliárquicos de las democra - cías occidentales.

El motor inmóvil del sistema es el partido, es - te príncipe colectivo que detenta el poder político y el ideológico, y en consecuencia no conoce alguna distin - ción entre regnum y sacerdotium; un soberano cuya legiti - midad deriva del considerarse el único intérprete autén - tico de la doctrina (un principio de la legitimidad cu - riosamente propio de las iglesias y no de los estados, y efectivamente no entra en ninguno de los que se ha habla - do).

El análisis de los estados con partido único - omniinvasivo y omnipotente ha dado origen a la figura - del Estado total o totalitario, que por encima de las razones polémicas de las que nació la comparación entre - los estados fascistas y los estados comunistas, históricamente incorrecta, permite la más fiel representación - de una organización política en la que ha venido a menos una línea neta de demarcación entre el Estado y la Iglesia, de un lado (donde por "Iglesia" se entiende no solamente la esfera de la vida religiosa sino también de la vida contemplativa en el sentido clásico del término y - la vida espiritual en el sentido moderno y laico), y entre el Estado y la sociedad civil, de otro (donde por "sociedad civil" se entiende en términos marxistas la esfera de las relaciones económicas), y que por tanto extiende su control sobre todo comportamiento humano, sin dejar algún intersticio en el cual se pueda desarrollar, más que ilícitamente, la iniciativa de los individuos y de los grupos. Finalmente, no debe olvidarse la interpretación del Estado soviético como despotismo oriental - - (Wittfogel), basada en una reconstrucción histórica más que en un análisis estructural como el anterior.

Recuérdese que por "despotismo" siempre se entendió, por lo menos desde Aristóteles en adelante, la forma de gobierno en la que el gobernante impera sobre sus súbditos como el amo sobre los esclavos, o con la expresión acuñada por Maquiavelo "para uno príncipe, y todos los demás siervos" como en "Turquía [1513, ed. 1977,] p. 19]. (38)

(38) Machiavelli, N. (1513). *Il principe*, Blado, Roma-Giunta, Firenze, 1532; ed. Einaudi, Torino, 1977.

## EL FIN DEL ESTADO

### 1.5.3 La concepción positiva del Estado

Es bien conocida la tesis de Engels, según la cual el Estado, así como ha tenido un origen tendrá un final, y terminará cuando vengan a menos las causas que lo han producido. A la par del problema del origen del Estado también el problema del fin del Estado es un tema recurrente. Sin embargo, es preciso antes que todo distinguir el problema del fin del Estado del problema de la crisis del Estado del que se habla tanto en estos años, en referencia al tema de la creciente complejidad y a la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al fenómeno del poder difuso, cada vez más difícil de reconducir a la unidad decisional que ha caracterizado al Estado desde su nacimiento hasta hoy. Por crisis del Estado se entiende, de parte de los escritores conservadores, crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él mismo; de parte de los escritores socialistas o marxistas, crisis del Estado capitalista que ya no logra dominar el poder de los grandes grupos de interés en competencia entre sí. Crisis del Estado quiere decir de una parte y de otra crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que ha regresado a la orden del día el tema de un nuevo "contrato social", a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o Estado de injusticia, como del estado socialista o Estado de libertad.

El tema del fin de Estado está íntimamente vinculado al juicio de valor positivo o negativo que fue dado y se continúa dando sobre esta máxima concentración de poder que tiene el derecho de vida y de muerte sobre los individuos que se confían a él o que lo sufren pasivamente.

Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la contraposición entre la concepción positiva y la concepción negativa del Estado. Presupuesto necesario aunque no suficiente de la idea del fin del Estado es la concepción negativa. Quien da un juicio positivo del Estado, quien cree que el Estado sea, si no el máximo bien, una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil, una civil society en el sentido que se le dio a este término en el siglo XVIII, será inducido a no desear el fin del Estado sino en todo caso el desarrollo gradual de las instituciones estatales (in primis, del monopolio de la fuerza si bien controlado por organismos democráticos) hasta la formación del Estado universal. De hecho la utopía del Estado universal ha tenido tantos partidarios como aquella que se refiere al fin del Estado.

La concepción positiva del Estado tiene por autor ejemplar, de acuerdo con una tradición consolidada en el bonum vivere de Aristóteles, retomado por la filosofía escolástica luego de la traducción latina de la Política (segunda mitad del siglo XIII): la polis subsiste "para hacer posible una vida feliz" (Política, 1252 b, 30); pero culmina en la concepción racional del Estado que va de Hobbes, pasando por Spinoza y Rousseau, hasta Hegel: racional porque está dominada por la idea de que fuera del Estado subsiste el mundo de las pasiones desencadena-

das o de los intereses antagonistas e inconciliables, y que el hombre puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado. Naturalmente a la concepción positiva del Estado corresponde una concepción negativa del no-Estado, de la que se dan dos versiones principales que se refuerzan mutuamente: la versión del estado ferino, de Lucrecia a Vico, de una condición que se prolonga en el Estado salvaje de los pueblos primitivos, y la versión del estado de anarquía, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. Las dos versiones difieren en lo siguiente: para la primera el no-Estado es una fase superable, y de hecho en muchas naciones se da como superada, de la historia humana; para la segunda es una condición en la que el hombre puede recaer, como de hecho sucede cuando estalla la guerra civil.

Las discusiones sobre la óptima república se vinculan con la concepción positiva del Estado. Tales discusiones presuponen la convicción de que los estados existentes sean imperfectos, pero perfectibles, y por consiguiente el Estado como fuerza organizada de convivencia civil no deba destruirse, sino llevarse a la plena realización de su esencia.

Caso extremo de la delineación de la óptima república son los diseños de repúblicas ideales, de repúblicas que nunca existieron y que jamás existirán en algún lugar (o son ubicados en lugares imaginarios), y que son propuestas como ideales-límites de un ordenamiento perfectamente racional, donde cada comportamiento perfectamente racional, donde cada comportamiento está rigurosamente previsto y estrictamente regulado.

De la República de Platón a la Ciudad de Dios de Tomás Campanella, las repúblicas ideales siempre son modelos de superestatización, de una verdadera y propia hipertrofia de las funciones de regulación de la vida civil, de la que habría brotado la necesidad de la vida política, y en consecuencia, son representaciones inspiradas en una concepción altamente positiva de Estado (cuya contrafigura es la utopía negativa como la de Orwell surgida como reacción a las prevaricaciones reales y previsibles de Estado-todo). (39)

La formación de Estado fue larga y penosa.

Con sus múltiples teorías que se fueron sucediendo en el desarrollo de las diferentes Instituciones, siempre visando la superación del Ser Humano en las etapas de su formación.

Esta unidad compleja a través de sus transformaciones generadas por profundas reflexiones como ente cultural, llegaron a la interpretación y la necesidad de descripción, así como la transcripción y en la valorización de un constante desafío, comprobando sus anhelos.

Dentro de este proceso perseguido con obstinación y por un fuerte deseo de cambios que se fueron sucediendo, en su parte anímica que asciende el sentido que vigoriza y fortalece principios de igualdad y libertad, abriéndose caminos que representan esa finalidad del "BIEN COMÚN", que conlleva a auspiciar en lo doctrinal, la verdadera JUSTICIA SOCIAL.

## FUNDAMENTOS DEL PODER

### 1.6 EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD

En referencia al poder político tradicional - no sólo se ha presentado el problema de su definición y de las características que lo distinguen de las otras formas de poder, sino también el de su justificación. El problema de la justificación del poder nace de la pregunta: "¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerlo?" Una pregunta de este tipo puede tener y ha tenido dos respuestas según si es interpretada como una pregunta sobre lo que el poder es de hecho o sobre lo que debe ser. Como sucede en el estudio de los problemas políticos, también estas dos respuestas frecuentemente han sido confundidas entre sí o sobrepuestas, de manera que no siempre se logra entender si quien se plantea el problema de la relación entre el poder y la fuerza supone un problema de mera efectividad (en el sentido de que un poder basado solamente en la fuerza no puede durar) o también un problema de legitimidad (en el sentido de que un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo, pero no puede ser considerado legítimo). Una cosa es sostener que el poder político no puede ser únicamente fuerte en el sentido de que no es posible, y otra cosa muy diferente es que no puede ser solamente fuerte en el sentido de que no es lícito. Desde el pun

to de vista de los destinatarios del poder, el mismo cuestionamiento ha sido visto como problema de la obligación política; pero también el problema de la obligación política puede ser planteado como análisis de las razones por las cuales se obedecen las órdenes de quien detenta un cierto tipo de poder, o como determinación de los casos en los cuales se debe obedecer y de los casos en los que es lícita la desobediencia o la obediencia pasiva.

La filosofía política clásica, que, como se ha dicho, considera que su tarea es plantearse el problema del fundamento del poder, se ha inclinado a negar que un poder únicamente fuerte, independientemente del hecho de que sea capaz de durar, pueda ser justificado. De aquí la distinción ya no analítica sino axiológica entre poder legítimo y poder ilegítimo, con base en el argumento ritual: "¿Si nos limitamos a fundar el poder exclusivamente en la fuerza, cómo se logra distinguir el poder político del de una banda de ladrones?".

Este problema fue presentado de manera contundente por San Agustín en el famoso fragmento sobre el cual se han vertido una infinidad de comentarios: "¿Sin la justicia qué serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos?" Fragmento seguido por el también célebre intercambio de palabras entre Alejandro y el pirata:

preguntándole este rey qué le parecía cómo tenía inquieto y perturbado el mar, con arrogante libertad le dijo: por el mismo motivo por el que tú infestas la tierra; mas porque yo lo hago con un pequeño barco me llaman corsario, y a ti, porque lo haces con un gran ejército, te llaman emperador. (De civitate Dei, La ciudad de Dios, IV, 4, 1-15).

Dos de los más famosos libros de teoría política, la República de Platón y el Contrato social de Rousseau, comienzan con un debate sobre la relación entre la justicia y la fuerza, en el que se rechaza la tesis del "derecho del más fuerte". También Rousseau recurre al ejemplo del bandido: "¿Si un bandido me sorprende en un bosque, estaré, no solamente por la fuerza, sino aun pudiendo evitarlo, obligado en conciencia a entregarle mi bolsa? Porque, en fin, también la pistola que él tiene es un poder." Para Bodin el Estado es "el gobierno justo (en francés *droit*, en latín *legitimus*) que se ejerce..." El mismo Hobbes afirma que por la seguridad de los súbditos, que es el fin superior del Estado, y en consecuencia de las instituciones del poder político, es necesario que alguien, no importa si sea una persona física o una asamblea, "detente legítimamente en el Estado el poder supremo". Por lo demás, precisamente con base en esta atribución de un carácter ético o jurídico, durante siglos se ha hecho la distinción entre poder político bueno y poder político malo, entre rey y tirano (cuando "tiranía" no sea tomada en la acepción de mal gobierno, como en la Antigüedad clásica, sino de usurpación del poder); es esta una distinción que implica consecuencias importantes con respecto al problema de la obligación política, de suerte que el mismo Hobbes, teórico de la obediencia absoluta, afirma que el usurpador, es decir, el príncipe ilegítimo, debe ser tratado como un enemigo.

La consideración recurrente según la cual el poder supremo, que es el poder político, deba tener una justificación ética (o lo que es lo mismo, un fundamento jurídico) ha dado lugar a la variada formulación de principios de legitimidad, o sea, de las diversas maneras ba

jo las cuales se ha buscado dar una razón, en referencia a quien detenta el poder, de mandar, y a quien lo sufre, de obedecer; lo que Gaetano Mosca llamó con una expresión afortunada la "fórmula política", explicando que;

"en todas las sociedades discretamente numerosas y llegadas a un cierto grado de cultura hasta - ahora ha sucedido, que la clase política no justifica exclusivamente su poder únicamente con - la posesión de hecho, sino que busca darle una base moral y legal, haciéndolo emanar como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que esa clase política dirige" (1896, ed.1923 p. 108). (40)

Mosca reconocía exclusivamente dos fórmulas políticas, la que hace derivar el poder de la autoridad de Dios y la que lo hace derivar de la autoridad del pueblo. Aunque las consideraba como meras ficciones pensaba que correspondían a una necesidad real, a la necesidad de gobernar y de sentirse gobernados "no solamente con base - en la fuerza material e intelectual, sino también con base en un principio moral" (ibid. p. 110). (41)

---

(40) Mosca, G. (1896). Elementi di scienza politica, Bocca, Roma; Laterza, Bari, 1923.

(41) IDEM, p. 110.

### 1.6.1 LOS TIPOS DE DOMINACION Y LAS FORMAS DE LEGITIMIDAD

DOMINACION - DEFINICION: Es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (para toda clase de mandatos).

MOTIVOS:

Puramente materiales y racionales.  
 Adjetivos o racionales.- Con arreglo a valores.  
 Domina la costumbre - intereses materiales,  
 utilitarios o cualquier otra relación.

Según la clase de legitimidad: es fundamental - diferenciar tanto el tipo de la obediencia, en el cuadro administrativo destinado a garantizar, así como el carácter que toma el ejercicio de la dominación.

DOMINACION:

La dominación según sus pretensiones y tipos de legitimidad:

1.- La "legitimidad" de una dominación tiene una importancia que no es puramente "ideal", Ej.: aunque no sea por el hecho de que mantiene relaciones muy determinadas con la legitimidad: "propiedad".

2.- No toda "pretensión" convencional o jurídicamente garantizada debe llamarse: relación de dominación, Ej.: trabajador, salario y patrono.

La dominación del señor sobre el vasallo, que ha contraído libremente el pacto feudal.

.La obediencia por disciplina militar: sea formalmente obligada, mientras la que impone la disciplina de taller que es: formalmente "voluntaria".

La absoluta carencia de una relación voluntaria, sólo se da en los esclavos.

Tampoco, por otra parte, debe llamarse "dominación", a un poder económico determinado por una situación de monopolio.

3.- La legitimidad de una dominación, debe considerarse sólo como: una probabilidad.

Una dominación puede ser tan absoluta en razón de una comunidad ocasional de intereses entre: el soberano y su cuadro (guardias personales, pretorianos, guardias rojos o blancos, etc.).

4.- "Obediencia" significa que la acción del que obedece transcurre en el contenido de un mandato, como máximo de su conducta.

5.- Desde el punto de vista puramente psicológico la cadena causal puede mostrarse diferente: por inspiración o por la "endopatía". No es muy utilizable en la construcción de los tipos de dominación.

6.- En el ámbito de la influencia autoritaria de las relaciones sociales y de los fenómenos culturales: es muy grande, Ej.:

La dominación que se ejerce en la escuela, mediante el cual se imponen las formas de lenguaje oral y escrito que valen como ortodoxas. Los dialectos.

La autoridad de los padres y de la escuela llevan mucho más allá de aquéllos bienes culturales de carácter (aparentemente) formal, pues conforma una juventud y de esta manera los hombres.

7.- Dominación del dirigente en el cuadro administrativo de una asociación: que aparecen según la forma como "servidores", dominados.

1.6.1.1 Existen tres tipos puros de dominación legítima:

I) De carácter racional, es aquél actuar que se realiza racionalmente con arreglos afines.

Según: Dr. Henry A. Kissinger, habla de tres tipos de liderazgo político contemporáneo:

- a) El tipo burocrático pragmático.
- b) El tipo ideológico; y
- c) El tipo revolucionario-carismático.

(Libro de Kissinger Henry A.- Política Exterior Americana, Traduc. de Ramiro Sánchez Sánz. Editorial Plaza Janes, - S.A. Barcelona, 1971).\*

II) De carácter tradicional: se da como resultado de que las personas dirigen sus creencias y su actuar por la tradición.

III) De carácter carismático: se da cuando las personas obedecen las disposiciones de un líder carismático.

(\* ) Libro de Kissinger Henry A.- Política Exterior Americana, Traduc. de Ramiro Sánchez Sánz. Editorial Plaza Janes, S.A. Barcelona, 1971.

## 1.6.2. LA DOMINACION LEGAL CON ADMINISTRACION BUROCRATICA

La dominación legal de~~s~~causa en la validez de -- las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

A) Todo derecho, "pactado u otorgado" puede ser\_ estatuido de modo racional -con arreglo a fines o con - - arreglo a valores (o ambas cosas), con la pretensión de - ser respetado, por lo menos por los miembros de la asocia\_ ción.

B) Todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencional- mente.

C) El soberano legal típico, la "persona puesta\_ a la cabeza" en tanto que ordena y manda, obedece por su\_ parte al orden impersonal, por el que orienta sus disposi\_ ciones (órdenes recibidas de más arriba). Ej.: Presidente - electo de un Estado.

D) Tal como se expresa habitualmente, el que obe\_ dece sólo lo hace en cuanto es miembro de la Asociación y sólo obedece "al derecho". Ej.: miembro de la unión del - municipio, de la iglesia, en el Estado: Ciudadano.

E) La relación que domina a la idea de los miem- bros de la Asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen\_ a aquél orden impersonal; y sólo están obligados a la obe\_ diencia dentro de la competencia limitada, racional y la\_ objetiva, otorgada por dicho orden.

1.6.2.1. Las categorías fundamentales de la dominación legal son:

I) Un ejercicio continuado, sujeto a ley y a funciones.

II) Una competencia que significa:

- a) Un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de poderes.
- b) Con la atribución de poderes necesarios para su realización.
- c) Con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación. Ej.: magistratura o autoridad.

AUTORIDAD:

Etimología: autorité - fr.  
 autoritá - ital.  
 authority - inglés  
 Ansehen - Autorität-Einptuss - Alemán  
 auctoritas-atis-Latín-de angere (aumentar)

Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito, nacimiento; potestad, facultad.

Poder de una persona sobre otra que está subordinada.

Persona revestida de poder.

Ej.: Existen en el Estado, en la Iglesia, en las grandes explotaciones privadas (transnacionales), ejércitos y partidos.

MAGISTRATURA:

Etimología: Magistrado - Magis - Maestro - L.  
 Magistrat = fr. y a.  
 Magistrato - Magistratte = it.  
 Lat. = Magistratus.

Superior en el orden civil, Ministro de Justicia, Corregidor, Oidor, Consejero.

Ej.: En el sentido de esta terminología: Presidente electo de la República, Gabinete ministerial, Diputados por elección.

Varía dentro de esta Magistratura diferentes "poderes de mando".

III) El principio de Jerarquía Administrativa, o sea, ordenación de "autoridades" con facultades de regulación e inspección y con derecho de queja y de apelación - ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.

Según las condiciones a delegar el funcionario inferior tiene diferentes soluciones.

IV) Reglas según las cuales hay que proceder:

- a) Técnicas            Su aplicación exige racionalidad
- b) Normas             y formación profesional.

V) Rige (en el caso racional) el principio de separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Ej.: los funciona--

rios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas.

VI) El caso más racional no existe apropiación de los cargos porque los ejerce. Se da un derecho de "cargo", Ej.: los jueces.

VII) Rige, principio administrativo de atenerse a un expediente. Ej.: horarios fijos.

VIII) La dominación legal puede adoptarse en diferentes formas:

a) De tipo ideal: la "burocracia" (tipo más puro de dominación legal).

La totalidad del cuadro administrativo se compone: Funcionarios individuales ("monocracia" en oposición a "colegialidad"):

- a) Personalmente libres, se debe sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- b) En jerarquía administrativa rigurosa.
- c) Con competencias rigurosamente fijadas.
- d) En virtud de un contrato, o sea, en principio sobre la base de libre selección.
- e) Calificación personal que fundamenta su nombramiento (exámenes y pruebas, diplomas que certifican su calificación).
- f) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión, la mayoría de las veces.

- g) Ejerce un cargo, como su única y principal -- profesión.
- h) Tiene ante sí una "carrera" o "perspectivas" de ascensos o avances por años de servicios, o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
- i) Trabajo, completa separación de los medios administrativos y sin aprobación de cargo (asesores).
- j). Están sometidos a una rigurosa disciplina y - vigilancia administrativa.

Esta clasificación es para establecimientos: económicos, caritativos u otra cualquier institución privada que persiga fines materiales o ideales, o asociaciones políticas e hierocráticas.

Dentro de la clasificación de la administración burocrática pura:

Monocrática: precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad.

Burocracia moderna: Asociaciones de toda clase - (Estado, Iglesia, Ejército). Multinacionales, Uniones, Fundaciones.

Administración burocrática significa: dominación gracias al saber, que representa su carácter racional fundamental y específico.

#### 1.6.2.2. Dominación burocrática social:

- a) Con tendencia a la nivelación e intereses de

una posibilidad universal, de reclutamiento - de los más calificados profesionalmente.

- b) Tendencia a la plutocratización e intereses - de una formación profesional (con mayor o menor duración de tiempo).
- c) La dominación de la impersonalidad formalista: sine ira et studio, sin odio y sin pasión, o sea, sin amor y sin entusiasmo, sometidas solamente a la presión del deber estricto - - (igual para todos los funcionarios). (42)

### 1.6.3. DOMINACION TRADICIONAL

#### DEFINICION:

Descansa en la legitimidad y en la santidad de - ordenaciones y poderes de mando, heredados de tiempos lejanos (inmemorables).

Se establecen a través de la persona llamada por la tradición o por el soberano tradicionalmente determinado.

Los mandatos de esta persona son legítimos de -- dos maneras:

- a) en parte por fuerza de la tradición;
- b) en parte por arbitrio libre del señor, al - -

( 42 ) Weber, Max. Economía y Sociedad. Título original: WIRTSCHAFT UND GESSELLSCHAFT. GRUNDRISS DER VERSTEHENDEN SOZIOLOGIE. 1922. J.C.B. Mohr (Paul - - Siebeck) Tubinga. Fondo de Cultura Económica. - México, 1984. pp. 170 a 180. ISBN 968-16-0285-4.

cual la tradición le demarca el ámbito correspondiente.

Existe por consiguiente doble reino o mandato:

- a) La acción imperante material, vinculada por la tradición.
- b) La acción imperante materialmente libre de tradición.

#### 1.6.3.1. Dominación carismática

Carisma es la calidad que pasa por extraordinario (condicionada mágicamente en su origen: profetas, hechiceros, árbitros, jefes de cacería, caudillos militares).

#### 1.6.3.2. Dominación racional

Es aquel actuar que se realiza racionalmente con arreglo a fines. Se actúa en cierta forma porque se considera que es útil a la sociedad. (43)

#### 1.6.4. FEUDALISMO

##### DEFINICION:

Todas las formas de otorgamiento de tierras, a cambio de servicios militares, son en realidad de carácter patrimonial (ministerial).

Feudo significa: la apropiación de los poderes y derechos de mando:

- a) Poderes domésticos dentro de la propia hacienda.

(43) Idem, pp. 170-180.

- b) Poderes de mando dentro de la asociación política, económica (fiscales).

El enfeudamiento se produce en virtud de una investidura a cambio de servicios específicos, militares, - administrativos.

La investidura tiene lugar en una forma muy específica:

- 1) Puramente personal en la investidura, vía señor a vasallo.
  - 2) Por virtud de contrato, o sea, hombre libre, (relación "feudalismo de feudo").
  - 3) Específicamente estamental (de caballero).
  - 4) Contrato de feudo, no representa un negocio - jurídico corriente, sino una relación fraternal con derechos (naturalmente) desiguales, - que impone deberes de fidelidad recíproca:
    - 4.1) Fundados en el honor estamental (caballeresco).
    - 4.2) Se encuentran rigurosamente limitados.
- ( 44 )

#### 1.6.5. NORMAS JURIDICAS Y LEGITIMACION DE PODER POLITICO

Cuando se legitima un poder jurídico, tal vez se está legitimando al poder que lo ampara. Mientras no - exista esta legitimación, estamos frente a una usurpación de poder, los individuos se hallan sometidos a éste, pero

( 44 ) Sánchez Azcona, Jorge. Normatividad Social. Ensayo de Sociología Jurídica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Varios. Núm. - 16.

no regulados por el derecho. (45)

Al objetivarse las fuerzas sociales en el poder político, éste a su vez se debe someter al orden jurídico. El derecho le da su forma, la organiza y le da permanencia y le señala su finalidad.

Esta legitimación va íntimamente ligada al concepto que del valor justicia tengan los miembros de la comunidad, apreciación axiológica a la que el derecho le da su expresión normativa. (46)

La realización del valor justicia es el principio de la legitimación del orden político-social; a través de ella, el mero hecho de dominación adquiere un carácter legítimo.

El concepto de la legitimidad, por tanto, no puede ser separado de un concepto axiológico de justicia.

#### LEGITIMACION

Es la valoración de la acción según los valores comunes o participados según la importancia de la acción en el sistema social. (47)

CONCEPTO DE LEGITIMACION: representa un puente entre los valores internalizados del individuo y las for-

(45) García Máynes Eduardo, La Definición del Derecho, op. cit., pág. 253.

(46) Poviña Alfredo, op. cit., pág. 613.

(47) Parsons Talcott, Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas. Traduc. Dionisio Garzan, Inst. - Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 195 y ss.

mas institucionales que configuran una estructura social de poder. Como proceso operativo en la estructura social la legitimación de la dominación no depende de la naturaleza de los valores que en sí misma encierra, sino de la conjunción de varias variables, como son los valores mismos, la justificación cognoscitiva, y la asimilación interna de los valores de la comunidad.

La legitimación representa pautas de comportamiento más que los valores mismos que la legitimidad encierra:

Normas de comportamiento: objetivizadas  
institucionalizadas

Relacionamiento:

De la autoridad legítima como institución social y sus criterios.

1. La legitimación con respecto a los valores de la sociedad;
2. La posición que la autoridad tiene en el sistema de funciones o colectividades a que se aplica;
3. El tipo de situación con que han de enfrentarse quienes están revestidos de autoridad, y
4. Las sanciones que, por una parte, están a su disposición y, por otra, pueden ser impuestas por otros con relación a sus acciones. (48)

Así que la legitimidad encierra por un lado un conjunto de normas de derecho y por el otro un sentimien-

(48) Parsons Talcott, Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas, pág. 209.

to de aceptación hacia las mismas. (49 )

Por lo que el poder y orden jurídico dentro de una sociedad son conceptos recíprocos, el derecho organiza, confirma y justifica al poder y a la vez éste le da su apoyo, su fuerza. ( 50 )

"Una política desprovista de ordenamientos jurídicos sería tan conciente en la práctica como inconcebible un derecho desistido de organización política". ( 51 )

¿Cuándo un orden jurídico es justo?

Kelsen contesta diciéndonos: "Un orden jurídico es justo cuando regula la conducta de los hombres de una manera tal que a todos satisface y a todos permite alcanzar la felicidad". ( 52 )

De acuerdo con esta definición, justicia y felicidad para Kelsen, se presuponen como rasgos distintivos de un orden jurídico.

¿Qué se entiende por felicidad?

El autor vienes habla: si la justicia es la felicidad, es imposible que exista un orden social justo, - si por justicia se entiende la felicidad individual; sino que debe ser la mayor felicidad posible al mayor número posible. Por felicidad sólo puede entenderse la satisfac

- ( 49 ) Stuart Mill John, Utilitarianism, The Liberal Arts, N.Y., 1957, págs. 65 y 55.  
 ( 50 ) Parsons Talcott, op. cit. pág. 164  
 ( 51 ) Ayala Francisco, op. cit. págs. 463 y ss.  
 ( 52 ) Kelsen, Hans, ¿Qué es la justicia?, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1982.

ción de ciertas necesidades que son reconocidas como tales por la autoridad social o el legislador y que son dignas de ser satisfechas". (53) -

Por tanto, no se puede reconocer la justicia como un valor absoluto con una existencia suprema. Los valores son meramente históricos y circunstanciales, por lo que la justicia como valor, estará enmarcada dentro de un momento y lugar histórico específico. La respuesta racional a la existencia objetiva de valores absolutos, no puede darse. Pero el hombre al tratar de superar sus limitaciones existenciales tiende a la creación de juicios de valor con carácter de absolutos.

El aceptar determinado juicio como justo, no puede excluir la posibilidad de un juicio de valor opuesto, por lo que, al pensar en un sistema jurídico que represente a la justicia absoluta, es una actitud irracional.

Un sistema positivo de valores no es la creación arbitraria de un individuo aislado sino que es siempre el resultado de influencias individuales recíprocas dentro de un grupo dado, familia, raza, clan, casta, profesión, quienes se encuentran bajo determinadas condiciones socioeconómicas.

Todo sistema de valores y especialmente un orden moral, con su idea central de justicia, es un fenómeno social y, por lo mismo, diferente según la naturaleza de la sociedad en la que aparece.

El derecho como toda ciencia social es mutante.

García Máynez dice: -

"El dualismo normativo aparece entonces como oposición transitoria y relativa de los momentos iniciales - de un solo desarrollo, que encuentra su culminación en la síntesis superadora de esos momentos. La relación y oposición pasajera, entre el ideal no realizado y la realidad que para afirmarse niega los principios que le confieren sentido, encuentra su cumplimiento y elimina todo antagonismo, cuando la idea se transforma en realidad y ésta realiza la idea. La pugna entre los dos criterios que da superada en el tercer estadio del proceso, al coincidir en un solo orden jurídico los atributos de validez extrínseca, validez formal y positividad". (54)

Este movimiento dialéctico se acelera en los movimientos revolucionarios, cuando se rompe el equilibrio entre el derecho positivo formal y estático y los valores y necesidades que la sociedad demanda y que el consenso social considera que no se realizan ni satisfacen y, por lo tanto, el orden jurídico formal no realiza los sentimientos, aspiraciones y metas de la sociedad. Así que se reinicia la lucha entre tesis -derecho vigente- y antítesis -aspiraciones sociales-, para crear una nueva síntesis que se objetivizará en un nuevo orden jurídico. Por supuesto que los medios por los cuales se impone el proceso anterior pueden ser pacíficos, cambios constitucionales, o violentos, cambios estructurales. (55)

- (54) García Máynez Eduardo, Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Jusnaturalismo, págs. 249 y ss.  
 (55) García Máynez Eduardo, Positivismo Jurídico, pág. 249.

Cuando se logra que el poder quede estructurado, limitado y posibilitado por un orden normativo, estamos frente a la llamada dominación legítima, considerada como "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas". ( 56 )

La relación social de dominación legítima destaca:

a) Un gobierno integrado por uno o varios miembros, con la posibilidad de la existencia de un cuadro administrativo.

b) Los gobernados;

c) La manifestación expresa del gobierno de dominar a los gobernados, y

d) La evidencia de la aceptación subjetiva de los gobernados, de someterse al dominio del gobierno.

En el desarrollo histórico encontramos que toda estructura de dominio tiende siempre a legitimarse, es la justificación que tienen los gobernantes ante los gobernados, para detentar el poder político.

En relación con la estructura de dominación del estado moderno, encontramos las características siguientes:

a) El monopolio de los medios de administración y dominación, por medio de:

(56) Von Wiese Leopoldo, Sistema de Sociología General, Traducción Diego A. de Santillán, Editorial Cajiga, Puebla, México, tomo I, pág. 397.

1. La creación de un sistema impositivo fiscal centralizado permanentemente; y
2. La formación de una fuerza militar central y estable, bajo la autoridad de un gobierno centralizado.

b) Un aparato administrativo que realiza sus funciones dentro de un ordenamiento jurídico, que sólo puede modificarse por la legislación;

c) El monopolio de la creación de las leyes y el uso legítimo de la fuerza por el gobierno central;

d) La vinculación con la autoridad de todos los actos de las personas que tienen lugar en su jurisdicción;

e) El uso legítimo de la fuerza física en su territorio, de acuerdo con la regulación jurídica;

f) La organización de oficinas públicas, cuyas funciones dependen de la autoridad central, y

g) El cuadro administrativo y los medios materiales de administración que se dan en forma separada. (57)

---

(57.) Cuviller Armand, Manual de Sociología. Traducc. de Armando S. Cobo. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1959, p. 372.

Considerando los diferentes tipos de DOMINACION y al analizar el grado de legitimidad que representa en forma circunstancial cada categoría, es de primordial importancia el elemento que se desarrolla en sus diversos aspectos, y que, con multiplicidad de representación es la razón de ser, de nuestra investigación.

El pueblo que ejerce el predominio de una determinada región es el factor por excelencia que se caracteriza a través de su evolución política, social, económica y cultural: Es la representatividad.

En virtud de estos aspectos, es indudable la necesidad de una administración según, la forma de legitimidad más adecuada.

De ahí que surja las formas de poder y su jerarquía que justifica el TIPO DE DOMINACION, que se fundamenta en: "Los que gobiernan y los gobernados; en los que mandan y los que obedecen".

Estas formas de gobernar establecidas y organizadas, deben ser llevadas a cabo siempre y cuando la finalidad sea para la realización del bien común y reconocidas como conciliables para una mejor complementación.

## C O N C L U S I O N E S

1. La historia demuestra que la evolución política es parte integrante de la transformación absoluta del género humano.
2. No existe Nación o País que no haya sido determinado por los cambios políticos.
3. El factor primordial para obtener ese desarrollo democrático es la educación política del pueblo.
4. La democracia es un proceso continuo que demanda no solamente reformas sino estudio, organización y enseñanza al pueblo.
5. Un regimen es calificado de autoritario cuando se mantiene en el poder por tiempo indeterminado y para lograr sus fines usa de todo tipo de tramas, reformas y evasivas para obtener una mayoría votante por medio de acarreos y fraudes.
6. Para realizar un auténtico proceso democrático el pueblo necesita elegir a sus representantes libremente.
7. El sistema democrático se fundamenta en el voto y por él se prolonga, erigiéndose en una conquista social y expresión de la soberanía del pueblo.
8. La división de poderes es el principio básico para el desarrollo del proceso democrático evitando así, el permanente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.

9. La democracia es un reclamo a la libertad, además es una garantía para el ciudadano, encontrándose a - salvo de las manifestaciones autocráticas del poder. Es un principio inherente al Estado de Derecho contemporáneo.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Jusnaturalismo, México, 1958.

HEGEL, G.W.F. (1799-1802). Kritik der Verfassung Deutschlands, Fischer, Kassel, 1893 (trad. it. in Scritti politici, Einaudi, Torino, 1972).

\_\_\_\_\_. (1808-1812). Philosophische Propädeutik, Duncker und Humblot, Berlin, 1840 (trad. it. Sansoni, Firenze, 1951).

\_\_\_\_\_. (1821). Grundlinien der Philosophie des Rechts, Nidolai, Berlin (trad. it. Laterza, Bari, 1965).

HOBBS, Th. (1642). Elementorum Philosophiae, Sectio Tertia. De Cive, Elzevier, Amsterdam, 1647 (trad. it. en Opere politiche, Utet, Torino, 1959).

\_\_\_\_\_. (1651). Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Common-wealth, Ecclesiasticall and Civill, Crooke, Londres (trad. del italiano La Nuova Italia, Firenze, 1976).

KANT, I. (1796). Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Nicolovius, Königsberg (trad. it. in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, Utet, Torino, 1965).

\_\_\_\_\_. (1797). Die Metaphysik der Sitten, I. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Nicolovius, Königsberg (trad. it. in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, Utet, Torino, 1965).

KELSEN, H. (1945). General Theory of Law and State, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. Comunita, Milán, 1967).

## BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, G.A. e Powell, G.B. (1966). Comparative Politics. A Developmental Approach, Little and Brown, Boston (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1970).
- ARISTOTELES. La Política, Libro Tercero, IV, Ed. Porrúa, S.A., Edición N° 70.
- AYALA, Francisco. Tratado de Sociología, Madrid, 1959.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, por una Teoría General de la Política. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1989.
- BODIN, Jean. (1576). Les six livres de la République. Du Puys, Paris (trad. it. parziale Utet, Torino, 1964).
- CUVILLER, Armand. Manual de Sociología, Traducc. de Armando S. Cobo, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1959.
- CHESNOKOV, D.I. Materialismo Histórico, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, Uruguay, 1966.
- DAHL, R.A. (1963). Modern Political Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.) (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1967).
- ELIA, L. (1970). Governo (Forme di), in Enciclopedia del diritto, vol. XIX, Giuffrè, Milán.
- FILMER, R. (1680). Patriarcha. Or the Natural Power of Kings, Chiswell, London (trad. it. J. Locke, Due trattati sul governo, Utet, Torino, 1960).
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. La Definición del Derecho, México, 1960.

- KELSEN, H. ¿Qué es la Justicia? Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1982.
- LOCKE, J. (1690). Two Treatises of Government, Churchill, Londres (trad. it. Utet, Torino, 1960).
- MACHIAVELLI, N. (1513). Il principe, Blado, Roma - Giunta, Firenze, 1532; ed. Einaudi, Torino, 1977.
- MONTESQUIEU, Ch. L. de Secondat de (1734). Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, Desbordes, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1968).
- MOSCA, G. (1896). Elementi di scienza politica, Bocca, Roma; Laterza, Bari, 1923.
- PARSONS, Talcott. Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas, Traducc. de Dionisio Garzán, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
- POVINA, Alfredo. Sociología, Argentina, 1954.
- ROUSSEAU, J.J. (1762). Du contrat social, Rey, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1971).
- SANCHEZ AZCONA, Jorge. Normatividad Social, Ensayo Sociología Jurídica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, Núm. 16, México, 1981.
- SCHMITT, C. (1921). Die Diktatur, Duncker und Humblot, Berlín-Leipzig (trad. it. Laterza, Bari, 1975).
- \_\_\_\_\_. (1928). Verfassungslehre. Duncker und Humblot, München-Leipzig.
- STUART MILL, John. Utilitarianism, The Liberal Arts, New York, 1957.

VICO, G. (1744). La Scienza nuova giusta l'edizione del 1744,  
Laterza, Bari, 1967.

VON WIESE, Leopoldo. Sistema de Sociologia General, Traducc.  
Diego A. de Santillán, Editorial Cajiga, Puebla,  
México, Tomo I.

WEBER, Max. Economía y Sociedad, Título Original:  
Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der  
verstehenden Soziologie, Mohr, Tübingen, 1922  
(trad. it. Comunita, Milán, 1968) Fondo de  
Cultura Económica, México, 1984.

WHRIGHT MILLS. La Elite del Poder, México, F.C.E., 1957.

00781  
Vol. 2

00781  
Vol. 2  
10  
20  
V-1-5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE POSGRADO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DIRECTOR Y TUTOR:

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

T E S I S   D O C T O R A L :

"LA DEMOCRACIA EN LA FORMACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS  
Y EL PROCESO ELECTORAL"  
(ANALISIS DEL CASO DE DERECHO COMPARADO MEXICO-BRASIL)

ALUMNA:

MARLY HAYDT DE ALMEIDA

1992

## I N D I C E

CAPITULO II	
LA DEMOCRACIA DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS MODERNOS	PAG.
INTRODUCCION	83
2. ENTORNO A LA DEMOCRACIA	84
2.1 DEMOCRACIA E IGUALDAD	86
2.1.1 LA LIBERTAD DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS MODERNOS	89
2.2 DEMOCRACIAS LIBERALES	91
2.3 EL LIBERALISMO COMO TEORIA DE ESTADO	94
2.3.1 FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA DEMOCRACIA	97
2.3.2 TRANSICION DEMOCRATICA	98
2.4 SOCIAL-DEMOCRACIA EN CONTRASTE CON LA DEMOCRACIA SOCIAL	100
2.5 DEMOCRACIA E INGOVERNABILIDAD	104
2.6 DEMOCRACIA Y DICTADURA	110
2.6.1 EL USO DESCRIPTIVO	111
2.6.2 EL USO PRESCRIPTIVO	111
2.6.3 EL USO HISTORICO	114
2.6.4 LA DEMOCRACIA DE LOS MODERNOS	115
2.6.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA	119
2.6.6 DEMOCRACIA POLITICA Y DEMOCRACIA SOCIAL	121
2.6.7 DEMOCRACIA FORMAL Y SUSTANCIAL	123
2.6.8 LA DICTADURA DE LOS ANTIGUOS	124
2.6.9 LA DICTADURA MODERNA	126
2.6.10 LA DICTADURA REVOLUCIONARIA	127
2.6.11 AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA	129
2.6.12 CONCEPTO DE DEMOCRACIA	132
2.6.13 CONCEPTO DE DICTADURA	133
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFIA	

"Es evidente que la mejor comunidad política se halla formada por ciudadanos de la clase media, y los Estados en los que esta clase es numerosa se prestan a ser bien administrados... Grande es, la fortuna de un Estado en el cual los ciudadanos posean una propiedad moderada y suficiente; puesto que donde algunos poseen mucho, y los demás nada, puede surgir una democracia aparente o una oligarquía pura; o puede desarrollarse una tiranía a partir de cualquiera de ambos extremos, ya sea a partir de la Democracia más extraordinaria o de la oligarquía; las democracias son más seguras y permanentes que las oligarquías, debido a que poseen una clase media que es más numerosa y tiene una mayor participación en el gobierno; ya que cuando no existe una clase media, y los pobres constituyen una mayoría abrumadora, surgen disturbios, y el Estado pronto se desmorona."

Aristóteles.

## CAPITULO II

LA DEMOCRACIA DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS MODERNOS

## INTRODUCCION

El hombre es poseedor de un espíritu creador y -  
versátil.

Con estos estímulos desarrollan procedimientos -  
institucionales idealizando la organización, el manejo y  
modificación de modelos. Con su inmensa imaginación for-  
mula ideologías adaptándolas y engrandeciéndolas al máxi-  
mo con tendencia a la perfección.

Y al profundizarlas las vuelven ciencia.

Así nace la política. Las cotidianas y continua-  
das reuniones en sus Polis organizan y eligen al más re-  
presentativo, el que mejor sabe aglutinar a sus congéneros.

Con el necesario convencimiento va deduciendo la  
técnica más adecuada para dirigir a sus conciudadanos.

Es la realización de sus esfuerzos para obtener  
la concentración del poder.

La democracia, que nace cinco siglos antes de -  
nuestra era en las ciudades - Estados griegos y que se ba-  
saba en el principio de que "el pueblo manda", ha sufrido  
modificaciones y variadas significaciones en nuestro mun-  
do contemporáneo. En nombre de la democracia se han come-  
tido los mayores crímenes y violaciones en la historia y  
también en nombre de la democracia las ideologías más an-  
tagónicas se escudan bajo este concepto.

## 2. ENTORNO A LA DEMOCRACIA

La democracia procede etimológicamente de las palabras griegas, demos: pueblo, y cratos: fuerza o poder. (58)

En la teoría contemporánea de la democracia con-  
cluyen tres grandes tradiciones de pensamientos políticos:

- I.- La Teoría Clásica transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía es distinguida de la monarquía como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos.
- II.- La Teoría Medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior inferior.
- III.- La Teoría Moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas del gobierno son esencialmente dos, la Monarquía y la República, siendo la antigua democracia una forma de República.

(58) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Espasa-Calpe, S.A. Editores. Madrid-Barcelona, España. Tomo 18, p. 31.

El problema de la Democracia, y de sus características y de su prestigio es como se ve, tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de la política, y ha sido propuesto y reformado en todas las épocas. (59)

En cuanto a la democracia para explicarla recordemos la conocida clasificación aristotélica. Para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría, o en una mayoría; cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguirá Aristóteles una forma pura y una forma impura.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la "monarquía", si ese individuo emplea el poder de que dispone a beneficio de todos; y la forma impura de tiranía, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la "aristocracia si la minoría usa

---

(59) BOBBIO, NORBERTO Y NICOLA MATEUCCI. Diccionario de Política. Ed. Siglo Veintiuno, México. pp. 493-494.

el poder en beneficio de todos y la forma impura de la oligarquía, si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la democracia, si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la demagogia, si se aplican tan sólo en servicios de los desposeídos. (60)

## 2.1 DEMOCRACIA E IGUALDAD

Es indudable que históricamente "democracia" tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad.

Con base en esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, o, con otra conocida formulación, la democracia como gobierno para el pueblo. No tiene caso detenernos a repetir una vez más que en estas dos acepciones la palabra "democracia" es usada bajo dos significados tan diferentes que han dado pie a discusiones inútiles, como la de que si es más democrático un régimen en el que la democracia formal no va acompañada por una misma igualdad, o el régimen en el que una misma igualdad se obtiene me-

---

(60) Aristóteles. La Política, Libro III, Cap. V, pg.204-205, Ed. Porrúa, S.A., Núm. 70, 12a. Edición.

diante un gobierno despótico. Tomando en cuenta que en la larga historia de la teoría democrática se entrelazan elementos de método y motivos ideales, que sólo se encuentran fundidos en la teoría roussoniana, en la que el ideal fuertemente igualitario que lo mueve encuentra su realización en la formación de la voluntad general, ambos significados históricamente son legítimos. Pero la legitimidad histórica de su uso no permite alguna vinculación con la presencia eventual de elementos connotativos comunes.

De los dos significados, el que se relaciona históricamente con la formación del Estado liberal es el primero. Si se considera el segundo, el problema de las relaciones entre el liberalismo y la democracia se vuelve mucho más complejo, y ya ha dado lugar, y hay razón para creer que continuará dando lugar, a debates interminables.

En efecto, de esta manera el problema de la relación entre el liberalismo y la democracia se resuelve en el difícil problema de la relación entre la libertad y la igualdad, problema que presupone una respuesta unívoca a estas preguntas: "¿Qué libertad? ¿Qué igualdad?"

En su sentido más amplio, incluso cuando se extiendan a la esfera económica respectivamente el derecho a la libertad y el derecho a la igualdad, como sucede en las doctrinas opuestas del liberalismo y del igualitarismo, libertad e igualdad son valores antitéticos, en cuanto no se puede realizar con plenitud uno sin limitar fuertemente el otro: una sociedad liberal-liberista es inevitable que sea inigualitaria así como una sociedad inigualitaria por fuerza es liberal.

Liberalismo e igualitarismo tienen sus raíces

en concepciones del hombre y de la sociedad profundamente diferentes: individualista, conflictiva y pluralista, la liberal; totalizante, armónica y monista la igualitaria.

Para el liberal el fin principal es el desarrollo de la personalidad individual, aunque el desarrollo de la personalidad más rica y dotada puede ir en detrimento de la expansión de la personalidad más pobre y menos dotada; para el igualitario el fin principal es el desarrollo de la comunidad en su conjunto, aun a costa de disminuir la esfera de libertad de los individuos.

La única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal como es entendida por la doctrina liberal, sino que incluso es exigida por ella, es la igualdad en la libertad: lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás.

Prácticamente, desde el origen del Estado liberal esta forma de igualdad inspira dos principios fundamentales enunciados en normas constitucionales: a) la igualdad frente a la ley; b) la igualdad de derechos. El primero se encuentra en las constituciones francesas de 1791, de 1793 y de 1795; luego, en el artículo 1 de la Carta de 1814, en el artículo 6 de la constitución belga de 1830, en el artículo 24 del estatuto albertino (1848).

Así también, la encomienda XIV de la constitución de los Estados Unidos que asegura a cada ciudadano "la protección equitativa de la ley". El segundo se encuentra solemnemente afirmado en el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de

1789: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos". Ambos principios corren a lo largo de toda la historia del constitucionalismo moderno. (61)

### 2.1.1 La Libertad de los Antiguos y de los Modernos

La existencia actual de regímenes llamados liberal-democráticos o de democracia liberal, induce a creer que liberalismo y democracia sean interdependientes. Por el contrario, el problema de sus relaciones es muy complejo. En la acepción más común de los dos términos, por "liberalismo" se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social; por "democracia", una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía.

Un Estado liberal no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: incluso, el Estado liberal clásico hoy está en crisis por el avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del sufragio hasta llegar al sufragio universal.

---

(61) BOBBIO, Norberto, Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, Pp. 39-42.

La antítesis entre liberalismo y democracia, - bajo la forma de contraposición entre libertad de los mo dernos y libertad de los antiguos, fue enunciada y sutil mente argumentada por Benjamín Constant (1767-1830) en el célebre discurso pronunciado en el Ateneo Real de París en 1818, del cual se puede hacer comenzar la historia de las difíciles y controvertidas relaciones entre las dos exigencias fundamentales de las que nacieron los Estados contemporáneos en los países económica y socialmente más desarrollados, la demanda por un lado de limitar el poder, y por otro de distribuirlo.

El fin de los antiguos -escribe- "era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: ellos llamaban a esto li bertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados: ellos llaman libertad a las garantías acordadas por las instituciones para estos goces." (62)

Constant, como buen liberal, consideraba que estos dos fines eran contradictorios. La participación directa en las decisiones colectivas termina por someter al individuo a la autoridad del conjunto y a no hacerlo libre como persona; mientras hoy el ciudadano pide al poder público la libertad como individuo. Conclufa:

"Nosotros ya no podemos gozar de la libertad - de los antiguos, que estaba constituida por la participación activa y constante en el poder colectivo. Nuestra libertad en cambio debe estar constituida - por el gozo pacífico de la independencia privada". (63)

Constant citaba a los antiguos pero tenía ante sí un oponente más cercano: Jean-Jacques Rousseau. Efectivamente, el autor de El Contrato Social había idea do, bajo una fuerte influencia de los autores clásicos,

(62) B. Constant, De la liberté des anciens comparée a celle des modernes (1818), en Collection complete des ouvrages, - vol. IV, parte 7, Béchét Libraire, París, 1820, p. 253 (tr. it. en B. Constant, Introduzione e traduzione, de U. Cerro ni, Samona y Savelli, Roma, 1965, p. 252).

(63) Tr. cit., p. 252.

una república en la que el poder soberano, una vez constituido por la voluntad de todos, es infalible y "no tiene necesidad de proporcionar garantías a los súbditos, - porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros". (64)

No es que Rousseau haya llevado el principio de la voluntad general hasta el punto de desconocer la necesidad de límites al poder del Estado; atribuirle la paternidad de la "democracia totalitaria" es una polémica tan trillada como incorrecta. Aunque sostiene que el pacto social proporciona al cuerpo político un poder absoluto, afirma que "el cuerpo soberano, por su parte, no puede cargar a los súbditos de ninguna cadena que sea inútil a la comunidad". Pero es cierto que estos límites no son anteriores a la aparición del Estado, como lo propone la teoría de los derechos naturales, que representa el núcleo doctrinal fuerte del Estado liberal. En efecto, -- aun admitiendo que

todo lo que cada individuo enajena de su poder... es solamente la parte cuyo uso es trascendente para la comunidad -concluye que-, "el cuerpo soberano es el único juez de esta importancia." (65)

## 2.2 DEMOCRACIAS LIBERALES

### La Idea de la Democracia

El punto de partida de la idea democrática, es según Kelsen, el relativismo. "La democracia, a su juicio, consiste en entregar el gobierno del Estado a la voluntad que en un momento dado represente la mayoría, sin

(64) J.J. Rousseau, Du contrat social, I, 7 (tr. it. en J.J. Rousseau, Scritti politici, a cargo de P. Alatri, Utet, Turín, 1970, p. 734).

(65) *Ibid.*, p. 744.

fijarse para nada en el contenido de sus concepciones o intenciones políticas". (66)

"Es sustancial en la democracia que la autoridad del Estado emane del pueblo, es decir, que todas las funciones del Estado respondan, directa o indirectamente, a la voluntad popular, manifestada por medio de elecciones". (67)

Existen distintas clases de democracia cuyas características es fácil definir:

"I. - Democracia directa y democracia representativa. La Democracia directa sólo puede realizarse íntegramente en pequeños Estados, por ejemplo en las cantones suizos.

Dentro del marco de la democracia representativa cabe concebir como modalidades o manifestaciones de la democracia directa los plebiscitos y las votaciones populares.

II. Democracia basada en la división de poderes y democracia parlamentaria. En la democracia parlamentaria en la de Inglaterra, por ejemplo, el gobierno depende de la confianza del parlamento.

III. Democracia centralizada y democracia descentralizada. Al Estado democrático unitario se opone la democracia descentralizada del Estado Federal, de grados diferentes, como el de los Estados Unidos de Norteamérica o el que hubo en Alemania". (68)

(66) Gustav Radbruch. Introducción a la Filosofía del Derecho. Breviarios FCE. 42 - 1974. págs. 192 - 3er. - reimpresión. Ed. 4a. México-Madrid-Buenos Aires.p.165.

(67) Idem., pág. 166.

(68) Ibidem., págs. 169-170.

En la actualidad y de acuerdo a las circunstancias el tipo de democracia, sería la representativa.

Pero el problema radica en nuestro pueblo que por desconocimiento por un lado e indiferencia por el otro están siendo llevados a una oligarquía que puede solamente beneficiar a su propia clase.

#### A la Democracia Liberal

El modelo así elaborado y generalizado corresponde en lo que se ha dado en denominar "Democracia Liberal".

La palabra liberal está tomada en un doble sentido político y económico. Con relación al primero significa que las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los juzgadores públicos y pluralismo político.

Desde un punto de vista económico "liberal" es sinónimo de "capitalista". Los instrumentos de producción son la propiedad privada de los capitalistas, terratenientes, explotadores agrícolas, etc. son en realidad "Plutodemocracias". (69)

El Hombre por su naturaleza es demócrata y como decía Javier Conde: parafraseando a Aristóteles: "Es un animal político", desarrollándose con mucho más facilidad en una sociedad liberal que le dé la oportunidad de expandirse y realizarse integralmente como persona.\*

(69) Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. Colección Doms. 1980, pág. 51.

\* Sujeto racional de naturaleza individual.- ARISTOTELES.

Con independencia de acción, el hombre actúa - en beneficio propio y de sus semejantes.

### 2.3 EL LIBERALISMO COMO TEORIA DE ESTADO

El liberalismo, como clave de interpretación de la historia, es moderno, mientras que la democracia - como forma de gobierno es antigua. El pensamiento político griego nos legó una célebre tipología de las formas de gobierno de las cuales una es la democracia, definida como el gobierno de muchos, de la mayoría, o de los pobres (pero donde los pobres han tomado la supremacía es señal de que el poder pertenece al pléthos, a la masa), en síntesis, de acuerdo con la misma composición de la - palabra, del pueblo, a diferencia del gobierno de uno o de unos cuantos.

A pesar de lo que se diga, del paso de los siglos y todas las discusiones que han tenido lugar en - cuanto a la diferencia de la democracia de los antiguos frente a la de los modernos, el sentido descriptivo general del término no ha cambiado, si bien cambie según los tiempos y las doctrinas su significado evaluativo, según si el gobierno del pueblo sea preferido al gobierno de - uno o de unos cuantos o viceversa.

Lo que se considera que cambió en el paso de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos, por lo menos a juicio de quienes consideran útil esta contraposición, no es el titular del poder político, que siempre es el "pueblo", entendido como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho: en los -- mismos años en los que mediante las Declaraciones de los

Derechos nace el Estado Constitucional Moderno, los autores del Federalista oponen a la democracia directa de los antiguos y de las ciudades medievales la democracia representativa, que es el único gobierno popular posible en un Estado grande. Hamilton se expresa de la siguiente manera:

"Es imposible leer sobre las pequeñas repúblicas de Grecia e Italia sin experimentar sentimientos de horror y disgusto por las agitaciones de las que continuamente eran presa, y por la sucesión rápida de revoluciones que las mantenía en un estado de perpetua incertidumbre entre las condiciones extremas de la tiranía y de la anarquía."(70)

Lo secunda Madison:

"El partidario de los gobiernos populares se encontrará en graves problemas al considerar el carácter y el destino de éstos y cuando ponga atención en la facilidad con que degeneran tales formas corruptas del vivir político." (71)

En realidad, era un pretexto argumentar que el defecto de la democracia ciudadana fuese el desencadenamiento de las facciones y recordaba el antiguo y siempre desprecio del pueblo por parte de los grupos oligárquicos: las divisiones entre facciones contrapuestas se habría reproducido bajo forma de partidos en las asambleas de representantes. Lo que en cambio constituía la única y sólida razón de la democracia representativa objetivamente eran las grandes dimensiones de los Estados modernos, comenzando por la misma unión de las trece colonias inglesas.

(70) A.Hamilton, J.Jay, J. Madison, *The Federalist* (1788) (tr.it. *Il federalista*, a cargo de M. D'Addio y G. Negri, *Il Mulino*, Bolonia, 1980, p. 83).

(71) *Tr. cit.*, p. 89.

Los autores del Federalista, precisamente estaban discutiendo sobre la nueva constitución de esa unión. Lo había reconocido el propio Rousseau, admirador apasionado de los antiguos, quien había asumido la defensa de la democracia directa sosteniendo que "la soberanía no puede ser representada" y por tanto "el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada",<sup>(72)</sup> pero también estaba convencido de que "no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia", porque requiere ante todo de un Estado muy pequeño "en donde se pueda reunir fácilmente el pueblo"; en segundo lugar, "una gran sencillez de costumbres"; luego, "mucha igualdad de condiciones y de fortunas"; por último, "poco o ningún lujo", por lo que concluía: "Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Pero un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres." (73)

Tanto los autores del Federalista como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo de hombres fuese la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él; pero de ninguna manera pensaban que instituyendo una democracia representativa degenerase el principio del gobierno popular. Prueba de ello es que la primera constitución escrita de los Estados Unidos,

---

(72) J.J. Rousseau, Du contrat social, II, 15 (trd. cit. p. 802).

(73) Tr. cit., p. 777.

la de Virginia (1776) -pero la misma fórmula también se encuentra en las constituciones posteriores- dice: "Todo el poder reside en el pueblo, y en consecuencia emana de él; los magistrados son sus fiduciarios y servidores, y en todo tiempo responsables ante él"; y el artículo 3 de la Declaración del 1789 repite: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella."

Aparte del hecho de que el ejercicio directo del poder de decisión por parte de los ciudadanos no es incompatible con el ejercicio indirecto mediante representantes elegidos. (74)

### 2.3.1 Fundamentos normativos de la Democracia

La jugada verdaderamente problemática la hace Carl Schmitt cuando establece una separación entre democracia y liberalismo. Limita el procedimiento de la discusión pública al papel de la legislación parlamentaria y lo desconecta de la toma democrática de decisiones colectivas. Como si la teoría liberal no hubiera incluido ya siempre también la idea de una formación general de la opinión y la voluntad colectiva en el seno del espacio público político.

Democrática es la condición de iguales oportunidades para todos en la participación en un proceso de legitimación canalizado a través del medio de la opinión pública.

---

(74) Bobbio, N., "Liberalismo y Democracia", op.cit., pp. 32-35.

blica. Pero Schmitt, con fines por lo demás bien claros, quiere establecer una separación entre una democracia entendida en términos identitarios y la discusión pública (que queda adjudicada al liberalismo). Y establece los cortes conceptuales de suerte que puede separar la formación democrática de la voluntad colectiva de los presupuestos universalistas de una participación general, limitarla al sustrato de una población étnicamente homogénea y rebajarla a una aclamación de masas enardecidas, ajena a toda argumentación.

Sólo de esta guisa cabe representarse una democracia de caudillos, cesarista y étnicamente homogénea, en la que quedaría encarnado algo así como soberanía.

Con ello Schmitt proporciona por lo demás el concepto de democracia que sus colegas emigrados a Estados Unidos utilizarían después para una teoría del totalitarismo. (75)

### 2.3.2. TRANSICION DEMOCRATICA

Quando hablamos de "transición" debemos pensar en términos muy simples, en que es el paso de un estado de cosas a otro; es un proceso de cambio, es una lucha entre lo viejo y lo nuevo. Así, cuando hablamos de "transición democrática" significa que estamos pasando de una situación no democrática (autoritaria) a una situación democrática.

---

(75) HABERMAS, JURGEN, Identidades nacionales y postnacionales, Cuadernos de Filosofía y Ensayo, Editorial TECNOS, S. A. España, 1989. ISBN 84-309-1785-3, pp. 81-82.

Esto significa la lucha entre elementos autoritarios y elementos democráticos. La transición es una -lucha entre los rasgos autoritarios que se niegan a morir y los rasgos democráticos que se empeñan en vivir. A veces se imponen unos, a veces otros. Esto es muy importante tenerlo presente para evitar caer en el error de creer que porque hay elecciones libres ya vivimos en democracia. Si pudiéramos medir las dimensiones del autoritarismo y de la democracia, tendríamos que aceptar que nuestra sociedad continúa siendo una sociedad autoritaria en la que los valores democráticos empiezan a nacer y a vivir.

Por otro lado, la transición es un proceso difícil que no tiene tiempo ni espacio definidos; es un proceso complejo, accidentado y profundo. Ello es así porque la lucha entre lo viejo y lo nuevo siempre adquiere la mayor importancia en cualquier sociedad.

Por eso es correcto afirmar que vivimos en un periodo de transición democrática, pues el autoritarismo (lo viejo) se niega a morir y la democracia (lo nuevo) tiene dificultades para nacer y vivir. El triunfo definitivo de la democracia desaparecerá la transición entre autoritarismo y democracia y podrá dar inicio a otro periodo de transición cualitativamente distinto.

## 2.4 SOCIAL-DEMOCRACIA EN CONTRASTE CON LA DEMOCRACIA SOCIAL

En contraste con la Social Democracia tenemos la Democracia Social que es la nueva forma asumida por el liberalismo en una sociedad pluralista que necesita componer en una unidad dinámica tres valores complementarios: el del individuo, con su intocable subjetividad creadora; el de la sociedad civil, con la libre expansión de sus grupos y categorías naturales; y el Estado, despedida de su papel de mito, capaz de resolver todo, para pasar a tener sólo fines compatibles con su finalidad primordial, que consiste en ser instrumento mediador o transferidor de los bienes y riquezas recaudados a través de impuestos y tasas, buscando alcanzar la justicia social que no puede quedar a merced de meras competencias individuales y grupales.

Una de las características marcantes de la Democracia Social, es el desapego a soluciones preconcebidas y abstractas, como las que tan sólo acreditan en un orden social constituido por la "iniciativa privada", o, en el extremo opuesto, las que, de manera violenta o democráticamente diferida, sólo depositan sus esperanzas en la salvadora "socialización o estatización de los medios de producción". (76)

En la Democracia Social o Participativa, al contrario, no se excluye que pueda haber la necesidad de ser asumida por el Estado la responsabilidad de ciertas empresas, por imperiosas razones de seguridad nacional, por falta de recursos privados, o incluso por motivos de justicia social, pero, al hacerlo, se tiene siempre presente la preservación del valor primordial de la persona

(76) Cf. Miguel Reale, O modelo político da Democracia Social, in Da Revolução a Democracia, São Paulo, 1977, p. 101 e s.; A liberdade como participação, in O Homem e seus Horizontes, São Paulo, 1980, p. 91 e s.; Da Democracia Liberal a Democracia Social, in Por uma Constituição Brasileira, São Paulo, 1985, p. 141 e s.; e a entrevista inserta na coletânea A Facanha da Liberdade, organizada por Claudir Franciatto, São Paulo, 1986, p. 23 e s.; As raízes desse pensamento remontam a Pluralismo e Liberdade, São Paulo, 1963.

y la convicción de que, en principio, la libre iniciativa es la que más se armoniza con los ideales de la democracia, privatizándose, siempre que sea posible, lo que si no se puede dejar de estatizar.

En conclusión, al monismo obsesivo de la Social Democracia, junto a las ideologías retrospectivas del siglo pasado, debemos oponer al pluralismo metódico, operacional y finalista de la Democracia Social, consciente de las coordenadas culturales de nuestro tiempo, y de soluciones prospectivas, abiertas para el futuro asumido con plenitud de responsabilidad en función del hombre situado, cada vez más protagonista y participante.

En la Social Democracia, en rigor, no hay problemas que resolver, a no ser de aplicación contingente, porque todo de antemano se destina, a medio o a largo plazo, a un objetivo inamovible de fuente marxista, consistente en la substitución progresiva de la economía capitalista o de la libre empresa por un sistema cada vez más enfatizado de producción, donde el individuo deja de ser protagonista para pasar a ser un simple elemento numérico de un engranaje.

No sirve de nada demostrar que, en los días actuales, es posible conciliar la libre iniciativa con las exigencias de la justicia social, a fin de obtenerse una más justa distribución de la renta, incluso confiriéndose al Estado funciones de fiscalización y control de la vida económica, pues los adeptos de la Social Democracia son incapaces de reconocer los cambios operados en las coordenadas históricas, las cuales corresponden a múltiples formas de producción y de distribución de los bienes económicos, sin el abandono de los principios liberales que están en la raíz del Estado de Derecho.

Cuando se analice la posición asumida por la Comisión Provisional de Estudios Constitucionales en materia económica, tendremos la oportunidad de demostrar la fidelidad obstinada de varios de sus miembros a los planes estatizantes de la Social Democracia, aceptados por algunos por motivos ocasionales, pero por ineludible convicción ideológica de los principales responsables por las propuestas aprobadas, las cuales, afortunadamente, merecieron una rápida y general repulsión por parte de los órganos más representativos de la prensa del País.

No digo que tales opciones hayan resultado del desamor a la Democracia, pero sí de una obstinada vinculación a un modelo democrático, cuya equivocación esencial resulta del entendimiento del Estado como un ente capaz de generar recursos de por sí, independientemente de los individuos y de la sociedad, a no ser que este sea convertido, consciente o inconscientemente, en una empresa mastodónica, o monstruo frío de la visión profética de Nietzsche.

En confrontación con la Social Democracia, lo que domina el campo de la Democracia Social son cinco directrices que se complementan, a saber:

a) el reconocimiento de la pluralidad de medios o de vías aptas para la realización del bien común y de la justicia social, sin condicionarse a ideas preconcebidas;

b) el criterio de la eficacia en la elección de la vía más adecuada a la consecución de los bienes culturales en general, en función de la diversidad a veces imprevisible de las conjunturas y circunstancias;

c) la consideración de cada individuo, no sólo como ciudadano, o titular de derechos políticos, sino también en su situación correcta, capaz de asegurarle la libertad como poder de decidir y de participar, tanto de los servicios del Estado como del repartimiento de los beneficios sociales resultantes del progreso científico y tecnológico;

d) democratización de la propiedad, de manera que asegure, a quien ya la posee, condiciones de su desarrollo, con medidas adecuadas para el acceso a la propiedad a aquellos que de ella se hallen privados;

e) delimitación de la acción política y económica por el respeto al valor de la libertad de elección y de iniciativa considerado como valor preferencial, por ser de la esencia misma del hombre.

En la Democracia Social, al contrario de lo que ocurre en la Democracia Liberal de líneas clásicas, la libertad que se quiere garantizar y realizar no es, por consiguiente, sólo la del ciudadano genéricamente considerado, pero sí la del "hombre situado" en la concreción de sus circunstancias individuales, sociales e históricas. Es de esos presupuestos éticos y pragmáticos - liberales y abstractos preconceptos ideológicos - que debe partir para configurarse el Estado de Derecho compatible con las estructuras y exigencias tecnológicas de nuestros días, adversos, como veremos, a las soluciones unilaterales nativistas y estatizantes acogidas por la llamada "Comisión Arinos". (77).

---

(77) REALE, MIGUEL, Libertade e Democracia (Em torno do Anteprojeto de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais), Editora SARAIVA. São Paulo Brasil, 1987. pp. 8-12.

## 2.5 DEMOCRACIA E INGOBERNABILIDAD

El tema de la ingobernabilidad al que se encaminarían los regímenes democráticos, se puede articular en tres puntos:

- a) mucho más que los regímenes autocráticos los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político, fenómeno que en la teoría de sistemas se llama de sobrecargo. Este fenómeno sería característico de las democracias por dos razones opuestas, pero convergentes en el mismo resultado. Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal, y que, como se ha dicho, constituyen el presupuesto del buen funcionamiento del poder popular, desde la libertad de reunión y de asociación, la libre organización de grupos de interés, de sindicatos, de partidos, hasta la máxima ampliación de los derechos políticos, facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso, en proporción absolutamente desconocida para los gobiernos autocráticos donde los periódicos están controlados por el gobierno, las manifestaciones públicas de protesta son reprimidas, los sindicatos o no existen o son dependientes del poder político, no existe otro partido más que el que apoya el gobierno o es una emanación directa de él. Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democráti-

co para tomar las decisiones colectivas, o que deberían dar respuesta a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados la toma de decisiones, a diferencia de lo que sucede en un régimen autocrático, donde la concentración del poder en pocas manos, cuando no incluso en un jefe carismático cuya voluntad es ley, la supresión de instancias como el parlamento en el que las diferentes opiniones se confrontan y las decisiones son tomadas solamente después de largos debates, y las mismas decisiones del parlamento pueden ser sometidas al control de un órgano jurisprudencial como la corte constitucional o del pueblo mismo mediante el referéndum, permiten decisiones rápidas, perentorias y definitivas. Con una expresión sintética se puede expresar este contraste entre regímenes democráticos y autocráticos con respecto a la relación entre demanda y respuesta diciendo que, mientras la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil, la respuesta fácil;

- b) En los regímenes democráticos la conflictualidad social es mayor que en los regímenes autocráticos. Ya que una de las funciones de quien gobierna es la de resolver los conflictos sociales para hacer posible la convivencia pacífica entre individuos y grupos -- que representan diversos intereses, es evidente que cuanto más aumentan los conflictos más aumenta la dificultad de dominarlos. En una sociedad pluralista, como la que vive y florece en un sistema político democrático, donde el conflicto de clase se multiplica por una variedad de conflictos menores comparativos, los intereses contrapuestos son muchos, donde no se puede satisfacer a uno sin dañar a otro en una cadena sin fin. Es una fórmula sin contenido preci-

so que el interés de las partes debe estar subordinado al interés colectivo. Generalmente, el único interés común al que obedecen las diversas partes en un gobierno democrático, en un gobierno en el que los partidos deben rendir cuentas a sus electores por las acciones realizadas, es el de satisfacer los intereses que procuran más consenso y son intereses parciales;

- c) En los regímenes democráticos el poder está más dividido que en los regímenes autocráticos; en ellos se encuentra, en contraste con lo que sucede en los regímenes opuestos, el fenómeno que hoy se llama del poder "difuso". Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder (de donde viene el nombre de "poliarquía"): el poder es más difuso en cuanto el gobierno de la sociedad está más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso, y por tanto la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas. Además de difuso, el poder en una sociedad democrática también está fragmentado y su recomposición es difícil. Es pronto para decir cuáles son las consecuencias negativas de esta fragmentación del poder en referencia al problema de la gobernabilidad: la fragmentación produce competencia entre los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolver los conflictos, una especie de conflicto a la segunda potencia. Mientras el conflicto social dentro de ciertos límites es fisiológico, el conflicto entre poderes es patológico, y termina también por hacer patológica, exasperándola, la conflictualidad social normal. (78)

(78) El debate sobre la ingobernabilidad de las democracias nació de la obra de M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia a la Comisión trilateral (1975) (tr. it. Franco Angeli, Milán, 1977).

La denuncia de la ingobernabilidad de los regimenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el fortalecimiento del poder ejecutivo y por tanto en el dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentarios clásicos; por otro lado, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría. Si la dificultad en la que se encuentran las democracias deriva del "sobrecargo", los remedios, en efecto, pueden ser esencialmente dos: o mejor funcionamiento de los órganos que toman las decisiones (en esta dirección se mueve el aumento del poder del gobierno frente al del parlamento) o limitación drástica de su poder (en esta dirección se mueven las proposiciones de limitar el poder de la mayoría). Todas las democracias reales, no la ideal de Rousseau, nacieron limitadas, en el sentido ya alarcado de que las decisiones que toman las mayorías no pueden afectar las materias que se refieren a los derechos de libertad llamados precisamente "inviolables". Y esto sucedió desde el inicio. Una de las propuestas planteadas por una corriente de escritores neoliberales consiste en pedir que sea limitado, incluso constitucionalmente, el poder económico y fiscal del parlamento para impedir -- que la respuesta política a la demanda social sea tal que produzca un exceso del gasto público con respecto a los recursos del país.

Una vez más, el contraste entre el liberalismo y la democracia se resuelve en la aceptación por parte de la doctrina liberal de la democracia como método o como conjunto de reglas del juego, pero al mismo tiempo en el establecimiento de límites dentro de los cuales pueden ser usadas estas reglas.

Cuando en el siglo pasado se manifestó el contraste entre liberales y democráticos, la corriente democrática se quedó con la mejor parte al obtener gradual pero inexorablemente la eliminación de las discriminaciones políticas, la concesión del sufragio universal. Ahora, la reacción democrática frente a los neoliberales consiste en pedir la ampliación del derecho a participar en la toma de las decisiones colectivas en lugares diferentes de aquellos en los cuales se toman las decisiones políticas, en conquistar nuevos espacios para la participación popular y por tanto en inducir el paso, para usar la descripción de las diversas etapas del proceso de democratización hecha por Macpherson, de la fase de la democracia de equilibrio a la fase de la democracia participativa. (79).

Para quien examine esta dialéctica constante del liberalismo y la democracia desde el punto de vista de la teoría política general, resulta claro que el conflicto continuo y jamás resuelto definitivamente, -incluso: "destinado siempre a moverse en niveles más altos, entre la exigencia de los liberales de un Estado que gobierne lo menos posible y las peticiones de los demócratas de un Estado en el que el gobierno esté lo más posible en manos de los ciudadanos", -refleja el contraste entre dos maneras de entender la libertad, que se suelen llamar libertad negativa y libertad positiva, y entre las cuales se dan, de acuerdo con las condiciones históricas, pero sobre todo de acuerdo con el lugar que cada cual ocupa en la sociedad, juicios de valor opuestos: quienes están arriba nor-

(79.) C. B. Macpherson, *The life and time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1977 (tr. it. a cargo de E. Albertoni, *Il Saggiatore*, Milán, 1980). De acuerdo con el autor, las cuatro fases del desarrollo de la democracia son: la democracia protectora, la democracia de desarrollo, la democracia de equilibrio y finalmente (todavía sin realizarse) la democracia participativa.

malmente prefieren la primera, quienes están abajo normalmente prefieren la segunda.

Como en toda sociedad hasta ahora siempre han estado unos y otros, el contraste benéfico entre las dos libertades no es de los que se pueden resolver definitivamente y la solución que tal contraste recibe es una solución negociada. Por desgracia, el contraste no es siempre posible: no es posible en los regímenes en los que en el lugar de la primera está un poder sin límites, y en el lugar de la segunda se encuentra un poder por encima de cualquier control.

Mas contra uno y otro el liberalismo y la democracia se transforman necesariamente de hermanos enemigos en aliados. (80 )

## 2.6 DEMOCRACIA Y DICTADURA

Considerar al concepto de democracia como parte de un sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo los diferentes usos en los cuales la teoría de las formas de gobierno ha sido de vez en vez, o al mismo tiempo, según los diversos autores, utilizada. Estos usos son los tres siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. En su uso descriptivo o sistemático, una teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido, realizada con base en la determinación de lo que las une y de lo que las distingue, en una operación que no es diferente de la del botánico que clasifica plantas o del zoólogo que clasifica animales. En su uso prescriptivo o axiológico, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencia, según si una es juzgada buena y otra mala, una óptima y otra pésima, una mejor o menos mala que otra y así sucesivamente. En fin, se puede hablar de uso histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, no sólo para recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Cuando el uso prescriptivo y el uso histórico se vinculan, como sucede frecuentemente, la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma mejor esté al final o al principio del ciclo.

### 2.6.1 El uso descriptivo

Con respecto a su significado descriptivo, la democracia es, según la tradición de los clásicos, una de las tres posibles formas de gobierno en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes; en particular, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número, o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido, respectivamente, por uno o por pocos. Platón en el Político introduce la famosa tripartición de esta forma:

¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? -sí- y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos- ¿cómo no? ¿No es quizá la tercera forma de Constitución el poder de la multitud, y no fue llamado con el nombre de "democracia"? [291 d].

### 2.6.2 El uso prescriptivo

Se puede hacer comenzar esta disputa en la discusión referida por Herodoto [Historias, III, 80-82] entre tres personajes persas, Otanes, Megabyces y Darío, sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises; cada cual defiende una de las tres formas clásicas y refuta las otras dos. El defensor de la democracia, Otanes, después de haber criticado al gobierno monárquico porque el monarca "puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie" llama al gobierno popular con "el más bello de

los nombres: igualdad de derechos", y lo define como -  
 aquel en el que "el gobierno tiene que rendir cuentas y\_  
 todas las decisiones son tomadas en común".

En contraste, tanto el defensor de la aristocra-  
 cia, Megabyces como el defensor de la monarquía, Darío,  
 cumplen la tarea de esgrimir argumentos para demostrar -  
 que el gobierno popular es una forma mala.

Para el primero "nada hay más necio e insolente  
 que una multitud inútil", de manera que no es tolerable\_  
 que "por huir de la prepotencia de un tirano, deban caer  
 en la insolencia de un pueblo desenfrenado". Para el se-  
 gundo, "cuando el pueblo gobierna, es imposible que no -  
 nazca la corrupción en la esfera pública, lo cual no ori-  
 gina enemistades, sino sólidas amistades entre los malva-  
 dos".

En el pensamiento griego el elogio y la condena  
 se alteran. El elogio más célebre es el de Pericles en -  
 el discurso a los atenienses en homenaje a los primeros\_  
 muertos de la guerra del Peloponeso:

Tenemos una constitución que no sigue las leyes  
 de las otras ciudades, sino que da ejemplo a -  
 las otras, y nuestro gobierno se llama Democra-  
 cia, porque está regido de manera que los dere-  
 chos civiles no esperen a pocas personas, sino\_  
 a la mayoría: frente a la ley, por lo que se re-  
 fiere a los intereses privados, todos tienen pa-  
 ridad, mientras que en lo que toca a las consi-  
 deraciones públicas en la administración del Es-  
 tado, cada cual es preferido según se destaque\_  
 en un campo determinado, no porque provenga de\_

una clase social sino por lo que vale. Por lo que respecta a la pobreza, si alguien puede hacer un bien a la ciudad, de ninguna manera es impedido por la oscuridad de su rango social. Nosotros vivimos libremente en las relaciones con la comunidad; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos, sin causarnos ira o saña que alguno se alegre de la fuerza o demasía que nos haya hecho, pues cuando ellos se gozan o alegran, nosotros guardamos una severidad honesta y disimulamos nuestro pesar y tristeza. Sin dañarnos ejercemos recíprocamente las relaciones privadas y en la vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe [Tucídides, Guerra, II, 376].

Al igual que Platón, Aristóteles define la democracia como "gobierno de los pobres, y en consecuencia como gobierno de muchos por la sola razón de que los pobres generalmente son en todo Estado más numerosos que los ricos; pero el gobierno de los pobres, así como el de los ricos, siempre es un gobierno en favor de una sola parte y por tanto, según la definición del buen gobierno con base en el criterio del bien común, es un gobierno corrupto."<sup>(81)</sup> Con Polibio cambian los nombres, pero no la distribución de las formas de gobierno en tres buenas y tres malas: la democracia es la forma buena del gobierno popular en la que el pueblo "asume el cuidado de los intereses públicos", la degeneración de la democracia, u oclocracia (gobierno de la plebe) es la forma mala en la que,

(81) Aristóteles. La Política, Libro III, Cap. V, Ed. Porrúa, Núm. 70, 12a. Edición, pg. 268.

la multitud, acostumbrada a consumir bienes ajenos y a vivir a costillas del prójimo, cuando tiene un jefe magnánimo que no puede aspirar a los cargos públicos por su pobreza, usa la violencia al tiempo que recurre a los asesinatos, exilios y división de tierras [Historias, VI,a].

### 2.6.3 El uso histórico

Durante siglos, por lo menos hasta Hegel, los mejores escritores políticos utilizaron la tipología de las formas de gobierno para trazar las líneas del desarrollo histórico de la humanidad, entendido como sucesión de una determinada constitución a otra de acuerdo con un cierto ritmo. Se trata de ver qué lugar ha ocupado en algunos de los grandes sistemas la democracia.

Ante todo, conviene distinguir las filosofías de la historia en regresivas, según las cuales la etapa siguiente es una degeneración de la anterior; progresivas, según las cuales la etapa siguiente es un perfeccionamiento de la anterior; cíclicas, según las cuales el curso histórico después de haber recorrido en sentido regresivo o en sentido progresivo todas las etapas retorna al principio.

En las historias regresivas (Platón) o cíclico-regresivas (Polibio) de los antiguos, la democracia ocupa generalmente el último lugar en una sucesión que pone a la monarquía como primera forma, la aristocracia como segunda y la democracia como tercera.

Es ejemplar, incluso por la influencia que ha ejercido en escritores modernos (piénsese específicamen-

te en el Maquiavelo del segundo capítulo de los Discursos), la periodización de Polibio que presenta en rápida síntesis la sucesión de las seis formas, mediante la alternación de la forma buena con la forma mala respectiva:

" La primera que se forma por un proceso espontáneo y natural es la monarquía, y de ella deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por la injusticia de sus jefes, nace la democracia. A su vez la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la oclocracia. [Historias, VI, 4]!"(82)

#### 2.6.4 La democracia de los modernos

Rousseau estaba convencido de que una verdadera democracia jamás hubiese existido, porque requería entre otras condiciones de un Estado muy pequeño "en el que sea fácil para el pueblo reunirse, y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a todos los demás" [1762, trad. it., p. 93]<sup>(83)</sup>, pero ya cuando Hegel exaltaba la monarquía constitucional como la única forma de gobierno en la que habría debido reconocerse el espíritu del mundo después de la revolución francesa, había nacido un gobierno republicano, y se había vuelto tan fuerte que llamó la atención y la admiración de algunos espíritus inquietos y visionarios, en un gran espacio (en un espacio que se volvió mucho más grande que los ocupados por los principales estados europeos): los Estados Unidos.

(82) Polibio. Historias. Libro VI, Cap. IV. (43) Gredos, Madrid, 1981.

(83) Rousseau, J.J. (1762). Du contrat social, Rey, Amsterdam, (trad. it. Einaudi, Torino, 1971), p. 93.

En honor a la verdad, algunos de los padres fundadores del nuevo Estado, que demostraron en las contiendas teóricas y en las construcciones constitucionales conocer bien el pensamiento político clásico y moderno, quisieron que no se confundiese la república que ellos contemplaban y en la que habían metido las manos con la democracia de los antiguos.

El juicio que Madison presenta en El Federalista (núm. 10), sobre la democracia de los antiguos, no se distingue del de los más acérrimos antidemocráticos: - - "Las democracias siempre han ofrecido un espectáculo de turbulencia y de desidia, siempre se han mostrado en contraste con toda forma de garantía de las personas y de las cosas; y han tenido una existencia tan breve como violenta" [Hamilton, Jay y Madison 1787-88, trad. it., p. 61]. (84)

Pero la forma de gobierno que Madison llama democracia, siguiendo la lección de los clásicos que llega hasta Rousseau, era la democracia directa; en cambio, por república entiende el gobierno representativo, precisamente la forma de gobierno que hoy nosotros, convencidos de que en los grandes estados no sea posible otra democracia más que la representativa, si bien en algunos casos corregida e integrada por institutos de la democracia directa, llamamos sin necesidad de especificaciones ulteriores democracia que contraponemos a todas las formas antiguas y nuevas de autocracia. Escribe Madison:

" Los dos grandes elementos de diferenciación entre una democracia y una república son los siguientes: en primer lugar, en el caso de esta última, hay una delegación de la acción gubernativa

(84) Hamilton, A.; Jay, J.; e Madison, J. (1787-1788). The Federalist, MacLean, Nueva York, 1788 (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1980). p. 61.

tiva y un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás; en segundo lugar, ella puede extender su influencia sobre un número mayor de ciudadanos y sobre una mayor extensión territorial"[*ibid.*, p. 62]. (85)

De aquí surge la firme opinión de que existe un vínculo necesario entre el Estado representativo (o república) y las dimensiones del territorio, y que por tanto la única forma de gobierno no autocrática posible en un gran Estado sea el gobierno representativo, que es una forma de gobierno democrático corregido, moderado o limitado, y en cuanto tal hecho, compatible con un territorio muy vasto y con una población numerosa (además, en el caso específico de los Estados Unidos también muy dispersa).

El hecho de que el paso de la democracia directa a la democracia indirecta sea objetivamente determinado por las condiciones del ambiente, y por consiguiente la república no sea tanto una forma opuesta a la democracia, sino que sea la única democracia posible en determinadas condiciones de territorio y población, queda confirmado por el siguiente fragmento:

"Otro punto de distinción [entre la democracia y el gobierno representativo] es el siguiente: - que un régimen republicano puede abrazar un mayor número de ciudades y un territorio más amplio que un régimen democrático y precisamente por ello hace que las posibles maniobras de las facciones deban temerse menos en el primero que en el segundo caso" [*ibid.*, p. 63]. (86)

(85) *Ibidem*, p. 62.

(86) *Ibidem*, p. 63.

Alexis de Tocqueville, quien en 1835 publicó el primer volumen de La democracia en América, el reconocimiento, casi la consagración, del nuevo Estado en el nuevo mundo como forma auténtica de la democracia de los modernos contrapuesta a la democracia de los antiguos. En la advertencia a la edición de 1848, Tocqueville escribió que Estados Unidos resolvió el problema de la libertad democrática que Europa llegó a plantearse solamente en el momento presente: "Desde hace sesenta años el principio de la soberanía del pueblo que hemos introducido entre nosotros ayer, reina allá sin disputa. Púsose en práctica de la manera más directa, más ilimitada y más absoluta." [Tocqueville 1848, trad. it., p.10]. (87)

Para quien escribe estas palabras la distinción entre democracia directa y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia: "A veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que lo representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi directa."

Lo que cuenta es que el poder esté de hecho, directamente o por interpósita persona, en las manos del pueblo, que rija como "la ley de las leyes" el principio de la soberanía popular, donde "la sociedad actúa sobre sí misma", y "no existe poder fuera de ella y no hay alguien que ose concebir, y sobre todo expresar, la idea de buscarlo en otra parte". El capítulo sobre el principio de la soberanía popular en Estados Unidos concluye con estas palabras: "El pueblo reina en el mundo político americano, como Dios en el universo. El es la causa y el fin de todo: todo deriva de él y todo regresa a él" - [Tocqueville 1835-40, trad. it., p. 77]. (88)

(87) Tocqueville, A. de (1835-1840). De la démocratie en Amérique, Gosselin, París. (trad. it. en Scritti politici, II, Utet, Torino, 1973). p. 10.

(88) Ibidem, p. 77.

En contraste con la democracia de los antiguos - que al estar basada en el gobierno de la asamblea no reconoce algún ente intermedio entre el individuo y el Estado, por lo que Rousseau que es su moderno abogado defensor condena las sociedades parciales que dividen lo que debe permanecer unido, la democracia de los modernos es pluralista, vive sobre la existencia, multiplicidad y vivacidad de las sociedades intermedias. La sociedad americana sorprendió a Tocqueville, además de por la igualdad de condiciones, - por la inclinación de sus miembros a asociarse para promover el bien público, de suerte que "independientemente de las asociaciones permanentes, creadas por la ley bajo el nombre de comunidades, ciudades y condados, existe una multitud de otras que deben su aparición y desarrollo sólo a la voluntad individual" (ibid., p. 226). (89)

En las sociedades aristocráticas los hombres no tienen necesidad de unirse para actuar, porque ya están solidamente unidos. Todo ciudadano rico y poderoso es como la cabeza de una asociación permanente y forzosa, que se compone de todos aquellos que dependen de él y que él mismo hace participar en la realización de sus planes. En cambio en las democracias todos los ciudadanos son independientes e ineficientes, casi no pueden hacer nada solos, - y ninguno puede obligar a sus semejantes a prestarle su cooperación. Si no aprenden a ayudarse libremente, todos caen en la impotencia (ibid., p. 598). (90)

#### 2.6.5 Democracia representativa y democracia directa.

Tomando en cuenta las dos características fundamentales subrayadas por Tocqueville en la democracia americana, el principio de la soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundién

(89) Ibidem, p. 226.

(90) Ibidem, p. 598.

dose a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública.

La consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado el regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa. Más aún: el ideal de la democracia directa como la única democracia verdadera jamás ha venido a menos, y ha sido mantenido con vida por grupos políticos radicales, que siempre han tenido la tendencia a considerar la democracia representativa no como una adaptación inevitable del principio de la soberanía popular a las necesidades de los grandes estados, sino como una culpable o errónea desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Como bien se sabe, Marx creyó recoger algunos despuntes de la democracia directa en la breve experiencia de dirección política hecha por la Comuna de París, entre marzo y abril de 1871. Lenin retomó con vigor este tema en *El Estado y la revolución* (1917) escrito que debería haber guiado la mente y la acción de los constructores del nuevo Estado que estaba surgiendo de las cenizas de la autocracia zarista. Frecuentemente la democracia directa ha sido contrapuesta, como forma propia de la futura democracia socialista, a la democracia representativa, condenada como una forma imperfecta, reducida y engañosa de democracia y como la única forma de democracia posible en un Estado de clase como es el Estado burgués. Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación (ni en la representación de los

intereses generales o política, ni en la representación - de los intereses particulares u orgánica): a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos a mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes -- irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; - c) el referéndum.

#### 2.6.6 Democracia Política y Democracia Social

El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. Sintéticamente se puede decir que si se debe hablar hoy - de un desarrollo de la democracia, éste no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa (sustitución que de hecho es imposible en las grandes organizaciones), sino en el paso de la democracia de la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus status, por ejemplo de padre y de hijo, de cónyuge, de empresario y de trabajador, de enseñante y de estudiante, y también de padre de estudiante, de médico y de enfermo, de oficial y de soldado, de administrador y de administrado, de productor y de consumidor, de gestor de servicios públicos y de usuario, etcétera. En otras palabras, en la ampliación -

de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas con frecuencia políticamente irrelevantes asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica. En consecuencia, las actuales formas de desarrollo de la democracia no pueden ser interpretadas como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que más bien deben ser entendidas como la ocupación, de parte de formas tradicionales de democracia, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.

Una vez conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano de las democracias más avanzadas se ha dado cuenta que la esfera política a su vez está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil, y por consiguiente una cosa es la democratización de la dirección política, lo que sucedió con la instauración de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad. De manera que bien puede darse un Estado democrático en una sociedad en la que la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, los servicios públicos, no están gobernados democráticamente. De aquí la pregunta que caracteriza mejor que cualquier otra la fase actual de desarrollo de la democracia en los países políticamente más democráticos: "¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?" Que también puede ser formulada de este modo: "¿La democracia política ha sido y es necesaria para que un pueblo no sea gobernado despóticamente, pero es suficiente?"

Hasta hace poco, cuando se quería dar una prueba del desarrollo de la democracia en un país determinado, se tomaba como indicador la extensión de los derechos políticos, del sufragio restringido al sufragio universal; pero bajo este aspecto no es posible un desarrollo subsecuente luego de que el sufragio se extendió casi en todas partes también a las mujeres y en algunos países, como el nuestro, el límite de edad fue disminuido a los dieciocho años. Hoy quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de las personas que tienen derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto. Dicho de otra manera: quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: "¿quién vota?", sino "¿dónde vota?"

#### 2.6.7 Democracia Formal y Sustancial.

El discurso sobre el significado de la democracia no puede considerarse concluido si no nos percatamos del hecho de que más allá de la democracia como forma de gobierno de la que hasta aquí hemos hablado, esto es, como conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas "¿quién gobierna?" y "¿Cómo gobierna?", el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica que fue introducida en las Constituciones liberales aun cuando todavía

no eran formalmente democráticas, sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte). De esta manera fue introducida la distinción entre democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma. Estos dos significados se encuentran perfectamente fusionados en la teoría roussoniana de la democracia, ya que el ideal igualitario que la inspira se realiza en la formación de la voluntad general, y por tanto ambos son históricamente legítimos. Además, la legitimidad histórica no da pie para creer que tengan, a pesar de la identidad del término, un elemento connotativo común, tan es verdad que históricamente puede darse una democracia formal que no logre mantener las principales promesas contenidas en un programa de democracia sustancial, y viceversa, una democracia sustancial que se rija y desenvuelva mediante el ejercicio no democrático del poder. Prueba de esta falta de un elemento connotativo común es la esterilidad del debate sobre la mayor o menor democracia de los regímenes -- que se inspiran, unos en el principio del gobierno del pueblo, otros en el principio del gobierno para el pueblo. Cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario. En todo caso el único punto en el cual uno y otro podrían convenir es que una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro.

#### 2.6.8 La Dictadura de los antiguos.

Conforme la democracia fue considerada como la mejor forma de gobierno, como la menos mala, como la forma de gobierno más adecuada para las sociedades económica, civil y políticamente más avanzadas, la teoría de las formas de

gobierno en su uso prescriptivo simplificó la tipología tradicional y se polarizó, como ya se ha dicho, alrededor de la dicotomía democracia-autocracia. En el uso corriente el término que predominó para designar al segundo miembro de la dicotomía no es "autocracia" sino "dictadura". Hoy es tan común llamar "dictaduras" a todos los gobiernos que no son democracias, y que generalmente surgieron abatiendo a las democracias anteriores, que el término técnicamente más correcto de "autocracia" ha sido relegado a los manuales de derecho público, y la gran dicotomía que hoy domina no es la que se basa en la contraposición entre democracia y autocracia, sino la que contrapone, aunque con un uso históricamente incorrecto del segundo término, a la democracia la dictadura. La denominación de dictadura para todos los regímenes que no son democracias se difundió sobre todo después de la primera Guerra Mundial, sea mediante el acalorado debate sobre la forma de gobierno instaurada en Rusia por los bolcheviques, que se sustentó en las diversas interpretaciones del concepto marxista de dictadura del proletariado, sea a través del uso hecho por los adversarios del término "dictadura" para designar a los regímenes fascistas, comenzando por el italiano.

Esta contraposición de la dictadura frente a la democracia en un universo de discursos en los que la democracia ha asumido un significado fundamentalmente positivo, ha terminado por hacer de la "dictadura", contrariamente al uso histórico, un término con un significado preponderantemente negativo, que era propio en la filosofía clásica de otros términos como "tiranía", "despotismo", y, más recientemente, de "autocracia". Todavía en 1936, Elie Halévy podía definir su propio tiempo como "l'ère des tyrannies"; pero hoy ninguno usaría esta expresión para definir las dos décadas entre las dos guerras mundiales: aquellos regímenes que Halévy había llamado "tiranías" pasaron a la historia con el nombre de "dictaduras".

También "dictadura", como por lo demás tiranía, - despotismo y autocracia, es un término que nos llega a la Antigüedad clásica; pero a diferencia de estos últimos tuvo originalmente y durante siglos una connotación positiva.

La dictadura era un cargo temporal y no perpetuo; nombrábase dictador para resolver determinado conflicto y hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlo en práctica sin necesidad de consultar, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo, o derogar la antigua constitución política para establecer otra nueva (ibid).

#### 2.6.9 La Dictadura Moderna.

El dictador ejerce poderes extraordinarios, pero únicamente en el ámbito de la función ejecutiva (no de la legislatura). Así Maquiavelo como Rousseau se percatan de este límite, escribiendo el primero, como se ha visto, que el dictador no podía hacer algo que "alterase las instituciones del Estado", el segundo que "la suspensión de la actividad legislativa, que compete al dictador "de ninguna manera la abole", porque "el magistrado que la hace callar, no puede hacerla hablar" (Rousseau, 1762, trad. it., p. 167). Sólo en la época moderna, en la época de las grandes revoluciones, el concepto de dictadura se amplía al poder instaurador del nuevo orden, esto es, al poder revolucionario, que, como tal, como dice Maquiavelo, deshace los órdenes viejos para hacer nuevos. En su conocida obra sobre la dictadura (1921), Carl Schmitt distingue la dictadura clásica, que llama citando a Bodin, "comisaria" (en cuanto al dictador desempeña su tarea extraordinaria en los límites de -

la comisión recibida), de la dictadura de los tiempos modernos o revolucionaria, que llama "soberana", la cual "ve en todo el ordenamiento existente un estado de cosas que debe remover completamente con su acción", y por tanto "no suspende una constitución vigente basándose en el derecho contemplado en ella, y por ello constitucional, sino que aspira a crear un estado de cosas en el que seá posible imponer una constitución considerada auténtica" (trad. it. p. 149). También la dictadura revolucionaria nace de un estado de necesidad y ejerce poderes excepcionales y por su naturaleza temporales (por lo menos en los propósitos iniciales), y por tales motivos se le adjudica el nombre de dictadura, pero la misión que se le atribuye - - - - es mucho más vasta; ya no es la de remediar una crisis parcial del Estado, como puede ser una guerra exterior o una rebelión, sino la de resolver una crisis total, una crisis que cuestiona la existencia misma de un régimen determinado, como una guerra civil (o sea, una guerra que puede señalar el fin del antiguo ordenamiento y el nacimiento de uno nuevo). Mientras el dictador comisario es investido por el poder de una autoinvestidura o de una investidura simbólicamente, pero sólo simbólicamente, popular, y asume un poder constituyente.

## 2.6.10 La Dictadura Revolucionaria

En la historia del concepto de dictadura es el que le hacen dar los desafortunados protagonistas de una revolución que de hecho no tuvo lugar) igualitaria, Babeuf, Buonarroti y compañeros, quienes intervinieron en la Conspiración de los Iguales (9-10 de septiembre de 1795). En el pensamiento de éstos, particularmente de Buonarroti, que al sobrevivir ala condena de sus compañeros, se convirtió en los últimos años de su larga vida en el historiador y teórico de la conjura en el libro Conspiración por la igualdad -

según Babeuf (1828), era extremadamente clara la idea de - que la revolución debía ser realizada por un grupo de hom- bres, al mismo tiempo entusiastas e iluminados, y que lue- go de la explosión revolucionaria debía venir un estado -- transitorio caracterizado por el ejercicio de poderes ex- cepcionales concentrados en las manos de pocas personas -- (verdadero y propio antecedente histórico del estado de - transición de Marx y Lenin), finalmente que la nueva socie- dad de los Iguales debía ser instaurada sólo después de que la dictadura revolucionaria hubiese logrado eliminar, re- curriendo si fuese necesario a la violencia no solamente - contra los opresores del pueblo, sino también contra el -- pueblo considerado como "incapaz de regenerarse por sí mis- mo", todo vestigio del pasado. Buonarroti escribe que pa- ra superar las dificultades que se interponen al éxito de la revolución es necesaria la fuerza de todos, pero tal -- fuerza no es nada "si no está dirigida por una voluntad -- fuerte, constante, ilustrada e inmutable" y que "son neces- sarias muchas reformas antes de que la voluntad general -- pueda ser emitida y reconocida" (1828-29, trad. it., p. - 496). Una de las tareas que Buonarroti atribuye al gobier- no revolucionario de los "sabios" consiste en la prepara- ción de la nueva constitución que deberá concluir la fase revolucionaria, mostrando así, por encima de cualquier duda, que la característica fundamental de la dictadura revu- lucionaria es el ejercicio del poder soberano por excelencia que es el poder constituyente. Queda por decir que, - al igual que el uso clásico del término; también en el nue- vo contexto "dictadura", aunque cambió su significado des- criptivo, no perdió nada de la connotación positiva origi- nal con respecto al significado evaluativo. A diferencia - del uso actual en el que la "dictadura", en cuanto opuesta a la "democracia", asumió, como ya señalé, una connotación casi siempre negativa, el primer uso de la "dictadura" para designar a la dictadura revolucionaria (y también a la dic-

tadura militar) retomó los beneficios de los cuales gozó - el magistrado romano llamado en situaciones excepcionales a salvar la república de las guerras o rebeliones, y el término es usado todavía bajo una connotación generalmente positiva. No debe olvidarse que en el siglo XVIII había sido usado con una connotación positiva, por primera vez, también el término "despotismo" en la contraposición que el fisiócrata Le Mercier de la Riviere había delineado entre el despotismo arbitrario "hecho por la opinión de que se presta a todos los desórdenes, a todos los excesos de los que la ignorancia lo hace susceptible" y el despotismo legal "establecido natural y necesariamente sobre la evidencia de las leyes de un orden esencial", entendido como la mejor forma de gobierno que precisamente por la monocranía y lo absoluto del poder es capaz de leer desapasionada y perfectamente el gran libro de la naturaleza y declarar y hacer aplicar las únicas leyes que deben regular el orden social, las leyes naturales. Bastó un adjetivo "ilustrado" para cambiar el valor de un término como "despotismo" execrado durante siglos. (91)

## 2.6.11. AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

Hemos vivido dentro del autoritarismo y no en democracia, es importante establecer algunas de sus características y diferencias para poder tener claridad sobre la superioridad de la democracia sobre el autoritarismo.

La primera y gran diferencia es sobre el concepto de Poder. Para el autoritarismo el poder es una relación de superior a inferior, es decir viene de arriba ha-

(91) BOBBIO, NORBERTO, Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 1989. ISBN-968-16-3142-0. pp. 188-231.

cia abajo; en cambio en la democracia el poder es una relación entre iguales y va de abajo hacia arriba. En pocas palabras la esencia del autoritarismo es la desigualdad y la esencia de la democracia la igualdad. Para el autoritarismo, además el poder es más eficaz cuando se concentra en una sola persona; en la democracia lo es cuando el poder se distribuye en todos los ciudadanos.

Sobre la actividad política de los individuos el autoritarismo requiere de la pasividad, en cambio la democracia requiere de la participación de todos. En el autoritarismo el hombre está excluido de participar, en la democracia el individuo debe participar y tiene libertad para hacerlo.

El creer que en política sólo deben participar los expertos, los académicos y los profesionales, es una posición antidemocrática.

Acerca de la visibilidad del poder, el autoritarismo parte de la idea de que el poder debe ser secreto y que las decisiones deben ser tomadas en privado. Por el contrario la democracia cree que el poder debe ser público, es decir, visible y transparente.

Sobre el Estado de derecho, el autoritarismo no somete su accionar a ninguna ley, sus decisiones son ley; la arbitrariedad, la represión, la intolerancia y el abuso son características autoritarias. En cambio la democracia tiene como requisito fundamental el establecimiento de un Estado de derecho bajo el cual, tanto gobernantes como gobernados, apeguen todas sus acciones y conductas.

Finalmente el autoritarismo y la democracia tienen distintos conceptos del hombre. El primero tiene un concepto negativo del hombre: éste es incapaz, es indisciplinado, es torpe, es violento y por lo tanto requiere de un poder superior que lo meta al orden. El autoritarismo ve al hombre como un menor de edad o un retrasado mental; por ello se presenta como un poder paternalista y despótico. La democracia tiene un concepto positivo del hombre. Cree que el hombre es capaz, es pacífico, es inteligente y perfectible. En este sentido el hombre es capaz de autogobernarse y por lo tanto puede y debe participar en las decisiones colectivas.

La democracia como la define la filósofa española María Zambrano, "es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser persona".

La democracia, por tanto, cree que el hombre es un ser con derechos y responsabilidades; cree igualmente que en el centro de los debates y las discusiones económicas, políticas y sociales debe estar siempre el ser humano.

### 2.6.12 Concepto de Democracia

La democracia es la mejor forma de convivencia social y política.

El sistema democrático no puede supeditarse a la celebración de procesos electorales periódicamente que no legitimen la relación gobernados y gobernantes.

La democracia es la mejor participación posible de los ciudadanos, constante y efectiva, en la toma de decisiones que afectan a la sociedad.

En este sentido la democracia es un concepto que abarca elementos económicos, políticos, sociales y culturales.

La democracia debe garantizar la convivencia social y política, así como el bienestar material y espiritual de las sociedades.

## 2.6.13 Concepto de Dictadura

I. LA DICTADURA ROMANA Y LA LLAMADA "DICTADURA CONSTITUCIONAL". La palabra "dictadura" tiene su origen en la dictadura romana. Pero el significado moderno de la palabra es completamente distinto al de la institución que el término designaba en la Roma republicana.

La dictadura romana era un órgano extraordinario que se podía activar, según procedimientos y dentro de límites constitucionalmente definidos, para afrontar una situación de emergencia. El dictador era nombrado por uno o ambos cónsules bajo propuesta del senado, quien esperaba la aceptación de la situación que hacía necesario el recurso a la dictadura. El cónsul no podía autonombrarse dictador, ni este último podía declarar el estado de emergencia. El fin para el que se nombraba un dictador estaba claramente delimitado, y el dictador debía atenerse a él. Habitualmente se trataba de la conducción de una guerra (*dictatura rei gerendae causa*) o de la solución de una crisis interna (*dictatura seditionis sedandae et rei gerendae causa*). Los poderes del dictador eran amplísimos: ejercía el pleno mando militar; los cónsules le estaban subordinados; sus actos no eran sometibles al *intercessio* de los tribunos; gozaba del *ius edicendi* y, por la duración del cargo, sus decretos tenían valor de ley; contra sus sentencias penales el ciudadano no podía apelar. Sin embargo, no eran poderes *ilimitados*: el dictador no podía abolir o cambiar la constitución, declarar la guerra, imponer nuevos impuestos fiscales a los ciudadanos romanos, y no tenía competencia en la jurisdicción civil. Sobre todo, la dictadura romana estaba circunscrita dentro de límites temporales muy rígidos. No podía durar más de seis meses, o duraba aun

menos toda vez que, antes de expirar los seis meses, decayera el cargo del magistrado que había nombrado al dictador, o bien este último hubiera terminado la obra para la que había sido nombrado. Esta rigurosa restricción temporal era el marco característico de la institución y repercutía con eficacia en la conducta del dictador, el cual sabía que dentro de un breve lapso volverían a entrar en vigor todos los límites y todos los controles constitucionales.

La institución de la dictadura aquí esbozada es peculiar de la república romana, para la cual constituía casi una necesidad, si se considera el marcadísimo grado de división y de limitación del poder que distinguía su orden constitucional: la pluralidad de las asambleas, la multiplicidad de las magistraturas, su colegialidad (con derecho de veto), su breve duración (ordinariamente un año).

En este cuadro, se puede decir que para la república romana la dictadura era un modo de suspender temporalmente su propio orden constitucional para preservar su integridad y permanencia. Y la dictadura desempeñó tal función por dos o tres siglos, del V al III a.c., permitiendo a la república afrontar de manera eficiente las breves guerras de la primera parte de su historia, y también los desórdenes internos provocados por la lucha entre las clases.

Más tarde, cuando las guerras se tornaron más largas y comprometedoras, la dictadura comenzó a perder su eficacia. En el siglo III estaba en decadencia, también porque había estado sometida a ulteriores restricciones, y cada vez más frecuentemente era activada por razones diferentes a la necesidad de superar una crisis grave.

Reapareció de manera esporádica durante las - guerras púnicas y decayó definitivamente al final del si glo III. El nombre volvió a ser empleado, y explotado, - durante las luchas civiles del siglo I, con las dictadu ras de Sila (82 a.c.) y de César (48 y 46); pero solamen te el nombre. La vieja institución republicana era un re cuerdo del pasado; y los gobiernos de Sila y de César - son asimilables, en realidad, a la dictadura moderna.

La dictadura moderna es algo profundamente di ferente a la romana. Basta pensar por un momento en la - dictadura nazi en Alemania, en la fascista en Italia, en la franquista en España, o en la dictadura de la Unión - Soviética y en las de los otros países comunistas, o - también en las dictaduras que se han impuesto en muchos países en vías de desarrollo, para darse cuenta de ello.

El punto de contacto entre los dos fenómenos - es la concentración y el carácter absoluto del poder. Pe ro la dictadura moderna no está autorizada por reglas - constitucionales: se instaura de facto o de todas mane ras trastorna el orden político preexistente.

La extensión de su poder no está predetermina da por la constitución: su poder no sufre límites jurí cos. Su duración no está fijada con anticipación: la dic tadura moderna es una forma de gobierno durable, cuya - permanencia, como la de cualquier otro régimen, depende de las vicisitudes históricas. En resumen, la dictadura romana es un órgano excepcional y temporal; la dictadura moderna, una forma de estado normal y permanente.

Más que nada, la dictadura romana es aproxima ble, en lo que se refiere a la función, a las institucio

nes excepcionales previstas o puestas en práctica por muchos estados constitucionales modernos para superar un estado de emergencia, interno o externo, que no puede ser afrontado en modo adecuado con los instrumentos constitucionales normales.

Estas instituciones implican en general la concentración del poder en un órgano constitucional del estado (habitualmente un órgano ejecutivo), la extensión del poder más allá de los límites ordinarios (por ejemplo, con la suspensión de los derechos de libertades de los ciudadanos) y la emancipación del poder respecto de los frenos y de los controles normales.

Tales son los rasgos de la ley marcial y del estado de sitio, dirigidas a sobrellevar una crisis repentina y violenta, que implican un crecimiento extraordinario de los propios poderes del ejecutivo. Tal es también el conferimiento al ejecutivo de un poder legislativo de emergencia, como aquel previsto por el art. 48 de la constitución alemana de Weimar, o aquellos atribuidos al gobierno por los parlamentos de diversos estados beligerantes durante la primera y la segunda guerra mundial.

Para designar a todos estos rasgos y otros análogos, se ha acuñado la expresión "gobierno de crisis". Pero también se ha propuesto reagrupar estas instituciones junto con la dictadura romana, denominándolos con la etiqueta de "dictadura constitucional" (o limitada), y oponiendo a esta última la "dictadura inconstitucional" (o ilimitada).

Pero esta distinción es equívoca en varios aspectos. En primer lugar, porque la asimilación del mo-

derno gobierno de crisis con la dictadura romana no puede ser llevada muy adelante. Es cierto, en efecto, que ambos tipos de institución responden a la necesidad de hacer frente a situaciones de emergencia en un régimen de separación más o menos avanzada del poder. Pero existe también una diferencia considerable.

La dictadura romana es un órgano extraordinario (y por esto se habla de un "dictador" y de una "dictadura"); de ahí que no sólo el poder dictatorial, sino el propio órgano y su ocupante escapan del marco político apenas se restablece la situación de normalidad. El moderno gobierno de crisis se basa en el conferimiento de poderes extraordinarios a órganos estatales normales; de manera que resulta mucho más difícil desarraigar la instauración, el ejercicio y el éxito de un gobierno de crisis desde las perspectivas de la lucha por el poder de las fuerzas políticas militantes.

Los efectos de esta diferencia no pueden ser establecidos de manera general, abstrayendo los contextos en que operan las instituciones. En los contextos históricos por nosotros conocidos, se puede destacar que la dictadura romana vivió por algunos siglos sin poner en peligro o alterar significativamente el orden constitucional; mientras que en la Europa y en la América contemporánea los diversos tipos de gobierno de crisis han dado la ocasión a veces para la destrucción del orden constitucional y han contribuido a menudo a alterar en modo más o menos permanente la distribución del poder entre los órganos constitucionales del estado.

En segundo lugar, la distinción entre dictadura constitucional y dictadura inconstitucional es equívo

ca desde otro punto de vista que, para nuestros fines, - es aún más significativo. Los dos términos de la distinción no son homogéneos. Aquí vale todo lo dicho, con mayor razón, a propósito de la diversidad sustancial entre dictadura moderna y la dictadura romana.

La dictadura moderna (llamada "dictadura in- - constitucional") es una forma de estado, durable y de - gran importancia histórica y política.

La "dictadura constitucional" designa procedi- - mientos excepcionales, que son simples elementos secunda rios y no necesarios de una forma de estado (habitualmen te la democracia liberal) que se caracteriza por institu ciones totalmente distintas.

La primera "dictadura" encuentra lugar, a to- - dos los efectos, en la clasificación de los sistemas po- líticos; la segunda en la fenomenología de los medios ex traordinarios a los que los regímenes políticos recurren para superar situaciones de crisis grave.

Por razones en parte análogas no se puede acep- - tar la figura de la llamada "dictadura constituyente", - elaborada por la doctrina jurídica para designar una con centración provisional de todo el poder en un solo cen- tro de decisión (una convención o una asamblea constitu yente o también un partido revolucionario) que tiene por fin "fundar" un nuevo régimen sobre las ruinas del pre- cedente.

Esta "dictadura" es temporal y limitada en el\_ objetivo. No es una forma de estado, sino una entidad co legiada provisional que sirve para "constituir" una for-

ma de estado. Por esto, a nivel de la "dictadura constitucional", no puede hablarse de una dictadura en el significado moderno de la palabra. C

II. DICTADURA, DESPOTISMO, ABSOLUTISMO, TIRANIA, AUTOCRACIA. Distinguimos en forma nítida la dictadura moderna de la romana (y de la llamada "dictadura constitucional"). Ahora es preciso individualizarla con mayor precisión en sus lineamientos fundamentales.

Una primera caracterización, que se encuentra tanto en el lenguaje común como en los tratados especializados, es la contraposición con la democracia, entendida como democracia liberal. Los regímenes dictatoriales son regímenes antidemocráticos.

Se habla de "despotismo" en dos acepciones diferentes. El primer sentido, el del "despotismo oriental", se remite al pensamiento griego clásico y designa un régimen político marcadamente monocrático, que sería típico de Asia y también de Africa, y sustancialmente extraño a la cultura occidental. En el tercer libro de la Política Aristóteles asimila el gobierno despótico al poder que el patrón (despotés) ejerce sobre el esclavo y lo clasifica entre las formas de gobierno monárquico, como una monarquía propia de "muchos pueblos bárbaros", los cuales a ella están predispuestos por naturaleza.

En el segundo sentido, que fue adoptado en Europa en los siglos XVII y XVIII para designar también a las monarquías de Occidente, "despotismo" pierde su connotación derogatoria e indica cualquier régimen de monarquía ilimitada. En esta nueva visión, el despotismo no es bueno o malo en cuanto tal, sino según el modo en que el monarca ejerce el poder.

Así, tomando los puntos de partida de Francis Bacon, que a principios de 1600 propugnó un despotismo iluminado para instaurar el gobierno de la ciencia, el Iluminismo consideró al despotismo como un hecho positivo a condición de que se dejase guiar por la razón. Los enciclopedistas hablaron entonces de: "despotisme éclairé"; y los fisiócratas de: "despotisme légal".

En la segunda acepción, "despotismo" es prácticamente sinónimo de "absolutismo", palabra con la cual se indican principalmente las monarquías ilimitadas que se instauran en Europa entre los siglos XVI y XVIII, en el contexto histórico de la formación del estado moderno. En la monarquía absoluta todo poder (legislativo, ejecutivo, judicial) está concentrado formalmente en manos del soberano, que está libre de cualquier limitación jurídica, desligado de las leyes (legibus solutus). Ningún orden exterior, civil o eclesiástico, interno o internacional, es superior al monarca absoluto, sobre el cual se centraliza toda la responsabilidad del ejercicio de mando (aun cuando el rey puede compartir tal ejercicio con un círculo de colaboradores). El estilo del mando de los monarcas absolutos no es necesariamente brutal.

El despotismo y el absolutismo son similares a la dictadura por la concentración y el carácter ilimitado del poder. Pero son sustancialmente distintos, porque tanto el absolutismo como el despotismo son monarquías hereditarias y legítimas, mientras que la dictadura es una monocracia (o el gobierno de un pequeño grupo) no hereditaria o ilegítima o dotada de una legitimidad precaria.

Con la revolución francesa, la imposición de los principios republicanos y la decadencia de los monárquicos, la noción de "despotismo ilustrado", acariciada por la inteligencia iluminista, desaparece completamente del horizonte cultural y político.

Sale de escena el despotismo y entra en escena la dictadura. La cual, en efecto, al contrario del absolutismo y del despotismo, está vinculada a una sociedad en vías de transformación, con una participación política ampliada o incipiente, y en la cual se impuso o está en ascenso el principio de la soberanía popular. En este contexto el régimen dictatorial no puede basarse en la tradición y en la aceptación pasiva de gran parte de la población.

Sustancialmente análoga a la dictadura moderna era en cambio la "tiranía" griega. Es conocida la extraordinaria pertinencia, en relación con la dictadura moderna, de las observaciones de Platón y de Aristóteles sobre la tiranía. Como las modernas dictaduras, las tiranías griegas nacían generalmente de la crisis y de la disgregación de una democracia, o de un régimen político tradicional en el cual se perfilaba una ampliación del interés y de la participación política.

Desarrollando un tema ya presente en Aristóteles, Santo Tomás distinguió entre el tirano que es tal porque no tiene título (absque titulo), el que lo es por el modo en que ejerce el mando (quoad exercitium), y el que lo es tanto por una como por otra razón. En este sentido, también un monarca legítimo puede ser un tirano si ejerce el poder en modo arbitrario y violento. El significado de la palabra se modificó ulteriormente en esta dirección; y en el lenguaje político contemporáneo los

usos más comunes se centran en torno al modo de ejercicio del poder y olvidan tener en cuenta la presencia o la ausencia de un título legítimo. Es claro que, en la medida en que esto sucede, decae la analogía de significado entre "dictadura" y "tiranía".

A diferencia de los otros términos examinados precedentemente, "autocracia" no tiene una connotación histórica precisa: no fue acuñado para denominar un tipo particular de sistema político concreto (aun cuando "autócrata" era el nombre que se le daba especialmente al zar de Rusia). Es un término abstracto, que no siempre es usado en modo unívoco. El significado más completo de la palabra parece ser de cualquier forma el de un - - - máximo de absolutismo, en la dirección de la personalización del poder. Una autocracia es siempre un gobierno absoluto, en el sentido que detenta un poder ilimitado sobre los súbditos. Pero, además de eso, la autocracia comporta que el jefe del gobierno sea de hecho independiente, no sólo de los súbditos, sino también de los otros gobernantes, que le están por eso rígidamente subordinados.

El jefe de un gobierno absoluto es un autócrata si sus decisiones no pueden ser eficazmente frenadas por fuerzas intragubernativas. Bajo este perfil, el monarca absoluto puede ser un autócrata; pero puede también no serlo si comparte el poder con algunos colaboradores que son capaces de limitar su voluntad.

Y las dictaduras son a menudo regímenes autocráticos que se centran en la figura de un jefe y pueden llevar muy adelante la personalización del poder; pero también hay dictaduras no autocráticas, en las cuales el poder reside en un pequeño grupo de jefes que dependen recíprocamente el uno del otro. (92)

(92) Bobbio, Norberto y Nicola Mateucci. op. cit. pp. 553-558.

## C O N C L U S I O N E S

1. La historia demuestra que la evolución política es parte integrante de la transformación absoluta del género humano.
2. No existe Nación o País que no haya sido determinado por los cambios políticos.
3. El factor primordial para obtener ese desarrollo democrático es la educación política del pueblo.
4. La democracia es un proceso continuo que demanda no solamente reformas sino estudio, organización y enseñanza al pueblo.
5. Un régimen es calificado de autoritario cuando se mantiene en el poder por tiempo indeterminado y para lograr sus fines usa de todo tipo de tramas, reformas y evasivas para obtener una mayoría votante por medio de acarreos y fraudes.
6. Para realizar un auténtico proceso democrático el pueblo necesita elegir a sus representantes libremente.
7. El sistema democrático se fundamenta en el voto y por el se prolonga, erigiéndose en una conquista social y expresión de la soberanía del pueblo.
8. La división de poderes es el principio básico para el desarrollo del proceso democrático evitando así, el permanente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.

9. La democracia es un reclamo a la libertad, además es una garantía para el ciudadano, encontrándose a salvo de las manifestaciones autocráticas del poder. Es un principio inherente al Estado de Derecho contemporáneo.

10. Hay quienes sostienen, con razón, de que el obstáculo fundamental para la democracia lo constituye el subdesarrollo económico que padecemos crónicamente; nosotros creemos que la lucha por la democracia en nuestro país es al mismo tiempo la lucha por salir del atraso y la miseria.

11. ¿Cómo construir la democracia en un país subdesarrollado económicamente y con grandes desigualdades sociales?

12. ¿Cómo aspirar a la democracia en una sociedad en que a los poderosos ya se les olvidó dividir y restar, y ya sólo suman y multiplican?

13. También he dicho en diversas ocasiones de que a la democracia no podemos discutirla sólo en términos políticos (la relación gobernantes-gobernados), ello sería como discutir la economía sólo en términos de crecimiento. A la democracia debemos darle contenido político económico y social. La democracia hace referencia a la participación de los pueblos en las grandes decisiones nacionales y obviamente esta participación está determinada por la búsqueda del bienestar material y espiritual de todo el cuerpo social.

14. Es indudable que nuestra incipiente democracia tiene frente a sí grandes metas; en la medida que la

democracia sea incapaz de ventilar y solucionar los grandes problemas nacionales, su debilidad y fracaso se harán evidentes.

15. Según Tocqueville un requisito básico de la democracia lo constituye la igualdad de condiciones: "No difiriendo entonces ninguno de sus semejantes, nadie podrá ejercer un poder tiránico, pues, en este caso, los hombres serán perfectamente libres, porque serán del todo iguales y perfectamente iguales, porque serán del todo libres".

16. Claro está que la búsqueda de la igualdad, como lo pensaba Tocqueville, en las sociedades contemporáneas se torna utópico, pero la disminución de las desigualdades es un objetivo posible.

17. No debemos olvidar que la desigualdad y el conflicto que ella origina son un elemento fundamental de la democracia. Como dice Joseph Ramoneda: "La democracia se justifica por la diferencia". En este sentido la unanimidad es imposible y antidemocrática. La esencia de la democracia es la aceptación de que existen otros individuos con intereses e ideas distintos a los nuestros.

18. El politólogo norteamericano James Petras escribió: "Las elecciones poseen significado únicamente cuando van asociadas a libertades básicas: cuando los sindicatos, las asociaciones, las cooperativas campesinas, las organizaciones profesionales, los líderes populares de opinión y los ciudadanos pueden reunirse, discutir, presentar candidatos y escoger entre alternativas distintas sin imposiciones, sin presiones y sin temor".

19. "La democracia -como dice el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva- no es un cascarón vacío, sino un continente que vale en función de determinados contenidos".

20. Luchar por la democracia es también descartar, ante situaciones difíciles, la justificación de un golpe de Estado, hacer referencias sistemáticas a soluciones de fuerzas es caminar no sólo de regreso, sino sin rumbo y huérfanos de historia.

21. La democracia no sólo ha demostrado hasta ahora ser la mejor forma de vida, sino que constituye el legado más importante que nos han dejado los más grandes pensadores en la historia de la humanidad.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES, La Política, Libro III, Cap. V, Ed. Porrúa, S.A.  
Núm. 70, 12a. Edición, México, 1989.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura  
Económica, México, 1987.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política,  
Ed. Siglo Veintiuno, México, 1985.
- CONSTANT, B. De la liberté des anciens comparée a celle des  
modernes (1818), en Colección complete des ouvrages,  
vol. IV, parte 7, Béchét Libraire, París, 1820. (tr.  
it. en B. Constant, Introduzione e traduzione, de U.  
Cerroni, Samona y Savelli, Roma, 1965).
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitu  
cional. Ed. Ariel, Colección Doms, México, 1980.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA ESPASA-CALPE, S. A. Editores,  
Madrid, Barcelona, España, Tomo 18.
- HABERMAS, Jürgen. Identidades Nacionales y postnacionales,  
Cuadernos de Filosofía y Ensayo, Editorial Tecnos,  
S. A., España, 1989. ISBN-84-309-1785-3.
- MACPHERSON, C. B. The life and time of libertal democracy,  
Oxford University Press, 1977. (tr. it. a cargo de  
E. Albertoni, II Saggiatore, Milán, 1980).
- POLIBIO. Historias. Libro VI, Cap. IV. Gredos, Madrid, 1981.  
(43)
- HAMILTON, A. J. Jay, J. Madison, The Federalist (1788) (tr. it.  
Il federalista, a cargo de M. D'Addio y G. Negri,  
Il Mulino, Bolonia, 1980).

RADBRUCH, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho.  
Breviarios 42, Fondo de Cultura Económica,  
México, 1974.

REALE, Miguel. Libertade e Democracia (Em torno do  
Anteprojeto de Comissao Provisória de Estudos  
Constitucionalis), Editora SARAIVA, Sao Paulo  
Brasil, 1987.

ROUSSEAU, J.J. Du contrat social, I, 7 (tr. it. en J.J.  
Rousseau, Scritti politici, a cargo de P. Alatri,  
Utet, Turín, 1970.

TOCQUEVILLE, A. de (1835-1840). De la démocratique en Amérique,  
Gosselin, París, (trad. it. en Scritti politici,  
II, Utet, Torino, 1973).

Vol. 3

00781

10

2ej-

V-1-5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE POSGRADO

DIRECTOR Y TUTOR:

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

TESIS DOCTORAL:

EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN LA FORMACION  
DE LOS PARTIDOS POLITICOS, EN EL SISTEMA ELECTORAL  
(MEXICO-BRASIL)

ALUMNA:

MARLY HAYDT DE ALMEIDA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1992

# I N D I C E

## CAPITULO III

### PARTIDOS POLITICOS, GRUPOS DE PRESION, FORMACION Y DIFERENCIAS

	PAG.
INTRODUCCION	147
3. CONCEPTO, NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS	148
3.1 LAS FACCCIONES	152
3.1.1 LA CREACION DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	152
3.1.2 LA APARICION DE COMITES ELECTORALES	153
3.1.3 CONCEPTO MODERNO DE PARTIDO POLITICO	154
3.1.4 LOS PARTIDOS DE CUADROS TRADICIONALES	155
3.1.5 LOS NUEVOS TIPOS DE PARTIDOS DE CUADROS SIGLO XX	155
3.1.6 LOS PARTIDOS DE MASA	156
3.1.7 LA EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS	156
3.2 SISTEMA DE PARTIDOS: PLURALISMO, BIPARTIDISMO, UNICO, DOMINANTE	162
3.2.1 EL DUALISMO DE LOS PARTIDOS	163
3.2.2 EL MULTIPARTIDISMO	165
3.2.3 PARTIDO UNICO Y PARTIDO DOMINANTE	167
3.2.3.1 LOS PARTIDOS UNICOS	167
3.2.3.2 LOS PARTIDOS DOMINANTES	171
3.3 TEORIA DE GENERALIDADES: DEFINICION DE GRUPOS DE PRESION, ORGANIZACION Y DIFERENCIAS	174
3.3.1 LA NOCION DE GRUPO DE PRESION	175
3.3.2 LA DEFINICION DE LOS GRUPOS DE PRESION	175
3.3.3 GRUPOS PRIVADOS Y GRUPOS PUBLICOS	178
3.3.3.1 LA NOCION DE GRUPO PUBLICO	178
3.3.3.2 CRITICA DE LA NOCION DE GRUPO PUBLICO	179
3.3.3.3 LOS GRUPOS EXTRANJEROS	180

3.3.4	LOS SEUDOGRUPOS DE PRESION	181
3.3.5	LAS CAJAS ELECTORALES	181
3.3.6	LOS LOBBIES	182
3.3.7	LAS OFICINAS DE PROPAGANDA	183
3.3.8	LOS PERIODICOS Y LOS ORGANISMOS DE INFORMACION	184
3.4	FORMACION Y DIFERENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO	188
3.4.1	LA PRIMERA ELECCION, PARA CUBRIR LA ETAPA PRESIDENCIAL DE 1917 A 1920	192
3.4.2	LA CONSTITUCION DE 1917	196
3.4.3	LA ETAPA CONSTITUCIONALISTA	198
3.4.4	LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL PAIS-1923	202
3.4.5	EL PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA	205
3.4.6	EL PARTIDO COOPERATISTA NACIONAL	206
3.4.7	EL PARTIDO LABORISTA	207
3.4.8	EL PARTIDO NACIONAL AGRARISTA	208
3.4.9	EL PARTIDO SOCIALISTA DEL SURESTE	210
3.4.10	LA ALIANZA DE PARTIDOS SOCIALISTAS	212
3.4.11	LOS PARTIDOS DEL MEXICO CONTEMPORANEO: EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO	213
3.4.12	EL SINARQUISMO: EL PARTIDO DE FUERZA POPULAR	216
3.4.13	LA CROM CONTRA EL SINARQUISMO	219
3.4.14	EL PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	219
3.4.14.1	PRINCIPIOS DE DOCTRINA	220
3.4.14.2	LA PERSONA	221
3.4.14.3	LA POLITICA	221
3.4.14.4	EL ESTADO	221
3.4.14.5	EL ORDEN INTERNACIONAL	222
3.4.14.6	LA DEMOCRACIA	222
3.4.14.7	EL PARTIDO POLITICO	223
3.4.14.8	MUNICIPIO	223
3.4.14.9	LA FAMILIA	224
3.4.14.10	LA EDUCACION	224

	PAG.
3.4.15 PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA	225
3.4.16 PARTIDO REVOLUCIONARIO DE UNIFICACION NACIONAL	228
3.4.17 EL PARTIDO COMUNISTA MEXICANO	229
3.4.18 LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLITICOS POR ORDEN DE APARICION	232
3.4.19 EL SISTEMA DE PARTIDOS	234
3.4.20 LOS ACTORES	242
3.4.21 FUERZAS SOCIALES Y PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO	253
3.4.22 REESTRUCTURACION Y REALINEAMIENTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MEXICO ACTUAL	261
3.4.23 LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN LA LUCHA POLITICO-ELECTORAL DE 1987-1988	268
3.4.24 LOS GRANDES RETOS: ¿HACIA UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS?	273
3.4.24.1 LOS PARTIDOS Y SUS REFORMAS	275
3.4.24.2 UN PARENTESIS	280
3.4.24.3 LAS REFORMAS PARA UN SISTEMA DE PARTIDOS	281
3.4.25 PARTIDOS POLITICOS	284
3.4.26 PARTIDOS POLITICOS	287
3.4.27 EVALUACION DE UN ESTRATEGICO PERIODO	289
3.5 FORMACION Y DIFERENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN BRASIL	293
3.5.1 LA HERENCIA VARGUISTA Y LA ESTRATEGIA ANTIPOPOLISMO	297
3.5.2 LA ESTRATEGIA ANTIPOPOLISTA DEL AUTORITARISMO MILITAR Y LA TRANSICION DEMOCRATICA	304
3.5.3 BRASIL TENDRA MAYOR ELECCION DE SU HISTORIA DENTRO DE 3 SEMANAS	322

	PAG.
3.5.4 IZQUIERDA DIVIDIDA	322
3.5.5 TELEVISION IDIOTIZADA	325
3.5.6 SARNEY REGRESA	326
3.5.7 BRASIL DISPONE DE UNA LEY ORGANICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS MUY COMPLETA COMPUESTA DE XII TITULOS	328
3.5.8 ANTECEDENTES	329
3.5.9 EL DESARROLLO DE UNA DEMOCRACIA	333
3.6 EL ARCAICO SISTEMA PARTIDARIO	337
CONCLUSIONES	343
BIBLIOGRAFIA	

Cuando la lucha entre facciones es intensa, el político se interesa, no por todo el pueblo, sino por el sector al que él pertenece. Los demás son, a su juicio, extranjeros, enemigos, incluso piratas.

Macaulay.

I N T R O D U C C I O N

El deseo ardiente de emancipación del hombre es la mayor demostración de su individualismo.

Esta necesidad humana lo lleva a reunirse en grupos para la defensa de sus propios intereses.

Este anhelo lo conduce a la ambición de desarrollar un proceso que le proporciona el derecho de ser libre. Y con su particular tenacidad decide, el proceso democratizador adaptado a las condiciones de desarrollo de cada pueblo que persigue denodadamente a sus propios destinos.

Esta constante búsqueda de la libertad lo ha sujetado a una sociedad que lo limita y lo restringe.

En el estudio hecho de las diferentes etapas -- del proceso constitucional mexicano es notoria las diferentes tendencias ideológicas.

Los jefes y líderes de los partidos lucharon y luchan por sus doctrinas con vehemencia, con una entrega total y tenacidad denodada, para lograr la culminación de sus esfuerzos.

Está formado por un conglomerado de partidos con estructura propia, persiguiendo a un ideal, desencadenando movimientos de fuerzas en que se desenvuelven, llegando al auge del fervor político, con autenticidad; no restan do más que, reconocer al vencedor.

Como observación: en la evolución, para crear un partido es necesario poseer un grupo de hombres valientes que entre discusiones, decisiones y ajustes, resurge el líder. Es la culminación de ideas e inquietudes.

En un sistema democrático es necesario el Pluripartidismo.

Es una realidad este proceso en el desarrollo -- histórico de México.

### 3. CONCEPTO, NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS.

En el recorrer de los siglos en sus diferentes -- etapas siempre existieron espíritus brillantes con ideales positivos y dispuestos a crear nuevos conceptos.

Así definía Aristóteles en el Siglo IV a. de C. - "El hombre es por naturaleza un ser sociable; necesita comunicarse con sus semejantes para transmitirles sus pensamientos, y la comprobación de sostener ideas encaminadas a un mismo fin los acerca y los asocia. El fin que se tiene en cuenta da el carácter peculiar a la asociación: defensa de intereses gremiales, religiosos, políticos, éticos. Por eso el derecho del hombre es tan importante como el derecho a respirar y tal es así que el individuo precisamente para defender su libertad, se asocia a otros para formar grupos de fuerza coherente y disciplinada". (93)

"Dentro del conjunto de asociaciones, las de índole política, gremiales y religiosas son las que han enfren-

---

(93) Bielsa, R., Derecho Constitucional, 2a. Edic. (Citado por la Enciclopedia Jurídica Omega, pág. 67) Edit. De Palma, Buenos Aires 1954, pág. 234.

tado con más decisión a la fuerza del Estado, cuando éste - por razones obvias, ha obstaculizado el libre funcionamiento de tales asociaciones negándoles su reconocimiento, impiéndoles su contacto con la opinión pública.

La preocupación del Estado por legislar con respeto, reconocimiento y funcionamiento de las asociaciones, se ha extremado con respecto a asociaciones muy especiales, como las políticas denominadas comúnmente "Partidos Políticos", los que nacieron de la necesidad que sienten los ciudadanos de agruparse para sostener sus ideas y gravitar luego en el desarrollo de Estado y el manejo del gobierno.

Cuando la organización política de los pueblos -- evoluciona paulatinamente hacia el constitucionalismo democrático van surgiendo los partidos, representando la orientación de la opinión pública, ya que el régimen democrático supone la existencia en el pueblo de una diversidad de -- ideas y criterios, los cuales concurren en definitiva a formar aquella". (94)

En 1816 un gran historiador y tratadista francés, Benjamín Constant definía el partido político: "Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política". (95)

"Se llaman partidos políticos: a las facciones -- que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Rena-

---

(94) Op. Cit. Enciclopedia Jurídica Omega.  
Págs. 68-69.

(95) Benjamín Constant. Citado por Maurice Duverger.  
Pág. 10 Los Partidos Políticos. F. C.E. Sexta Impresión. Bogotá 1976.

cimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de -- las asambleas revolucionarias constitucionales, así como en las vastas organizaciones populares que marcan a la opinión pública en las democracias modernas.

Los verdaderos partidos políticos datan de hace -- un siglo aproximadamente.

En 1850 ningún país del mundo (con excepción de -- los Estados Unidos) conocían partidos políticos en el senti do moderno de la palabra.

En 1950 éstos funcionaban en la mayoría de las na ciones civilizadas. Los partidos sufren profunda influencia en relación a sus orígenes.

Comprender la diferencia de estructuras que sepa -- ra el partido laborista británico del partido socialista -- francés por ejemplo, así como, analizar seriamente el multi partidismo francés u holandés o el bipartidismo norteamer -- icano, sin profundizar en sus orígenes y lo que ocasiona la proliferación en unos y la restricción en otros". (96)

Por eso decía Bluntschilt: "Los partidos políticos se presentan en todas partes donde se mueve libremente la -- vida política y sólo desaparecen en los pueblos que miran -- con indiferencia los negocios públicos y se hallan oprimi -- dos por un orden violento". (97)

- 
- (96) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos.  
Pág. 15.
- (97) Bluntschilt. Ciencia Política. 1869 Nordlingen. Op.  
Cit. Libro XI. Enciclopedia Jurídica Omega, pág.  
69.

Al analizar la doctrina sobre los partidos políticos es necesario profundizar por su gran importancia y la - relación tan delicada sobre cuestiones que involucran situaciones morales, sociales y políticas que, determinan la buena o mala marcha del sistema de gobierno que se desarrolla en los países, con la consiguiente explicación de la historia política, de éstos, es pues la fuente de grandes males o bienes para los pueblos.

El hombre es un ser como decía Aristóteles: social y por esta razón busca vivir en grupos, asociando para emprender cualquier tipo de situaciones.

Se puede constatar que son muy raros los que se autodeterminan y confirman el viejo proverbio popular: "Una paloma sola no hace verano".

Para formar un partido se necesita un grupo de -- hombres, decididos, con principios morales, sociales y políticos.

Deben ser escogidos por sus determinantes características para asumir el poder y con suficiente sabiduría para conducir a los pueblos.

Etimológicamente Partido Político: "Pars, parte o fracción, Polis, ciudad o agrupación autónoma de hombres. - Resultando la frase, mitad latina y mitad griega, habiendo pasado la voz pars a casi todas las lenguas". (98)

---

(98)

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana.  
Tomo 42 pág. 402. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, Barcelona.

"El mecanismo general de esta génesis comprende:

- Las Facciones.
- La Creación de Grupos Parlamentarios.
- La Aparición de Comités Electorales". (99)

### 3.1 Las Facciones:

Según Hugo Fóscolo: "Las facciones son sectas no legales y que no pueden por eso manifestarse libremente en público, convirtiéndose en conjuntas o sociedades secretas, - promovedoras de tumultos y constituyendo una desventura y - una vergüenza nacional". (100)

"La lucha de las facciones se ha manifestado generalmente en todas las asambleas hereditarias o coopectadas, desde la época del Senado de la Roma Clásica (patricios y - plebeyos) y de la Dieta de la Antigua Polonia. La facción, por lo tanto, fue anterior a los grupos parlamentarios". (101)

#### 3.1.1 La Creación de los Grupos Parlamentarios:

La Creación de Grupos Parlamentarios como escribe Hosmer: "En los principios de la existencia de los pueblos no existen partidos políticos, porque sólo un camino es el que conduce a la seguridad, y ningún ciudadano puede aconsejar que se siga otro, que comenzaría por ser peligroso para él mismo; pero cuando una nación llega a ser árbitro de su destino y a tener una vida complicada, se presentan muchos caminos y tendencias, que unos aconsejan seguir y otros evi

- 
- (99) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políti--  
cos, pág. 16.
- (100) Op. Cit. Enciclopedia Universal Ilustrada, pág. -  
402.
- (101) Maurice Diverger. Los Partidos Políticos, Op. Cit.  
Pág. 16.

tar, apareciendo entonces los partidos para intentar dirigirse a la nación por uno u otro de esos caminos. La historia prueba que siempre existieron dos o más partidos políticos en todas las naciones apenas los intereses, las pasiones y las opiniones diversas pudieron manifestarse, con la diferencia de que en las repúblicas antiguas y en las italianas de la Edad Media la actividad de los partidos se veía en la plaza pública, mientras hoy se manifiesta y se desenvuelve principalmente en el Parlamento". (102)

### 3.1.2 La Aparición de Comités Electorales:

"La aparición de Comités Electorales en los países está ligada directamente a la extensión del sufragio popular que hace necesariamente la organización de nuevos electores. Con la adopción del sufragio universal trajo el crecimiento de los partidos socialistas a principios del Siglo XX, en la mayoría de los países europeos.

Factores que actúan:

- 1) El Agrandamiento Mecánico del Sufragio.
- 2) El Desarrollo de los Sentimientos Igualitarios
- 3) La Voluntad de Eliminación de las Elites Sociales Tradicionales.

La creación de los Comités Electorales tiende a ser una iniciativa de la izquierda, tratando así de dar a conocer nuevas élites capaces de competir con las primeras con espíritu de prestigio frente a las antiguas". (103)

---

(102) Op. Cit. Enciclopedia Universal Ilustrada, pág. - 402.

(103) Op. Cit. Maurice Duverger, pág. 19. Partidos Políticos.

### 3.1.3 Concepto Moderno de Partido Político:

Daniel Moreno en su libro los Partidos Políticos, hace una referencia a la clasificación de los partidos políticos. Pero consideramos que la clasificación más completa y adecuada es la que hace Mauricer Duverger cuando escribe sobre: "Los tipos de partidos existentes, presentan una diferencia fundamental que se caracteriza por su heterogeneidad.

Son muchas las que se han elaborado, entre otras las de Bluntschilt y Azcárate, de tipo etimológico la de -- Rohmer, con sentido fisiopsicológico, y la de Stal, con caracterización socio política. Rohmer consideraba que el joven era liberal y el viejo absolutista. Otros autores sostienen que en nuestros días ocurre lo contrario: el viejo -- es liberal y el joven autoritario. (104)

Las clasificaciones aumentan como consecuencia -- de determinadas características y por la libertad de expresión.

Como podemos observar, los partidos siguen una trayectoria según sus programas, sus ideologías e intervenciones externas.

"Los Partidos de Cuadros fueron los primeros en -- aparecer y su estructura fue adoptada desde el siglo XIX -- por los Partidos Conservadores y Liberales de Europa y de -- los Estados Unidos de América. En general, continúan con--servándose en ambos países". (105)

- 
- (104) Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, 1961. 1985 10° Ed. Editorial Pax México.
- (105) Op. Cit. Maurice Duverger. Inst. Políticas y Derecho Constitucional, pág. 85.

### 3.1.4 Los Partidos de Cuadros Tradicionales:

"Los Partidos de Cuadros Tradicionales tienen a reunir a Notables. Le importa más la calidad que la cantidad. Estos Notables se buscan por su prestigio, o por su influencia moral, o bien por su fortuna y ayudan a cubrir gastos de las campañas electorales. Se agrupan en comités locales que corresponden a los límites de las circunscripciones". (106)

Los Partidos de Cuadros por lo tanto trataban de reunir a Notables: Influyentes, técnicos y financieros para sostener a sus elecciones y mantener el contacto con sus candidatos.

### 3.1.5 Los Nuevos Tipos de Partidos de Cuadros Siglo XX.

"Los nuevos tipos de Partidos de Cuadros son más modernos.

1) Los partidos americanos fueron profundamente transformados por el sistema de las "Elecciones Primarias", que es una especie de pre-escrutinio donde se llaman al conjunto de los ciudadanos para designar los candidatos de los partidos y entre estos se desarrollan las elecciones propiamente dichas "primarias", desbancando el cuadro de los comités de Notables.

En las "primarias" en las que los electores se inscriben previamente como republicanos o demócratas, y reciben la papeleta que les permite designar al candidato de su partido se observa un mecanismo de adhesión muy distinto al de los partidos de masas.

2.- El Partido Laborista, Inventó en 1900 un nuevo tipo de partido de cuadros donde los notables se llaman funcionales porque son representantes de sindicatos, cooperativas, asociaciones de intelectuales (tipo sociedad Fabiana) que no ha aceptado actuar en común en el terreno político.

Estos comités designan los candidatos a las elecciones y administran los fondos de propaganda creados para ello con las contribuciones de cada grupo". (107)

### 3.1.6 Los Partidos de Masa:

"La estructura de los partidos de masa fue inventada por los partidos socialistas a comienzos del Siglo XX.

Bajo distintas formas han sido adoptados por los partidos comunistas y fascistas.

Algunos partidos conservadores y liberales han tratado de imitar.

También los partidos demócrata-cristianos han tratado de adoptar este sistema de modelo socialista". (108)

### 3.1.7 La Evolución de los Partidos Políticos:

Maurice Duverger analiza: "El origen exterior de los partidos comprobando que sufren numerosas intervenciones de organismos exteriores en su formación: Clubes Popula

---

(107) Op. Cit. Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. pág. 86.

(108) Idem, pág. 86.

res, Periódicos, Sociedades de Pensamiento (Siglo XVIII), - haciendo distinción de los Partidos de Creación Parlamentaria y Electoral, con los Partidos de Creación Exterior. Los primeros establecidos por instituciones ya existentes, los segundos son partidos creados por actividades que se sitúan fuera de las elecciones y del Parlamento. Son muy numerosas las instituciones que entran dentro de la creación de un partido, una de ellas son los Sindicatos. La mayoría de los Partidos Socialistas fueron creados por ellos. El Partido Laborista Británico es el más típico". (109)

Es necesario citar el pensamiento de James Bryce quien propuso distinguir dos categorías de Partidos Socialistas:

- "- Partidos obreros, creados por los sindicatos - (más realistas).
- Partidos Socialistas, creados por parlamentarios e intelectuales (más teóricos)". (110)

"Dentro de esta influencia de los Sindicatos Obreros hay que unir a las Cooperativas Agrícolas y a los Grupos Profesionales Campesinos.

Los partidos agrarios han tenido poco desarrollo en los Partidos Laboristas. Su actividad ha sido más preponderante en los países de Democracias Escandinavas, en Europa Central, Suiza, Australia, Canadá y Estados Unidos.

En el Siglo XIX en Europa aparecieron los prime--

---

(109) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. pág. 22.

(110) Idem, pág. 22.

ros movimientos populares: grupos de estudiantes universitarios. Igualmente la Franco-Masonería parece haber participado en la génesis del Partido Radical en Francia y a diversos partidos radicales en Europa.

En Bélgica con el maestro de la masonería, De- - facgz (1841), fundó una asociación política "L'Alliance" a través de todo el país.

La influencia de la iglesia y de sectas religiosas sigue siendo grande.

En los Países Bajos, por ejemplo: con el partido "Anti-Revolucioanrio" que fue constituido por los Calvinistas para oponerse al Partido Conservador Católico en 1897.- Protestantes más intransigentes crearon: el Partido "Cristiano-Histórico", para protestar contra la colaboración de los católicos y de los anti-revolucionarios.

Organizaciones Católicas, el mismo Clero intervino directamente en la creación de los partidos cristianos - de derecha en 1914, en la aparición contemporánea de los -- partidos demócratas-cristianos.

En Bélgica la intervención religiosa fue determinante en el desarrollo del partido conservador católico. Para reaccionar contra las "Leyes Funestas" de 1879 sobre enseñanza laica y proteger la educación religiosa.

En 1914, después de la Primera Guerra Mundial se dió el nacimiento de los partidos fascistas y pseudo-fascistas. La influencia de los cuerpos franco-báltico sobre los orígenes del nacional socialismo y de los grupos combatientes italianos sobre los del fascismo. En Francia en 1936,-

una antigua asociación de antiguos combatientes llamada - "Las Cruces de Fuego" se transformaron en partido político revertiéndose en una "Liga" que en vocabulario francés son: Asociaciones Constituidas con fines Políticos, pero no emplean los mismos medios para obtener sus fines.

Los partidos actúan siempre en un terreno electoral y parlamentario. Las ligas no presentan candidatos a las elecciones y no tratan de agrupar diputados, son únicamente máquinas de propaganda y de agitación.

Por su naturaleza las ligas son violentamente anti-partamentnarias, se niegan a jugar el juego democrático a diferencia de los Partidos Políticos Fascistas y comunistas cuya doctrina es igualmente anti-parlamentaria, pero se sirve del Parlamento para conquistar el poder.

Los fenómenos de las "Ligas" se traducen en método político primitivo, ya que es más eficaz. En una democracia utiliza los métodos electorales y parlamentarios para destruir el régimen que actúa desde afuera.

La evolución natural de las "Ligas" es pues, - transformarse en partidos extremistas, como el partido fascista italiano, primero fue una liga. La influencia de las Sociedades Secretas y de las Agrupaciones Clandestinas puede unirse a la de las "Ligas" en la formación de los partidos. Son organismos con fines políticos que no actúan en terreno electoral y parlamentario; las primeras porque no quieren, las segundas porque no pueden (no incluye la francmasonería, porque no es secreta, es discreta).

Cuando la prohibición legal desaparece, las agrupaciones clandestinas pueden transformarse en partido. Así pasó en 1945, los movimientos de resistencia en numerosos -

países ex-ocupados trataron de metamorfosarse en partidos sin lograrlo, en la mayoría de los casos.

Sin embargo, en Francia el Movimiento Republicano Popular y el Partido Demócrata-Cristiano en Italia, así como el "Rassemblement Democratique Revolutionnaire" intentado por Jean Paul Sartre y algunos escritores de izquierda - es un ejemplo de esto". (111)

Podemos observar que los partidos creados en un medio intelectual, difícilmente encuentran aceptación popular, no permitiendo éxito en el Sufragio Universal debido a su propia restricción de naturaleza.

"El partido comunista de la URSS, también tiene - el mismo origen en 1917, pasando de la ilegalidad al poder, conservando rasgos considerables de su organización anterior e introducidos luego en todos los partidos comunistas del mundo que fueron organizados sobre el modelo de la URRS.

Finalmente la intervención de los Partidos de Grupos Industriales y Comerciales, Bancos Grandes, Empresas, - Alianzas Industriales, Sindicatos Patronales, etc. En 1854 el Partido Conservador Canadiense, en investigación hecha a través de la "Enciclopedia Of Social Science", F.H. Under - Hill, muestra el papel del Banco de Montreal, en la formación del partido conservador Canadiense". (112)

Se puede notar que: los partidos se fueron agran.

---

(111) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. Págs. 22, 23, 24, 25.

(112) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos, págs. 25, 26.

dando con una variedad de ideologías y nuevas influencias - externas en su formación.

Características de los partidos de formación exterior en relación con los partidos engendrados en el ciclo electoral y parlamentario:

"A.- Los primeros son más centralizados que los - últimos mencionados.

B.- Los Partidos de Creación exterior parten de - la cima de la pirámide, mientras que los de ciclo electoral y parlamentario parten de la base.

C.- En unos los comités y secciones locales se es tablecen bajo el impulso de un centro ya existente reduciendo a su gusto la libertad de acción. En los otros por lo - contrario, son los comités locales pre-existentes los que - se crean un organismo central para coordinar su actividad y limitan en consecuencia sus poderes para conservar su máximo de autonomía.

D.- Así que la descentralización de la institución exterior que crea el partido, influye evidentemente en el - grado de descentralización de este.

Los Partidos creados por Grupos Capitalistas son\_ menos centralizados que los Partidos Laboristas y los Parti dos Comunistas.

E.- También los Partidos de Creación exterior son más disciplinados, que los Partidos de Creación Electoral y Parlamentaria.

F.- Los primeros disponen de una organización ya

existente que se relaciona a sus células de base y los segundos se ven obligados a establecer sus vínculos totalmente con la coexistencia de algunos diputados en el seno del Parlamento.

G.- Esta observación llega a calificar a los Partidos de Creación Electoral y Parlamentaria en 1900 como un tipo antiguo y los de creación exterior de tipo moderno.

### 3.2 SISTEMA DE PARTIDOS: PLURALISMO, BIPARTIDISMO, UNICO, DOMINANTE.

"Las estructuras políticas reposan necesariamente en el pluralismo, que es otro elemento fundamental de la ideología liberal. Las elecciones, el parlamento y las libertades políticas no tienen sentido sin o se enfrentan en el país varias opiniones, expresadas en varios partidos y organizaciones políticas. Las democracias occidentales se definen por ese pluralismo. Los otros regímenes son monolíticos. El pluralismo limita a los gobernantes en forma material, levantando frente a ellos una opinión que les critica y que puede relevarlos en las elecciones próximas.

Los limita también por la naturaleza del sistema de valores que implica. La ideología liberal considera la diversidad de opiniones como un valor positivo esencial, como un bien fundamental. No admite, pues, que una opinión sea la verdad absoluta y que las otras sean un error absoluto. El pluralismo liberal se opone directamente al dogmatismo ideológico, el cual lleva al gobierno autoritario. Limita también la idea de la sabiduría de los gobernantes, la creencia de su infalibilidad.

La sabiduría liberal limita a los gobernantes por

el hecho de que el poder económico y el poder político no están concentrados en las mismas manos; para los autores - neoliberales contemporáneos, esta separación constituye el fondo mismo de las libertades, del gobierno limitado y del pluralismo". (113)

Para estructurar una política basada en la ideología liberal es absolutamente indispensable el pluralismo.

En la lucha de ideas, de opiniones en las discusiones y críticas bien fundamentadas, son los elementos - esenciales para llegar a conocer y seleccionar a nuestros gobernantes.

Es necesario también hacerlos comprender que son seres humanos compuestos de defectos y cualidades para que no se sientan exentos de errores.

Para representar al pueblo, los candidatos deben ofrecerse y demostrar su gran interés y aptitudes para desempeñar sus requisitados puestos. Es una gran responsabilidad contraída para con sus electores obligándose por lo tanto, aunque respondan con honestidad. El pluralismo se dispone de instrumentos instituíbles para la realización de la democracia.

### 3.2.1. El Dualismo de los Partidos:

"Se considera el bipartidismo, generalmente como un fenómeno específicamente anglo-sajón. Aunque en algunos países anglo-sajones conocen el multipartidismo y el dualismo se encuentra en Turquía y en algunos países de América - Latina; una evolución hacia él se manifiesta incluso en algunos Estados de la Europa Continent. 1.

---

(113) Op. Cit. Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Pág. 199-200.

Dentro del bipartidismo anglo-sajón hay que distinguir claramente a los Estados Unidos del Imperio Británico. En los Estados Unidos el bipartidismo no ha sido jamás amenazado seriamente, por otra parte los países de "Commonwealth" británico, la oposición tradicional atravesó una crisis profunda a principios del Siglo XX cuando el crecimiento de los partidos socialistas hizo nacer el tripartidismo. Pero después de una lucha el bipartidismo acabó por triunfar.

En América Latina es generalmente una tendencia hacia el bipartidismo, casi siempre contrariada y deformada por las revoluciones, los golpes de estado, las manipulaciones electorales y las luchas de clanes que caracterizan la vida política de ese continente.

En Uruguay sin embargo, el dualismo se ha mantenido casi intacto. (114)

Venezuela es otro ejemplo de dualismo político.

"Salvador Madariaga relacionando el bipartidismo con el espíritu deportivo del pueblo británico, dice: Que -lleva a considerar las luchas políticas como un encuentro entre equipos rivales: pero ese espíritu deportivo desapareció en 1910 y 1945, cuando reinó el tripartidismo... André Maraux habla: de la oposición de la disposición rectangular de la Cámara de Comunes, con sus dos sedes de asientos frente a frente, conduciendo naturalmente al dualismo, el hemicycle francés, donde la urgencia de delimitación clara impulsa a los grupos a multiplicarse". (115)

- (114) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. pág. 237-238.  
 (115) Salvador Madariaga Cit. por Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. pág. 244.

El dualismo de los partidos es una forma de gobierno para pueblos de formación y organización desarrollada como un equilibrio de fuerzas. Cada partido en la época de las elecciones ofrece nuevas proposiciones para la superación de condiciones sociales y económicas. La disputa es reñida y gana en general el que ofreció las realidades colectivas del momento.

### 3.2.2. El Multipartidismo:

"La tipología del multipartidismo es de tres al infinito, pueden concebirse innumerables variantes. El tripartidismo francés de 1945 no tiene nada en común con el tripartidismo belga tradicional. El cuatripartidismo escandinavo es profundamente diferente del cuatripartidismo suizo; el actual tripartidismo australiano descansa en una base social: partido obrero, partido campesino, partido liberal "burgués". (116)

El fenómeno del multipartidismo es el juego entre tres o más, es un contrincante siempre en la defensiva de una oportunidad. La clasificación demás allá de cuatro partidos se llama polipartidismo o tendencia a la extrema multiplicación de los partidos que puede explicarse por causas generales bastante variables.

En Europa alrededor de 1900 la formación del Polipartidismo era la superposición del partido agraria al tripartidismo.

Los tipos de polipartidismo: "podríamos aislar en polipartidismos nacionalistas o étnicos, propios de los

---

(116) Op. Cit. Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. pág. 256.

países divididos en varios grupos históricos o radicales: - las oposiciones de razas se superponen aquí a las oposiciones sociales y políticas, para engendrar una extrema complicación: "veinticinco partidos", comprobaba melancólicamente Andrassi, ministro de relaciones exteriores de Austria-Hungría, en vísperas de la guerra de 1914, lanzando una mirada al parlamento de Viena donde las rivalidades entre conservadores, liberales, radicales y socialistas se complicaban - con rivalidades entre austriacos, húngaros, checos, croatas, etc. Otro ejemplo, Checoslovaquia en 1938 que contaba con catorce partidos; Holanda por cuestiones religiosas, igualmente Francia y finalmente, el individualismo profundo de sus ciudadanos, su gusto por la originalidad personal, cierto carácter anárquico de su temperamento, introduce una inclinación bastante clara al polipartidismo en los pueblos - latinos". (117)

Como podemos observar, es un fenómeno de composición étnicas dentro de un mismo territorio que luchan denodadamente para mantener sus diferencias históricas, religiosas y costumbristas.

"Detrás de todos los factores particulares del - multipartidismo está presente un factor general, que se compone del régimen electoral: El sistema mayoritario de una - vuelta tiende al bipartidismo; el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tiende al multipartidismo". (118)

---

(117) Idem. págs. 263-264.

(118) Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. pág.266.

### 3.2.3. Partido único y Partido dominante:

La expresión "partido único" es empleada desde hace más de un cuarto de siglo; inventada parece ser por los teóricos del fascismo, se utiliza de manera normal desde los años 30. Por el contrario, "partido dominante" es una terminología reciente, inventada en 1951, y que comienza apenas a entrar en el lenguaje corriente. Por otra parte, se tiende a emplearla hoy en un sentido más restringido que su acepción de origen; el partido dominante era una especie de sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único.

3.2.3.1 Los Partidos Unicos.- Las principales obras consagradas al estudio de los partidos únicos son fruto de autores fascistas (Manoillesco, Marcel Déat). Estos insisten mucho en la similitud entre los partidos únicos fascistas y los partidos únicos comunistas. Actitud curiosa, que revela un cierto complejo de inferioridad; es notable que los autores comunistas rechacen al contrario con violencia toda asimilación de este tipo. La práctica, se encuentra por otra parte muy extendida, y así, en Occidente existe la tendencia a considerar el sistema de partido único como un tipo homogéneo, dentro del cual las diferencias continúan siendo secundarias. Esto no es más que un aspecto particular de una actitud general con respecto a las dictaduras, cuyo partido único es la encarnación contemporánea. El pensamiento occidental al considerar a las dictaduras como un mal absoluto, ha descuidado su estudio y así las examina y las juzga en bloque, sin analizar los detalles.

Sin embargo, grandísimas diferencias separan los regímenes dictatoriales en general y los sistemas de partidos únicos en particular. La estructura del partido único, su ideología y su importancia en el Estado son variadísimas.

1. Diferencias de estructuras internas.- A causa de que la mayoría de los regímenes de partidos únicos existentes antes de 1939 eran fascistas o comunistas, se tiende a creer que las estructuras de los partidos fascistas o comunistas son inherentes al sistema.

Sin embargo, el kemalismo ofrecía ya en esta época una imagen muy diferente. El Partido republicano del pueblo de Turquía era más bien un partido de cuadros que un partido de masas; diversas tendencias se manifestaban en él, así como se enfrentaban diversos clanes, por ende se estaba más cerca de la estructura del partido radical socialista francés que de la de un partido fascista o de un partido comunista. En Portugal, la Unión Nacional de Oliveira Salazar se asemeja más bien a un partido conservador del siglo XIX que a una organización fascista.

El desarrollo contemporáneo del sistema del partido único en naciones nuevamente independientes ha demostrado que podía utilizar estructuras muy variadas. Cierta rasgo de la organización del Neo-Destur tunecino, por ejemplo, le acercan a los partidos comunistas; mientras que otros le aparentan a los partidos socialistas y otras también a los partidos de masa de los países subdesarrollados.

2. Diferencias de significación política.- Más importantes todavía son las diferencias de ideología y de significación política. Como todas las dictaduras, las que se apoyan en un partido único pueden tener dos significaciones opuestas. Estos regímenes de violencia intervienen en fases de crisis profunda o de transformaciones rápidas de las estructuras. tienen como objetivo, bien acelerar la evolución y resolver la crisis sutituyendo el equilibrio antiguo por un equilibrio nuevo, bien tratar de impedir la evolución y

restaurar el orden tradicional, al precio de algunas modificaciones superficiales que no toquen en nada a lo esencial.

Así, las dictaduras pueden ser, bien revolucionarias, bien conservadoras. La oposición entre el comunismo y el fascismo ilustra claramente esta distinción fundamental. Los dos sistemas son dictatoriales, los dos acaban con las oposiciones, los dos recurren a la violencia, los dos des--cansan en el partido único. Pero estas semejanzas estructurales enmascaran una diferencia fundamental de orientación. El comunismo es revolucionario, emplea la fuerza para instalar en la sociedad un orden nuevo. El fascismo es conservador y reaccionario, emplea la fuerza para impedir la evolución de la sociedad, para mantener el orden existente o volver a un orden todavía más antiguo.

3. Diferencias según los niveles de desarrollo.-  
Esta distinción debe completarse con otra, que se funda en la diferencia de los niveles de evolución socioeconómica. - Las crisis de transformación o de coyuntura de la época contemporánea intervienen en tres estados diferentes de desarrollo: por un lado, en el nivel superior del crecimiento económico (crisis de coyuntura de 1929 en los Estados Unidos, en Alemania y en Gran Bretaña; crisis de estructura que produjo el "poujadismo" en Francia); por otro, en el nivel medio de crecimiento económico, en naciones semiindustrializadas (U.R.S.S. de 1917, democracias populares europeas de 1945, etc.).

Por último, en el nivel inferior del crecimiento económico, en naciones subdesarrolladas (crisis de los Estados nuevamente independientes de Asia y de Africa). Las formas de dictadura y de partido único parecen diferentes según el nivel de desarrollo. La distinción entre el nazismo

(estadio superior de desarrollo socioeconómico), el fascismo italiano (estadio medio) y los seudofascismos feudales - de las sociedades subdesarrolladas, parece descansar en tales bases. De igual modo, sucede con la oposición entre el comunismo occidental y el comunismo chino, correspondiendo este último a los países subdesarrollados. Estas distinciones, a pesar de todo, continúan siendo todavía bastante vagas, ante la falta de una sociología elaborada de la dictadura.

4. Diferencias según el papel en el Estado.- Por último, existen grandes diferencias entre los partidos únicos según su papel en el Estado. La importancia de este papel es muy variable. Alcanza su máximo en lo que respecta a los partidos comunistas, que son el fundamento mismo del Estado, a tal punto que la jerarquía del partido prevalece prácticamente sobre la jerarquía formal del Estado. En los partidos fascistas, en general es menor, con muchas variaciones según los casos. El N.S.D.A.P., ejercía funciones esenciales en Alemania, que parece se desarrollaron de manera creciente. El papel del Partido fascista en la Italia de Mussolini era mucho más modesto; en ciertos aspectos, -- parece que decreció. Más exactamente, pasó por fases diversas de crecimiento y de decrecimiento; según las circunstancias, el Duce ponía al partido en cuarentena para satisfacer las negativas de las fuerzas tradicionales, o le sacaba de su confinamiento cuando estas últimas le parecían demasiado poderosas. En España, la Falange no ha tenido nunca un papel de primer plano, y su influencia no ha dejado de decrecer. En Portugal, la Unión Nacional existe en teoría -- más bien que en la práctica.

El papel de los partidos únicos en el Estado no varía únicamente en cuanto a su importancia, sino también en

cuanto a su naturaleza. Una diferencia capital parece oponer aquí los partidos fascistas y los partidos comunistas.- Los primeros son antes de nada la guardia pretoriana del régimen: organismos paramilitares, cumplen en primer lugar las tareas de seguridad y policía. Ciertamente, tratan también de encuadrar la nación y de propagar las directrices del Estado, pero el encuadramiento es de tipo militar más bien que político y la propaganda es obsesiva más bien que educativa. Los partidos comunistas, por el contrario, son en primer lugar -- "la vanguardia de la revolución"; desean reunir los elementos más entusiastas y conscientes. Su tarea principal consiste en enseñar y en convencer por medio de una propaganda de tipo racional. Por ello, tratan de ser el aguijón que excite la actividad en todos los dominios de la vida colectiva, y -- por último, de conservar la herencia de la ortodoxia doctrinal, que interpretan soberanamente. El papel de delación y de policía es secundario, mientras que el de guardia pretoriana es casi inexistente.

3.2.3.2 Los Partidos Dominantes.- La expresión "partido dominante" fue inventada por nosotros en 1951, para caracterizar un fenómeno más amplio que el que ha acabado por designar en el lenguaje corriente. Se calificaba entonces como dominante en un sistema pluralista de partidos (multipartidismo y bipartidismo), a un partido que presentaba los dos caracteres siguientes: 1° distanciar claramente a sus rivales en el conjunto de un período (incluso si ocurría excepcionalmente que fuese superado en una elección); 2° identificarse al conjunto de la nación, a sus doctrinas a sus ideas, a su estilo en alguna manera coincidiendo con los del período. El partido radical durante una cierta fase de la III República, los partidos socialdemócratas en Escandinavia, son tipos que sirvieron para definir esta noción de dominación. Hoy, el concepto de "partido dominante" ha sido tratado en especial sobre el modelo de la India

o de ciertas Repúblicas de Africa negra, tratándose de un sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único. Existen en los países varios partidos que se enfrentan en las elecciones, no teniendo éstas un carácter plebiscitario, sino que son competitivas. Pero, entre estos partidos, existe uno que es más importante que los demás, detentando el sólo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, con un amplio margen de seguridad, sin que parezca que esta confortable mayoría se le escape antes de mucho tiempo. En el gobierno, por consiguiente, no encuentra más obstáculos que un partido único. Sin embargo, debe afrontar las críticas de la oposición que mantiene un diálogo, el espíritu del sistema es por lo tanto diferente del que existe en el partido único.

La noción de partido dominante parece, en definitiva, bastante nebulosa. Entre los países en que funciona actualmente el sistema, se distinguen aproximadamente dos categorías. Por una parte, la India ofrece la imagen de una noción donde los partidos de oposición poseen una existencia real, donde agrupan un número de votos importante y donde se está más cerca del multipartidismo que del partido único. Por el contrario, ciertas Repúblicas africanas se hallan próximas a este último sistema, porque la oposición es en ellas muy reducida, y el partido dominante manifiesta en ellos tendencias autoritarias bastante claras.

En la práctica, se ha pasado frecuentemente durante estos últimos años, en estos países, del partido dominante al partido único. De todos modos, el sistema del partido dominante corresponde en cierta medida a la estructura de las sociedades subdesarrolladas que han sufrido la influencia de Occidente. Las condiciones mismas del crecimiento económico y de la modernización no permiten el funcionamiento de

un pluralismo auténtico de partidos; las tendencias intelectuales de sus élites dirigentes se oponen al partido único. Pero ésta no puede aplicarse más que si el estado de fuerzas es de tal forma que la denominación no se encuentre amenazada.

### 3.3 TEORIA DE GENERALIDADES: DEFINICION DE GRUPOS DE PRESION, ORGANIZACION Y DIFERENCIAS.

#### - Los Grupos de Presión.

LOS partidos políticos tratan de conquistar el poder y de ejercerlo, de hacer elegir consejeros municipales, consejeros generales, alcaldes, senadores, diputados, de hacer entrar ministros en el gobierno, de hacer elegir al jefe del Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo fuera de él, es decir haciendo "presión" sobre él (de ahí su nombre que introdujimos en Francia hace diez años, traduciéndolo directamente de la expresión americana pressure groups). Los grupos de presión tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres (al menos oficialmente, ya que ciertos grupos poderosos tienen sus representantes en las Asambleas y en los gobiernos prácticamente; pero el vínculo entre éstos y el grupo del que dependen permanece secreto o discreto).

La categoría "grupos de presión" se encuentra delimitada menos claramente que la categoría "partidos políticos". En efecto, los partidos son organizaciones exclusivamente consagradas a la acción política, en otras palabras, los partidos no son más que partidos. Por el contrario, la mayoría de los grupos de presión son organizaciones no políticas, cuyas actividades esenciales no son la presión sobre el poder. Toda asociación, todo grupo, toda organización, incluso aquellos cuya acción normal se halla alejada de la política, pueden actuar en tanto que grupo de presión, en ciertos terrenos y en ciertas circunstancias.

### Teoría General de los Grupos de Presión:

Bajo este título, vamos a esbozar un esquema de la organización y de la acción de los grupos de presión, después de haber precisado su definición. Este esquema, se basa en la observación comparada de los hechos y no en razonamientos apriorísticos. Tiende a definir un cuadro que permite profundizar más el análisis concreto de los diferentes grupos.

#### 3.3.1 La noción de grupo de presión.

Acabamos de precisar la noción de grupo de presión en relación a la de partido político. Pero es preciso delimitarla también en relación con las organizaciones no políticas, que no son ni partidos ni grupos de presión. Esta segunda delimitación es mucho menos clara, puesto que, como hemos dicho, en cierta manera, toda organización, cualquiera que sea, puede adoptar caracteres de grupo de presión en ciertos dominios y en ciertas circunstancias. Lo cual exige, por lo pronto, una precisión. Nos esforzaremos a continuación por distinguir los grupos de presión verdaderos de los seudogrupos de presión.

#### 3.3.2 La definición de los grupos de presión.

Dos problemas esenciales se plantean a este respecto: 1° ¿Es necesario considerar como grupos de presión las organizaciones que no poseen más que unas actividades de presión reducidas? 2° ¿Pueden ser considerados como grupos de presión elementos del Estado o esta noción se aplica únicamente a los "grupos privados"?

a) Grupos Exclusivos y Grupos Parciales.- Esta distinción, clara en principio, lo es menos en su aplicación.

1. El principio de la distinción: Un grupo de pre-

sión es exclusivo si se ocupa únicamente de actuar en el dominio político, de hacer presión sobre los poderes públicos. Tal es, por ejemplo, la Asociación parientaria para la Defensa de la Libertad de enseñanza; tales son también los famosos lobbies de Washington, organizaciones especializadas - en las intervenciones ante los parlamentarios, los ministros y los altos funcionarios.

Por el contrario, un grupo es "parcial" si la presión política no es más que una parte de su actividad, si po see otras razones de existencia y otros medios de acción: por ejemplo, un sindicato obrero, que a veces presiona sobre el gobierno, pero que persigue objetivos más amplios. Los grupos "parciales" son extremadamente numerosos. Como hemos dicho, toda asociación, todo grupo puede llegar a utilizar la presión política en un cierto momento de su actividad. La Academia francesa ha intervenido a veces para tratar de limitar los impuestos que gravaban los libros y a los escritores; las Iglesias no desdeñan actuar sobre los poderes públicos, de igual modo que las asociaciones filosóficas, los grupos intelectuales, las sociedades de pensamiento, etc.

2.- El Alcance de la distinción: En la práctica, - esta distinción no es siempre fácil de aplicar. Ciertos grupos exclusivos no son en realidad más que organismos técnicos, que actúan por cuenta de otros grupos que son "parcia--les". Los lobbies de Washington son cada vez más organiza--ciones especializadas, que alquilan sus servicios a cualquier grupo, siempre que se las pague, a semejanza de lo que ocurre con los consejeros fiscales o políticos. La verdadera presión proviene de los que utilizan los lobbies, no de los proprios lobbies. Por otro lado, los grupos exclusivos tratan casi siempre de disimular su actividad verdadera bajo el manto de objetivos establecidos. A fin de cuentas, es un caso \_\_

particular de un fenómeno político mucho más general que hemos estudiado ya anteriormente: la "simulación". La acción de los grupos de presión está bastante mal considerada en la política, por lo que los grupos exclusivos confiesan raramente su carácter, tratando de adquirir la fachada de asociaciones con objetivos más amplios y prestigiosos, es decir de aparecer ante los ojos del público como grupos "parciales".

En definitiva, más importante que la distinción entre grupos "parciales" y grupos "exclusivos" es sin duda la determinación de la importancia exacta que posee la actividad de presión en los grupos particulares, porque los grupos totalmente "exclusivos" en definitiva son raros. Para ciertos grupos, la presión política es completamente episódica y excepcional, como ocurre en el caso de la Academia Francesa cuando protestaba contra los impuestos que gravaban a los escritores. En el otro extremo, junto a grupos exclusivos confesados (como la Asociación Parlamentaria de la Libertad de la Enseñanza), existen grupos prácticamente exclusivos, a pesar de la apariencia que desean adquirir ejerciendo otras actividades: por ejemplo, la Asociación para la Defensa de la Libre Empresa. Entre ambos extremos encontramos toda la serie de situaciones intermedias.

No es posible, por consiguiente, limitar la noción de grupo de presión, únicamente para las organizaciones que se consagran exclusiva o esencialmente a la presión, ya que éstas no se distinguen claramente de las organizaciones cuya actividad de presión es mucho más reducida. No es tampoco posible excluir de los grupos de presión las organizaciones cuya actividad de presión es ocasional; aquí tampoco puede trazarse ninguna frontera. Ahora bien, cuando se realiza un inventario de los grupos de presión, se habla sobre todo de asociaciones y organizaciones cuya actividad de presión es importante. Sin embargo, no es posible establecer una lista completa de los --

grupos de presión de un país, como se puede establecer de los partidos políticos.

3.3.3. Grupos Privados y Grupos Públicos: La noción de -- grupos de presión fue elaborada en principio en los Estados Unidos, donde ha servido para estudiar la acción sobre el poder que ejercían las organizaciones y asociaciones privadas. En esta concepción primitiva, los grupos de presión son únicamente grupos "privados". Pero se tiende cada vez más a entender esta noción primitiva de grupos de presión, a las administraciones públicas, a los cuerpos de funcionarios, etc., es decir, a los grupos, "públicos".

3.3.3.1. La noción de grupo público.- Ha parecido claro que las administraciones públicas actuaban a veces siguiendo métodos más o menos análogos a los empleados por los grupos de presión. El principio jurídico de la unidad del Estado apenas corresponde a la realidad. Los diferentes servicios se encuentran generalmente enfrentados por rivalidades de influencia más o menos ásperas. En esta lucha, cada uno de ellos actúa como grupo de presión, con respecto al gobierno y al Parlamento. Se conducen así como grupos de presión públicos, que se opondrían de este modo a los grupos privados, los cuales corresponden a la noción tradicional de grupos de presión.

Por otra parte, cabe distinguir dos categorías de grupos públicos. Únicamente la primera se halla conforme con la imagen precedente: los servicios oficiales del Estado actúan según los métodos de los grupos de presión para defender el interés del servicio, que identifican, por otra parte, más o menos con el interés general. La segunda categoría está formada por cuerpos de funcionarios (tipo Inspección de Finanzas, Consejo de Estado, Cuerpos de Minas, exalumnos del Politécnico, etc.), que forman en los servicios una especie

de coaliciones más o menos ocultas, tratando de acaparar -- los puestos de dirección y de ejercer una influencia. El - interés de la carrera es entonces muy importante, pero el - interés corporativo, asimilado igualmente al interés general, sigue siendo frecuentemente predominante.

3.3.3.2. Crítica de la noción de grupo público.- La distinción entre grupos privados no es por otra parte muy precisa, porque la revolución general de los Estados modernos -- tiende a debilitarla. Las fronteras de lo "público" y de lo "privado", son cada vez menos claras. Muchos grupos privados desempeñan en realidad un papel público. ¿No son la mayoría de ellos prácticamente grupos "semipúblicos"? En ciertas administraciones, las influencias privadas tienen mucha importancia (por ejemplo en la Agricultura, en la Marina mercante, en la Producción industrial, etc.). Más que una diferencia de naturaleza entre estas dos categorías bien delimitadas, existen diferencias de grado, que traducen una gama de categorías muy numerosa. Los grupos "públicos" constituyen una de las extremidades, mientras que los "privados" - la otra. La mayoría de los grupos concretos se sitúan entre uno y otro extremo.

La noción de grupos de presión públicos choca a los -- teóricos clásicos del Estado, para quienes la unidad de la - organización estatal es un dogma sacrosanto. Para ellos, la tendencia de las administraciones a constituirse en grupos - de presión es un fenómeno patológico, que traduce una grave crisis del Estado. Así, los grupos de presión públicos tendrían carácter excepcional, anormal; únicamente, los grupos privados podrían considerarse como "verdaderos grupos de presión". Sin embargo, la tendencia a la formación de grupos - de presión públicos es general y permanente. La noción de - grupos de presión públicos, es en sociología política, muy -

fecunda, ya que aclara principalmente el problema de la com  
petición en los Estados con partido único. En efecto, supri  
mida en el nivel de los partidos, esta competición subsiste  
siempre en el nivel de los diferentes elementos del Estado -  
constituidos de hecho en grupos de presión públicos.

3.3.3.3. Los Grupos Extranjeros.- La distinción entre gru-  
pos públicos y grupos privados se aplica a los grupos nacio-  
nales. Pero pueden intervenir, e intervienen efectivamente,  
en la vida política interna de muchos países grupos de pre-  
sión extranjeros. Con respecto a su nación de origen, estos  
grupos pueden ser privados o públicos. Así, sindicatos ingle-  
ses pueden ayudar en las huelgas a los sindicatos italianos,  
las organizaciones patronales americanas pueden actuar sobre  
las administraciones francesas, siendo en uno y otro caso --  
grupos privados con respecto a Gran Bretaña o a los Estados\_  
Unidos. Por el contrario, si el Departamento de Estado in-  
terviene sobre un gobierno de Latinoamérica, si la C.I.A. in-  
fluencia a los militares del Oriente Medio, se trata de gru-  
pos públicos con respecto a los Estados Unidos. Pero, en lo  
que se refiere a la nación que sufre la presión, todos estos  
grupos son privados, puesto que permanecen siendo extranje-  
ros a su propio gobierno. Lo mismo ocurre cuando la presión  
es ejercida por organizaciones públicas interracionales: Co-  
misiones del Mercado Común o de la CECA, Organización de los  
Estados Americanos, Comecón, etcétera.

Sin embargo, también aquí, la distinción entre grupos\_  
públicos y privados es difícil de aplicar. En el caso de --  
que existan lazos entre el gobierno nacional y el gobierno -  
extranjero del que tal o cual agencia ejerce una presión, es  
ta posee los aspectos de presión pública. Igualmente sucede  
cuando la presión proviene de una organización internacional  
a la que se ha adherido el Estado que es objeto de la presión.

Estas presiones que provienen de organizaciones públicas extranjeras establecen lazos de dependencia y de subordinación concretos y reales de gobierno a gobierno, que doblan y refuerzan así las dependencias y las subordinaciones oficiales, que resultan de los compromisos establecidos por los tratados y los otros acuerdos internacionales. O también, estas presiones pueden crear una dependencia de hecho, tras la apariencia de una independencia jurídica. Las presiones de grupos privados extranjeros refuerzan también o establecen una dependencia de hecho, pero no se trata de una dependencia de gobierno a gobierno, sino de una dependencia de un gobierno extranjero con respecto a una organización privada.

#### 3.3.4. Los Seudogrupos de Presión:

Se denominan así a las organizaciones que ejercen una presión política, pero que no constituyen "grupos" propiamente dichos. Agrupan un cierto número de individuos y forman así una comunidad. Pero estos individuos son técnicos, que no ejercen siempre la presión en su provecho, sino por cuenta de otros grupos. Esta definición se aplica a dos grandes categorías de organizaciones: por una parte, las "oficinas" técnicas de presión y, por otra, los periódicos y los organismos de información.

a) Las oficinas técnicas de presión. Se trata de organizaciones puramente técnicas en cierta manera, en donde no existe una comunidad, a no ser la formada por los técnicos mismos de la organización. Se puede dudar en incluirlas dentro de los grupos de presión, porque aunque existe realmente una "presión", no existe "grupo" propiamente hablando.

3.3.5 Las cajas electorales.- Un primer ejemplo de esta categoría nos lo ofrecen las cajas electorales, que conocen un -

gran desarrollo en la mayoría de los países occidentales. La financiación de las elecciones es uno de los medios a través de los cuales diversos grupos ejercen una presión sobre el poder: principalmente las organizaciones empresariales. Algunas organizaciones empresariales entregan directamente los fondos a los candidatos o a sus partidos. Otras veces, sin embargo, el empresariado crea una organización especializada, una "caja" que recoge las cotizaciones más o menos proporcionales a la importancia de las empresas, asegurando ella misma su distribución. Este sistema ofrece una mayor discreción, lo cual es esencial en esta cuestión. Las "cajas" mencionadas se disimulan más o menos bajo la apariencia de pacíficas asociaciones de estudios. La Unión de los Intereses económicos del famoso senador Billiet desempeñó este papel bajo la III República, sucediéndole bajo la IV una organización dirigida por el Senador Boutemy. Estas cajas son indiscutiblemente grupos de presión. No financian a todos los partidos indistintamente, sino únicamente a los que agradan a sus proveedores de fondos. Poseen una orientación política clara, estableciendo lazos entre una serie de gente -los capitalistas- que desean ejercer una presión política, permitiéndoles dar a esta presión una eficacia mayor que si actuaran separadamente. Esto corresponde exactamente a la noción de grupos de presión.

3.3.6 Los Lobbies.- Los famosos lobbies americanos, pertenecen más claramente a la categoría de oficinas técnicas de presión. Ahora bien, en parte ha sido en base a ellos como se creó la teoría de los grupos de presión en los Estados Unidos. La palabra lobby quiere decir pasillo y designa los pasillos del Congreso y de las Administraciones. Los lobbies son las organizaciones que "hacen los pasillos", con objeto de intervenir cerca de los hombres políticos o de los altos funcionarios. En un principio, estas intervenciones las hicieron los representantes de los diversos grupos de presión. Pro

gresivamente, se fueron constituyendo una especie de oficinas especializadas en el lobbyng, que alquilan sus servicios a los grupos. Naturalmente, ciertos grupos conservan de todos modos su propia organización de intervención.

Si el lobby es realmente una organización puramente técnica, semejante a un gabinete de abogados o a una agencia de publicidad, que alquilan sus servicios a cualquiera, sin preocuparse de las orientaciones políticas especiales de los que les piden intervenir cerca de las administraciones y del gobierno, no se tratará de un grupo de presión -- propiamente dicho, sino de una organización comercial que sirve a los grupos de presión como medio de acción. Sería diferente si el propio lobby tuviese una coloración política o social, o si no aceptase presionar más que en provecho de los grupos que gozasen de su simpatía, rechazando hacerlo en los otros casos. Entonces se trataría de un verdadero grupo de presión.

3.3.7 Las Oficinas de Propaganda.- La misma distinción se puede aplicar a las oficinas de propaganda, cuyo mejor ejemplo es el que ofrece el "Centro de Propaganda de los Republicanos Nacionales", fundado en los años 30 por -- Henry de Kérillis, que distribuía carteles, folletos, octavillas, a los partidos y a los candidatos que se lo pedían. Se trataba en suma de una financiación indirecta, en lugar de dar dinero, se daban medios de propaganda "en especie". Tales organizaciones presuponen partidos políticos débiles, lo que ocurría en Francia en lo tocante a las derechas, sector político afectado por la propaganda de Kérillis.

Se advertirá que estas oficinas de propaganda especializada en un sector político, tienden a desaparecer. Cada vez es más frecuente que los partidos y los grupos de --

presión tiendan a confiar su propaganda a empresas de publicidad. Estas son absolutamente neutras y puramente técnicas. Por consiguiente, no se trata en absoluto de grupos de presión. Por el contrario, el "centro de propaganda" de Kérillis constituía todavía un grupo de presión, porque no era puramente técnico, ya que sus miembros poseían un compromiso político y no efectuaban la presión más que en el sentido conforme a sus opiniones. La distinción es la misma que a propósito de los lobbies. Cuando se trata de organismos puramente técnicos, constituyen únicamente unos medios de acción al servicio de los grupos de presión y no de grupos en sí mismos.

### 3.3.8 Los Periódicos y los Organismos de Información:

En cierta manera, se podrían comparar los periódicos y los organismos de información (radiodifusión, televisión) con éstos "seudogrupos" de presión. En efecto, son organizaciones técnicas que ejercen una presión política. Sin embargo, conviene hacer ciertas distinciones a este propósito.

1.- Los Periódicos y Organismos de Información de carácter Comercial.- Ciertos periódicos y organismos de información no poseen ningún carácter de grupo de presión. Son simples empresas comerciales, creadas con el fin de ganar dinero. Entonces se venden periódicos, emisiones de radio o espectáculos de televisión de la misma manera que se venden lechugas o pantalones. La prensa, la radio y la televisión de los países capitalistas, entran naturalmente en esta categoría. No constituyen medios políticos o educativos, más que en la medida en que no sean totalmente capitalistas, es decir, en la medida en que sus patrones acepten ganar menos dinero o incluso perder con el fin de poseer -- una influencia sobre el público o el gobierno.

Los periódicos y medios de información capitalistas, no buscan ejercer ninguna presión. Por el contrario, es en la medida en que no molesten al público -es decir en que no le "presionen"- como tendrán más lectores, auditores y telespectadores. De la misma forma, no tratan de influenciar al gobierno. La docilidad a su respecto les asegura por el contrario en máximo de facilidades y de apoyos. Sin embargo, si estalla un grave escándalo, están obligados a seguir el deseo que posee el público que ser informado -- sobre el particular. Así deben, en contra de su voluntad, adoptar algunas veces posiciones más audaces de lo que desearían los poderes públicos. Pero normalmente consiguen -- hacerlo con el máximo de precauciones, de manera que ayuden al gobierno en lugar de ejercer sobre él una presión auténtica. Evidentemente, habría que descartar el caso de los periódicos sensacionalistas, que viven precisamente de sus ataques contra el poder. En general, tienen también interés en no exagerar, con el fin de evitarse complicaciones, de manera que no se consagran más que a señalar escándalos secundarios.

2.- Los Periódicos y Organismos de Información que ejercen Presión.- Otros periódicos y organismos de información, sitúan en segundo término la búsqueda del provecho y se dirigen por el contrario, a ejercer una presión sobre el gobierno, los poderes públicos y la opinión. Entonces adquieren el carácter de grupo de presión. Debemos distinguir dos categorías en este dominio.

Unos son los medios de expresión de ciertos grupos determinados, de los que no son separables. Tales son por ejemplo, los periódicos sindicales o corporativos. Así, no se les puede distinguir realmente del grupo cuyos intereses defienden. Existe, de esta manera, toda una prensa especializada que no es más que la prensa de los grupos de presión.

Su estudio es particularmente interesante, ya que constituye un magnífico medio de información sobre los grupos que defienden. Los periódicos y los sindicatos obreros de las organizaciones empresariales, de los grupos de campesinos, permiten conocer la vida de estos grupos de presión. En general, van destinados a los miembros del grupo, más bien -- que al público ajeno, pero sirven de vínculo entre ellos. -- Se advertirá que muchos de estos periódicos serán un título característico, llamándose el "órgano" del grupo que los -- edita.

No obstante, ciertos periódicos y medios de información están destinados especialmente al público ajeno y no a los miembros de los grupos que defienden. Por otra parte, a veces disimulan cuidadosamente su dependencia de los grupos en cuestión, fingiendo ser autónomos. Tal es la situación de lo que se denomina a veces en Francia la "prensa de industria", para distinguirla de la "industria de prensa", -- cuyo único fin es vender la información. La industria de -- prensa corresponde a la primera categoría que acabamos de -- estudiar. La "prensa de industria" está formada por los pe -- riódicos y medios de información financiados por grandes in -- dustriales, bancas o poderosos grupos capitalistas, que tra -- tan de ejercer una influencia sobre el público y el gobier -- no, más bien que ganar dinero. Los capitalistas aceptan per -- der dinero, o ganar menos, con el fin de ejercer una presión política. El periódico Le Temps, adquirido por el comité -- Des forges en 1929 y financiado por él, constituía antes de 1939 un buen ejemplo de esta situación, que se halla muy ex -- tendida. Un gran número de periódicos del occidente ocupan una posición análoga. Pero la mayoría de las veces, son a -- la par "industria de prensa" y "prensa de industria". Es de -- cir, que sus propietarios tratan de ganar dinero, o no per -- der demasiado, al mismo tiempo que ejercer una presión so -- bre el público y el gobierno.

Una tercera categoría de periódicos y de órganos de información se halla constituida por instituciones independientes, que tratan de ejercer una especie de magisterio moral sobre los ciudadanos y el poder: por ejemplo, - Le Monde en Francia, así como muchos semanarios y revistas. Constituyen entonces grupos de presión algo análogos a las Universidades, a los círculos intelectuales, a las sociedades de pensamiento. Por otra parte, no pueden serlo más - que a condición de mantener una cierta rentabilidad en su empresa, a falta de la cual estaría condenada a desaparecer. Unicamente revistas o semanarios de débil difusión pueden - vivir bajo un régimen de mecenazgo, mantenidos por ricos - personajes desinteresados o por instituciones independientes. Pero no pueden vivir de esta manera los grandes periódicos. La experiencia prueba, sin embargo, que si existen diarios de carácter independiente, es posible mantenerlos - (el caso de Le Monde es típico). La mayor dificultad estriba en crear los órganos en cuestión. (119)

---

(119) Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. pp. 328-359.

### 3.4 FORMACION Y DIFERENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

"El viejo dictador, atado a las prácticas usuales, siguió sin embargo firme en su concepción de lo que era la vida política y respondió a la situación con los mismos procedimientos. Ante la división de las fuerzas que se reclamaban del porfirismo, desautorizó el "Partido Nacional Porfirista" forzándolo a disolverse, desorganizó al "Partido reyista" enviando a su jefe al extranjero, estrechó vínculos con los dirigentes del "Partido Democrático" y decidió en fin la constitución del "Partido Nacional Reelectionista" (1909), que presentó su candidatura a la Presidencia por séptima ocasión, acompañado de nuevo en la fórmula electoral por Ramón Corral". (120)

"La reelección de Díaz se presentaba por consiguiente en un marco de profundas convulsiones sociales y sin que los dirigentes porfiristas pudiesen encontrar una solución "institucional" a las profundas divisiones existentes en la burocracia política. Ante esta panorama. Justo Sierra -el más distinguido de los intelectuales "científicos" de la época, escribía en 1910 haciéndose eco de las tesis limantourianas, que no había "partido político, agrupación viva y organizada "en torno a un hombre". (121)

(120) José Yves Limantour. Op. Cit. págs. 162-165. Luis Javier Garrido. El Partido de la Revolución - Institucionalizada, la formación del nuevo Estado - en México. (1928-1945) Editores siglo veintiuno. 3a. Edición. pág. 31.

(121) Justo Sierra, Evolución Política del Pueblo Mexicano. Obras completas del maestro., T.XII, México, - Universidad Nacional Autónoma de México. 1948, - - p. 396. Op. Cit. Luis Javier Garrido. El Partido de la Revolución. Institucionalizada. pág. 32.

En el desarrollo histórico la figura del dictador y sus largos treinta años en el poder ocasionaron su eficientes motivos para el desenlace consabido.

Surgieron líderes revolucionarios dispuestos a romper con la continuidad.

En general, después de los largos períodos más o menos benéficos generaron ambiciones más o menos legítimas.

Los nuevos ideales que los condujeron al movimiento secundado, fueron los agentes de cambios sociales.

La vida es dinámica por naturaleza y los hombres generan nuevos intereses que suscitan en nuevas aspiraciones.

"El Congreso Constituyente de Querétaro excluyó no solamente a los elementos porfiristas y a los que habían intervenido en el derrocamiento del gobierno legítimo del señor Madero, sino que también, calificando con toda mala fé de reaccionarios, nada menos que a villistas y a zapatistas. La Revolución iniciada para dar mayor libertad y democracia a los mexicanos, se tornaba en manos de Carranza y su grupo de renovadores o neo-científicos, en la facción más anti-democrática". (122)

"Cuando se organizó el derrocamiento de Madero con el apoyo de los capitalistas extranjeros y de la oligarquía financiera y latifundista y éste fue ejecutado -

(122) Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México - Contemporáneo. 10a. Ed. 1985. Impresos en México. - Editorial PAX MEXICO. págs. 40-41.

por el general Victoriano Huerta, los partidos no existían aún en la vida nacional. El Pacto de la Ciudadela, ultimado en la embajada norteamericana, decidió el cuartelazo en el curso del cual Madero y Pino Suárez fueron detenidos y asesinados por órdenes de Huerta (22 de febrero de 1913). Los caudillos seguían siendo los únicos aglutinadores de las masas y las organizaciones políticas no tenían aún su sitio en la vida del país". (123)

La bandera más alusiva de la Revolución Mexicana fue: "Tierra y Libertad".

Y como consecuencia se desarrolló la lucha de clases. Fue una época de caudillaje que disputaban el poder, aglutinando las masas, pero sin organización política.

En el ambiente clamaban por una democracia y una institución de partidos políticos, pero toda la organización estaba en torno de un solo hombre.

"La lucha de los zapatistas por la tierra fue probablemente el hecho más significativo de la Revolución mexicana. Los historiadores debían reprochar a Zapata la ausencia de un proyecto nacional que presentase una alternativa frente al proyecto que los carrancistas con el apoyo del grupo de Obregón comenzaban a definir, pero los zapatistas luchaban esencialmente por la tierra y no vislumbraban el problema del Estado ni por consiguiente la posibilidad de constituir una organización po

---

(123) Op. Cit. Luis Javier Garrido. El partido de la Revolución Institucionalizada. pág. 34.

lítica que pudiese desarrollar en el plano nacional un programa más amplio y por esta razón no se preocuparon por estrechar sus lazos con el PLM. El movimiento zapatista constituyó sin embargo el momento clave de la Revolución, el que le dió su carácter más profundo: por su resistencia a las estructuras del porfiriato, por su rechazo en transigir con los gobiernos surgidos de la Revolución y en particular por su tentativa de organización comunitaria los zapatistas contribuyeron a darle a la Revolución Mexicana un carácter de verdadera lucha de clases.

La lucha entre los caudillos constituyó una tercera etapa de la Revolución Mexicana (1914-1915), en la que tampoco los partidos tuvieron un papel significativo. Durante varios meses, México tuvo dos gobiernos, el de Carranza en Veracruz y el de los convencionistas en la capital y tres presidentes surgieron de la Convención -Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro- se sucedieron sin intentar siquiera esbozar un proyecto nacional. El gobierno de Carranza, contando ya con el apoyo de una fracción de la burguesía y de amplios sectores de las capas medias de la población, decidió en tanto ampliar su base social. Luego de publicar en Veracruz una ley agraria que restituía las tierras a las comunidades (6 de enero de 1915), Carranza firmó un pacto con la más importante organización obrera del país, la Casa del Obrero Mundial, que aceptó apoyarlo militarmente organizando seis batallones rojos (17 de febrero de 1915).

En ese panorama, el general Obregón lanzó infructuosamente la idea de constituir una vasta formación política, la Confederación Revolucionaria, a fin de di-

fundir las tesis que el carrancismo enunciaba en nombre de "la Revolución" y que pretendía buscarle un mayor apoyo popular". (124)

En virtud de la representación social que Zapata y Villa comandaban, no podían constituir un proyecto nacional de gobierno dada a la clase social a la que pertenecían. Por lo tanto no sólo se vislumbraba un problema de orden social, económico y cultural, dando como resultado una política desvirtuada que inducía al pueblo a un levantamiento armado. El constante enfrentamiento entre los diversos grupos políticos daban lugar a la división de poderes, constituyendo así un problema nacional.

#### 3.4.1 La primera elección, para cubrir la etapa presidencial de 1917 a 1920

"El movimiento de 1910 había sido "El Sufragio Efectivo y la No Reelección", la elección fue más bien - el acuerdo conveniente de lo que más tarde había de ser conocido como la "Familia Revolucionaria" (Crítica de Vera Estañol):

El Sufragio Efectivo, esto es el sufragio ilimitado, fue sustituido por el Pacto de Familia -de la Fami

---

(124) Cf. Barry Carr. El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929. México, SepSetentas 256. Dirección General de Divulgación, Secretaría de Educación Pública, 1976, t. 1, pp. 60-106; y Jtan Meyer, "Les cubriers dans la Revolution Mexicaine; les bataillons rouges", en Annales Economics, Sociétés, Civilisation, núm. 25, enero-febrero de 1970. Op. Cit. Luis Javier Garrido. El Partido de la Revolución Institucionalizada. pág. 34-35.

lia Revolucionaria entendamos- a virtud de la cual Carranza sería electo presidente, una vez establecido el Régimen Constitucional y al terminar su período entraría como sucesor Alvaro Obregón.

En el fondo, no sólo se iba a violar el Sufragio Efectivo, sino que también se había preparado la primera reelección, puesto que Carranza seguía como jefe del Poder Ejecutivo bajo el nombre de Presidente Constitucional, en lugar de serlo bajo el nombre de Primer Jefe del Ejército constitucionalista.

Y en la casa del General Pablo González se efectuó la primera importante reunión de los más connotados miembros de la Familia Revolucionaria para constituir el partido político llamado Partido Liberal Constitucionalista- como órgano de los ciudadanos armados, que habían de hacer la elección del presidente.

Por lo tanto, no hay exageración en afirmar que fue un acuerdo de generales, los más conspicuos del carrancismo, del obregonismo y del gonzalismo incipiente el que determinó la designación del señor Carranza, quien, por otra parte no se pudo sustraer al sino mexicana no de que quien encabezaba una revolución o una asonada triunfante, asumía luego la presidencia del país.

Así que ni siquiera se siguió con el formalismo del porfiriato, que primero organizó un gobierno provisional, que no presidió Don Porfirio, y luego se forjó la tramoya de elección; ni mucho menos con la democrática actitud de Madero quien no solamente dejó correr la transición constitucional, sino que se enfrentó ante ene

migos que gozaron de todo género de posibilidades y libertades, y así llegó a la presidencia.

El resultado de las primeras elecciones bajo el régimen Constitucional que emanaba de la carta expedida el 5 de Febrero de 1917 fue el siguiente: Venustiano Carranza, 197,365 votos; Pablo González, 11,615 votos; - Alvaro Obregón, 4,008 votos. Con el acuerdo tomado en las reuniones de 1916 para sostener a Carranza, no hicieron campaña alguna en contra, Obregón ni Don Pablo González, sino que disciplinadamente, esperaron su turno para las elecciones de 1920. Pero, cuando Carranza violó el pacto de los revolucionarios, según le dijo entonces, -- en no favorecer las candidaturas de Obregón o de Pablo González, estos se lanzaron a la lucha y el resultado es así conocido: el Asesinato de Tlaxcaltongo, donde Carranza pagó con una emboscada, la que había propiciado para asesinar a Zapata en Chinameca.

Para preparar la elección de 1920, el señor Carranza dió un paso formal para reglamentarlas, expidiendo el 21 de julio de 1918 una Ley Electoral que modificaba con mejoras, la primera ley verdaderamente democrática y que había sido expedida debido al movimiento maderista, la de 1911, que fue comentada oportunamente por don Ramón Prida.

Habla Moya Palencia: "Por primera vez en una ley electoral mexicana se dio importancia a los partidos políticos, cuyos requisitos de constitucional autenticidad regulaba el artículo 106. Sin embargo, en ese aspecto la ley se adelantaba a la realidad. Sin embargo el país vivía el período de ajuste revolucionario, enfrentándose al problema del caudillismo y de la lucha de fac

ciones en lo interior, y en lo exterior a toda una serie de incomprendiones y ataques. Los partidos políticos no estaban maduros, pues apenas se estaban organizando el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Anti-Reeleccionista y el Partido Constitucional Progresista, organizados alrededor de la figura de Don Francisco I. Madero, en 1910 y 1911, respectivamente, habian desaparecido del horizonte nacional tras el asesinato del Apóstol.

Sin embargo, no tenia el menor propósito de practicar la democracia, como los hechos lo demostraban en 1920, cuando Carranza quiso imponer, con toda intransigencia, a su candidato incoloro y poco menos que desconocido, Bonillas, con una costosísima campaña que no llegó a culminar con éxito, pues sus adversarios, sobre todo los sonorenses, con Calles y Obregón a la cabeza, se lanzaron a la incidencia y dieron al traste no solamente con el gobierno, sino aún con la persona del señor Carranza.

Obregón lanzó su manifiesto: Con ese documento el General Alvaro Obregón inició en Junio de 1919 su campaña para Presidente de la República. Se le llamó el Manifiesto de la Resaca". (125)

El espíritu patriótico del "Apóstol de la Democracia" surge con el deseo de libertad e igualdad alimentando la creación de partidos políticos que luego, después de su muerte, desaparecieron.

---

(125) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. págs. 41-42-43-44-45.

Pero con el lema, de "Sufragio Efectivo y No --  
Reelección", fueron fundamentados en una Revolucionaria --  
Constitución perpetrada con un principio de justicia so- --  
cial.

Así como Maquiavelo urdía en su mente los planes  
políticos con gran malicia, el modelo sirvió para muchos --  
gobernantes a través de los siglos.

En México, el juego de posiciones en el poder ha  
bría sido determinado por Venustriano Carranza decidiendo,  
a su sucesor A. Obregón. Pero los tiempos cambian y los --  
hombres ni siempre son bien sucedidos con sus planes. Y al  
no haber cumplido con lo pactado pagó con la vida, lo que --  
anteriormente había logrado en Chinameca.

Aunque el país vivía una época de ajustes revolu-  
cionarios al espíritu democrático fluía en el ambiente con  
la renovación de nuevos partidos políticos, basada en la --  
nueva ley electoral, que garantizaba el derecho de asocia-  
ción.

#### 3.4.2 La Constitución de 1917.

"El programa del grupo Carranza fue la base en --  
la Constitución de 1917, pues en el Congreso Constituyente  
convocado por éste (20 de septiembre de 1916), no todos --  
los grupos revolucionarios estuvieron representados. Sólo  
carrancistas y obregonistas elaboraron el nuevo texto cons-  
titucional, es decir, representantes de las capas medias --  
de la población: militares, profesores, abogados y perio-  
distas. Frente a la mayoría que sostenía el proyecto oficial,  
la minoría obregonista, que se constituyó como el --  
ala izquierda del Congreso, logró sin embargo que se acep-  
tara al mismo importantes reformas que, luego de largos de

bates (10. de diciembre de 1916 - 4 de febrero de 1917), fueron incorporadas a los artículos 30., 27 y 123.

En el aspecto político, la nueva Constitución promulgada en Querétaro guardaba numerosas disposiciones de la anterior, pero tendía sin embargo a fortalecer al Poder Ejecutivo y aunque México continuó siendo una República representativa, democrática y federal, constituida por estados libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior pero unidos en una federación, se estableció en realidad una supremacía de hecho del Presidente de la República. La Constitución fue discutida bajo gran presión, porque el nuevo régimen tenía necesidad de legitimarse lo más rápidamente posible y de esta manera un proyecto que había sido presentado a Carranza para enriquecerla con un capítulo sobre la elección de los poderes y la organización de los partidos políticos, fue descargado como muchos otros.

La Constitución no mencionó a los partidos políticos, pero reconoció como derecho fundamental de los ciudadanos el de "asociarse para tratar los asuntos políticos del país". (126)

Como debemos recordar con espíritu de homenaje hacia los Constituyentes de 1917, y el aplauso por la incorporación de los artículos: 30., 27, 123, a la Constitución. -- Los pasos fueron firmes, así como las decisiones. aunque el

---

(126) Cf. Luis Cabrera, "Sufragio efectivo y no reelección", en Alberto J. Pani y otros, Una encuesta sobre la cuestión democrática de México, México, Cultura, T. G. S.A., 1948, p. 85. Op. Cit. Luis Javier Garrido. El Partido de la Revolución Institucionalizada. pag. 36.

proceso democrático se va desarrollando por etapas. Hasta entonces había sido posible afianzar puntos como la organización de los partidos políticos, pero el derecho de asociarse para tratar de asuntos políticos, ya era una realidad.

### 3.4.3 La Etapa Constitucionalista.

"El triunfo de la Revolución Maderista, inició la transformación del México Feudal al México Moderno y -- aparentó que iba a instaurar, por primera vez, la Democracia en México.

Con el asesinato del "Apóstol de la Democracia" cometido por el pretorianismo cuartelario, no solamente al canzó a las personas del presidente y del vicepresidente, Pino Suárez, sino que quebrantó rudamente las instituciones: Los Constabularios de Huerta tuvieron herederos numerosos entre los nuevos generales y civiles autócratas de la Revolución. Vencidos Villa y Zapata, con sus correligionarios, que eran los representativos auténticos de los más profundos anhelos populares, de la masa campesina, sobre todo, que era la mayoría en aquel entonces; traicionados los trabajadores que habían fundado la "Casa del Obrero Mundial" y que en las luchas de las facciones se habían equivocado al formar los batallones rojos y servir a la -- facción menos democrática y revolucionaria, la Carrancista ya en 1916 se advirtió que el camino a seguir por el México de hace medio siglo, no era el democrático." (127)

---

(127) Salazar Rosendo, La Pugna de la Gleba, México, 1923. Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. págs. 40-41.

"En los antecedentes, los documentos que redactó el General Benjamín Hill llamados "Estudio de los Partidos" podemos notar que en esta época había dos puntos de vista - capitales que son:

- 1) Cuál era la situación política del país?
- 2) Cuáles son las causas que originaban el malestar que se dejaba sentir cada día más, tocando los linderos de la angustia.

El mencionado general habla de dos partidos: Partido Conservador y Partido Liberal, con tendencias diametralmente opuestas. El primero lo integran los grandes - acaudalados, el alto clero, los extranjeros privilegiados, y el segundo todas las clases trabajadoras: jornaleros, - obreros, profesionales, agricultores, ganaderos, industriales en pequeño, constituyendo este último grupo una verdadera mayoría del pueblo mexicano cuya fuerza ha quedado plena mente demostrada en las contiendas armadas.

En los movimientos posteriores al de Independencia, el partido conservador se ha visto reforzado por caudillos del partido liberal que han prostituido su prestigio - cegados por una ambición o en defensa de fortunas ilícitas. Este tipo de neo-conservadores ha significado en todas las épocas el escollo más serio para la realización de los principios liberales.

Por otro lado el Partido Liberal está integrado - por una mayoría del pueblo y cuenta con la inmensa fuerza - que da la opinión pública.

Se comenta que el desastre del Partido Liberal -- aunque sea mayoritario es debido a la sub-división de los -

caudillos dentro del mismo partido, otra situación son los problemas de índole moral y político, así como económico - que no favorecían a la victoria de este partido mayoritario". (128)

"Y como anécdota había entre otras" No hay general mexicano que resiste un cañonazo de 60 mil pesos".

Otra es la afirmación: "Con nadie tengo compromi-  
sos políticos" y menos con los Partidos". (129)

El elevado espíritu democrático del general Benjamín Hill lo prueba en sus "Estudios de los Partidos" - gran contribución a la etapa constitucionalista.

Fueron estímulos para los líderes que necesitaban preparación, organización, estructura y disciplina para la consolidación de sus partidos. Y solamente con la pertinente investigación se puede analizar un proceso político.

Como resumen del estudio realizado resultó dos - tendencias partidistas diametralmente opuestas: conservadores y liberales.

"Durante la candidatura del General Pablo González, fue aceptada la plataforma mínima de la "Liga Democrática

---

(128) General Benjamín Hill Cit. por Daniel Moreno. pág. 47. Los Estudios de los Partidos Políticos.

(129) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos. pág. 58.

tica" teniendo como base la Constitución Federal promulgada en Querétaro el 5 de Febrero de 1917; segundo, la labor de concordia para lograr la unión sagrada de la patria; tercero, educación y cultura para robustecer el alma nacional; - cuarto, la autonomía de municipio; quinto, el problema de la tierra; sexto, creación del Fondo Patrimonial; séptimo, política en el ramo de hacienda; octavo, capital y trabajo a base de esfuerzo cooperativo; noveno, el estado, las empresas industriales y la beneficencia; décima, estímulo liberal a todas las empresas lícitas; décima primera, protección a la marina mercante; décimo segundo, por la pacificación de la república; décimo tercero, la organización de un ejército nacional permanente; décimo cuarto, institución de la guardia civil; décimo quinto, administración expedita de la justicia; décimo sexto; dignificación y depuración de -- los funcionarios oficiales; décimo séptimo, escalafón y garantías para los empleados públicos; décimo octavo, responsabilidad de los altos funcionarios del poder ejecutivo; décimo noveno, armonía de acción entre el ejecutivo y las cámaras de la unión; vigésimo, departamento de estadística; - vigésimo primero, política internacional; vigésimo segundo, el derecho del estado y la propiedad privada. Esta "Liga Democrática" fue aceptada por el candidato a la presidencia, ciudadano Pablo González, el día 27 de Noviembre de 1919.

(130)

Esta plataforma demuestra el constante fervor democrático que, aunque era representativo de una época de influencia militarista, las disposiciones llevaron a una marcada tendencia liberal constitucionalista.

### 3.4.4. Los Partidos Políticos en el País - 1923

"Los Partidos Políticos que se forman en México, casi sin excepción, principian con la junta de un reducido número de políticos de segunda categoría que procuran después anotar en sus listas los nombres de algún secretario de estado, de dos o tres senadores o de otros tantos diputados.

El objeto de esas agrupaciones es generalmente - el logro de cargo de elección popular, que recaen naturalmente, en sus organizadores, bien para apoderarse del ayuntamiento de la Ciudad de México, de otras ciudades de la República o bien de las curules en el Congreso de la Unión". (131)

"Las tentativas para crear una vida democrática - fueron sin embargo muchas y las semanas que siguieron a la promulgación de la nueva carta, varias organizaciones políticas y sindicales se constituyeron a favor de las condiciones que estableció la nueva legislación. La Primera Ley - Electoral posrevolucionaria (6 de febrero de 1917) estableció solamente dos requisitos para formar un partido político -no llevar un título religioso ni estar formado exclusivamente en provecho de una raza o de una religión (art. 60) -y gracias a ello se fueron constituyendo varias formaciones de importancia". (132)

"Decenas de organizaciones sindicales existían en México en 1917, pero la mayor parte de ellas carecía de una

---

(131) Luis Monroy Duran. Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos. pág. 75 Cap. IV.

(132) "Ley Electoral", en Diario Oficial, 6 de febrero de 1917, y en Legislación Electoral Mexicana 1812 1973, Op. Cit., págs. 255-271. Op. Cit. Luis Javier Garrido, El Partido de la Revolución Institucionalizada. pág. 38.

implantación a nivel nacional. La única excepción había sido la Casa del Obrero Mundial, de la cual la mayor parte de los dirigentes acababan de ser encarcelados por Carranza, y había por consiguiente las condiciones para la integración de una organización política que representara los intereses de la clase obrera. En este contexto Luis N. Morones y - - otros dirigentes de tendencia reformista crearon el Partido Socialista Obrero (PSO) (20 de Febrero de 1917), el cual pretendía convertirse en el partido de la clase obrera mexicana. Carente de bases sociales sólidas, esta organización iba sin embargo a desaparecer luego de su fracaso en las elecciones legislativas de ese año". (133)

"El más importante de los partidos que se manifestaron en el curso de 1917 fue sin lugar a dudas el Partido - Liberal Constitucionalista (PLC), fundada a finales del año anterior por varios jefes militares encabezados por Benjamín Hill, Alvaro Obregón y Pablo González, los que se consideraban independientes del gobierno. Con un programa de reivindicaciones dirigido en particular a las capas medias de la población, las que reclamaban una mayor participación en la política, el PLC se decía inspirado por los principios tanto de la Revolución maderista como de la Revolución constitucionalista "Sufragio efectivo No reelección". Independencia de los poderes, reforma agraria, y autonomía municipal y gracias a sus ambiciosos dirigentes rápidamente se implantó a nivel nacional llegando a tener comités estatales, distritales y municipales. Aunque se trataba de un organismo vinculado --

---

(133) Barry Carr. Op. Cit. T. I. págs. 27-129. Vicente Fuentes Díaz. Los Partidos Políticos en México, Op. Cit. -- págs. 208-209 y Moisés González Navarro, La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de Presión en la Reforma Agraria Mexicana. México, Costa-Amic, 1968. pág. 79, Op. Cit. Luis Javier Garrido. Los Partidos de la Revolución Mexicana Institucionalizada, pág. 38.

abiertamente a la personalidad del general Obregón, en el curso de esos meses los líderes peleeceanos aceptaron apoyar a Carranza en vista de las elecciones y desplegaron una gran actividad.

La candidatura de don Venustriano a la Presidencia de la República no fue impugnada por los jefes del ejército y, postulado por el PLC, tuvo un camino fácil hacia un mandato constitucional". (134)

Los partidos políticos en México lograron a raíz de la ley electoral del 6 de Febrero de 1917 establecer dos requisitos muy importantes garantizando su constitucionalidad.

Aunque el Presidente Carranza creó diversas reformas en la ley electoral que fué promulgada el 2 de Julio de 1918, también creó una serie de disposiciones que fortalecieron el control gubernamental sobre el proceso electoral.

Y aunque fué presidente electo constitucionalmente, encarceló a los dirigentes de la mayor organización sindical "La Casa del Obrero Mundial". Fué el primer presidente postulado por el PLC fundado por jefes militares con ideales determinados en los principios liberal constitucionalistas. Son simples observaciones establecidas en condiciones históricas que se desarrollan en un periodo de gran agitación y transformación en el proceso electoral de México.

---

(134) Vicente Fuentes Díaz, Los Partidos Políticos. Op. Cit. págs. 200-206 y Daniel Moreno, Los Partidos Políticos de México Contemporáneo (1916-1917), México Costa-Amic, 1971, 2a. Ed., págs. 15-16, Op. Cit. Luis Javier Garrido, El Partido Institucionalizado, pág. 38.

### 3.4.5. El Partido Liberal Constitucionalista.

"El Partido Liberal Constitucionalista llegó a ser el más poderoso en México, pudo contar entre sus adeptos una mayoría de diputados y senadores además de algunos ministros. De igual forma tuvo en sus manos al rico ayuntamiento de la Ciudad de México y casi todos los del Distrito Federal durante el año de 1922.

Debemos reconocer que éste ha sido el que reunió - mejores elementos de cultura e intelectualidad". (135)

"Los militares toman la iniciativa de aplazar el - enfrentamiento entre las dos figuras militares mayores, los - generales Pablo González y Alvaro Obregón, reconociendo que - Venustiano Carranza debe ocupar la primera presidencia constitucional. González lanza la idea de unificar el criterio - de elementos revolucionarios. Se reúnen los generales Alvaro Obregón, Pablo González, Cándido Aguilar, Alejo González, Cesareo Castro, Benjamín Hill y otros muchos en la Casa de - los Azulejos y proclaman Defensor de la Corriente Maderista - y postulan como candidato a Presidente de la República al - jefe del ejército constitucionalista: Venustiano Carranza.

Al ser electo Carranza con apoyo de PLC, no llama - a ninguno de sus miembros sobresalientes a formar parte de - su gabinete. El PLC lanza un programa para ser aceptado y - sostenido por sus candidatos a diputados y senadores "El Establecimiento del Régimen Parlamentario del Gobierno". Y -- combatido por grupos carrancistas, el PLC sufre su primera -

---

(135) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. pág. 76.

derrota al elegirse la Comisión Permanente del Congreso. Y con la candidatura de Obregón como presidente, declara que no desea que se sostenga por un solo partido. Y de ahí empieza a perder la mayoría ese partido". (136)

### 3.4.6. El Partido Cooperatista Nacional.

"El Partido Cooperatista Nacional es fundado por Manuel Aguirre Berlanga, Secretario de Gobernación de Venustiano Carranza quien posteriormente funda el PNC. Postula el cooperatismo como solución a los problemas económicos del pueblo. Propone la nacionalización de la tierra y de las grandes empresas de servicio público, la autonomía universitaria y la creación de una guardia civil en lugar de ejército.

En 1919 bajo la dirección de Jorge Prieto Laurens, apoya la candidatura presidencial de Alvaro Obregón.

En 1920 el partido se divide pues su presidente - apoya la candidatura de Alvaro Obregón, Manuel Aguirre Berlanga, y a Ignacio Bonillas así como Jacinto Treviño y la - de Pablo González.

En 1922 coaligado con el Partido Laborista Mexicano, el Agrarista y el Socialista del Sureste forma la Conferencia Nacional Revolucionaria y alcanza la mayoría en la Cámara de Diputados con ventaja de uno o dos votos, derrotando al Partido Liberal Constitucionalista que hacia un año había perdido la simpatía de Obregón y, con ello su influencia. En 1923 triunfa en las elecciones para elegir ayuntamiento en la Ciudad de México. Aumentando sus adhe-

(136) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. págs. 88-89.

siones y logra influir en los nombramientos de magistrados y jueces para el Distrito Federal. En 1924 queda liquidada la rebelión que trató de llevar a la Presidencia de la República a Adolfo de la Huerta.

Esa rebelión que dividió en dos al grupo revolucionario y causó gran destrucción física al país, terminó con - desalojar de la escena política al PNC". (137)

### 3.4.7. El Partido Laborista.

"Este partido nace con el nombre de Partido Socialista Obrero. Es organizado por Luis N. Morones y secundado por José Barragán H. y Enrique Arce. Presenta un programa clasista bastante avanzado. Rompe con la teoría y la práctica que aparta a los obreros de la acción política. Es el -- primer paso de la clase obrera para abandonar el anarco sindicalismo. Pero desaparece ante el fracaso electoral. En - 1919 resurge con el nombre de Partido Laborista Mexicano bajo los auspicios de la Confederación Regional Obrero Mexicana, y se le atribuye el papel de instrumento político de la clase obrera. Su programa postula el respeto de los derechos de los obreros, el impulso a la educación, el crédito a los campesinos, la protección a los artesanos y el mejoramiento de la vivienda, la alimentación y la seguridad social. El partido manifestó su decisión de colaborar con los gobiernos de la Revolución.

En 1920, en el teatro Calderón de la ciudad de Zatecas tiene lugar su primera Convención Nacional. Ahí se expresan claras muestras de oposición a la candidatura presi

---

(137) Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. págs. 76-77. Premia Editora. 1985.

dencial de Ignacio Bonilla, y apoyo a la de Alvaro Obregón. En 1924 el presidente Obregón se niega a crear los puestos de agregados obreros en las embajadas de México en el exterior.

Morrone insiste inútilmente. Parece considerar al partido como instrumento determinante para el logro de sus aspiraciones políticas, más bien lo ubica como apéndice de la CROM. En 1928 en el teatro Hidalgo de Orizaba, Morrone pronuncia un discurso para iniciar las festividades del "Días del Trabajo". E incita a los movimientos de Obregón pues después de alabar desmedidamente a Calles, señala que hay quienes quieren imponer su autoridad a toda costa, aún con el sacrificio de otros. Agrega que sus enemigos pueden quitarle todo, menos la voluntad de luchar por los trabajadores". (138)

"Durante la época histórica que nos ocupa, el Partido Laborista Mexicano, convencido de que el señor de la Huerta no era revolucionario sincero, postuló como candidato a la presidencia de la república, al General Plutarco Elias Calles". (139)

#### 3.4.8. El Partido Nacional Agrarista

"En el año de 1920, el 13 de Junio, se fundó este partido, cuyos principios fundamentales se dirijan

---

(138) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos - en México. págs. 85, 86, 87.

(139) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos del México Contemporáneo. pág. 88.

a la consumación de la Reforma Agraria y al triunfo de - los ideales que había proclamado Emiliano Zapata. Asesi- nado ese revolucionario por el gobierno de Carranza, en - 1919, sus fuerzas tanto políticas como armadas, no se - dispersaron, sino que se unieron en torno al general Ma- gaña, en el año de 1920, ante la Rebelión de Agua Prieta en la campaña electoral de gran intensidad que se efec- tuó este año, estuvo en condiciones de capitalizar la - fuerza de los surianos.

Según una carta de Don Antonio Díaz Soto y Ga- ma, de los fundadores; "El Partido Nacional Agrarista em- pezó por organizar clubes agraristas en numerososo pue- blos de los estados de Morelcos, Puebla, México, Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Jalisco y Chihua- hua, y una vez organizados estos clubes reunió a sus re- presentantes en una gran convención que se llamó Primer - Congreso Nacional Agrarista, cuyas sesiones tuvieron - - enorme resonancia en toda la República. Se sostuvo du- rante mucho tiempo con sólo las cuotas de sus miembros - (citado por Fuentes Díaz, en los Partidos Políticos de - México, II, México 1956).

Su fundación, fue semanas después de la muerte de Carranza, y eso indica la imposibilidad de luchar ba- jo la administración reaccionaria y anti-democrática del Primer Jefe. Bajo la presión de los diputados agraris- tas, que lograron ingresar al Congreso con la amistad de Obregón, y el fenómeno llamado "Unificación Revolucionaria", que lo mismo recorrió ex-huertistas que Felicitas\_ de Pelaez y toda clase adversarios del Carrancismo; bajo la presión de los parlamentarios de su partido se dió - impulso notable a la Reforma Agraria, Villarreal Minis- tro de Agricultura y Fomento en 1922 dió un gran impulso a este partido.

Este partido tuvo grandes simpatías por parte de Obregón, lo que le permitió tener gran importancia durante los 5 años, incluso con gran número de adictos afiliados, vio disminuir su influencia y cayó definitivamente bajo los golpes del callismo sobre todo en la etapa del maximato, lo que ha llamado gobierno de trasmano, cuando Calles manejó la política nacional, no como presidente sino como poder tras del trono". (140)

### 3.4.9. El Partido Socialista del Sureste

El 2 de junio de 1916 se funda en Mérida, Yucatán, el Partido Socialista Obrero, por obra de los activistas de la Casa del Obrero Mundial y de las acciones del gobierno de Salvador Alvarado. Queda como presidente del mismo el peluquero Rafael Gambo. El PSO da a Alvarado elementos de presión y de negociación con los hacendados y con la burguesía en general.

También el programa del PSO da inicio a la práctica de la libertad, la impaciencia de un indio que esperaba su total emancipación, los preceptos de constitucionalismo, las conquistas de la Revolución hechas ley en decretos y acuerdos y que un año después dieron contenido social a la Constitución de 1917, la suma de esfuerzos y el pensamiento de su gestor el General Alvarado y los principios, la lucha y los ideales de su líder y organizador, Don Felipe Carrillo Puerto.

El programa del Partido Socialista Obrero dió parte a los que después aparecieron en Yucatán. Es muy

---

(140) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. págs. 88-89.

importante conocerlo. La convocatoria del Congreso precursor Socialista se publicó en el Diario Oficial de - - aquel estado, y su traducción al inglés fue redactada en la ciudad de Chicago, E.U., por el presidente de la "American Federation of Labor" de los Estados Unidos de Norteamérica, señor Samuel Gompers; hubo otra más; la hecha al portugués por las organizaciones obreras de Sao Paulo, Brasil, tiene fecha del 20 de Octubre de 1916. El acto - se efectuó en la entonces escuela vocacional, predio número 475 de la calle 64 de la ciudad de Mérida. En 1917 el PSO se organiza al llamarse ahora Partido Socialista de Yucatán. Carrillo Puerto ocupa la presidencia del - PSY. Y lanza la candidatura para gobernador de Carlos - Castro Morales, pues la Constitución de 1917 había imposibilitado la candidatura de Salvador Alvarado.

Y en Noviembre de 1917 ocupa la gobernatura - del estado el socialista Castro Morales Carlos. El PSY - simpatizante de Alvaro Obregón en 1919 se enfrenta al - Partido Liberal Yucateco que trata de imponer la candidatura presidencial de Ignacio Bonillas en el territorio - yucateco. Un pelotón de soldados carrancistas reprime a los socialistas yucatecos.

En 1920, Calles le dá armas al PSY para que - triunfe sobre el Partido Liberal Constitucionalista.

En 1922 con la llegada del presidente Alvaro - Obregón, el PSS forma parte de la Confederación Nacional Revolucionaria. Estando ésta aglutinada en el Congreso - de la Unión, el Partido Laborista Mexicano y el Nacional Agrarista bajo la dirección del Nacional Cooperativista - a fin de arrebatarle el control de la Comisión Permanente al Partido Liberal Constitucionalista, que en el momento era el más fuerte.

El PSS, la candidatura presidencial de Plutarco Elfas Calles y por ello, los enemigos de Carrillo - - Puerto aprovecharon la rebelión delahuertista para hostilizarlos. Carrillo Puerto sale de Mérida a buscar apoyo armado y en 1923 Felipe Carrillo Puerto es enjuiciado y condenado a muerte por los delahuertistas.

En 1929 el PSS se integra al Partido Nacional Revolucionario. Su líder Bartolomé García Correa forma parte del Comité Nacional Ejecutivo del PNR". (141)

### 3.410. La Alianza de Partidos Socialistas

Pocas menciones se hacen de esta agrupación, a la que conviene hacer referencia porque marca una etapa de transición en la política mexicana. Al mismo tiempo que se seguían los viejos métodos, con sus vicios y cualidades, se intentaba una formación diversa, pensando en organismos nacionales. Tenía la vieja falla de que se constituía por casi únicamente elementos que formaban parte de la administración pública, lo mismo Federal que de los Estados.

Desde otro punto de vista, esta agrupación se frustró porque una de sus finalidades era la postulación presidencial del General Alvaro Obregón; y se puede considerar que tenía el propósito de figurar preeminentemen

---

(141) Paoli Francisco y Enrique Montalvo. El Socialismo - Olvidado de Yucatán-México, Ed. Siglo XXI 1977. Cit. por Alejandra Lajous - Los Partidos Políticos en México. págs. 145-146-147.

te cuando dicho personaje fuera reelecto. La Convención de la Alianza de Partidos Socialistas de la República, - celebró su primera convención en el mes de Mayo de 1926, es decir cuando se planteaba, por cierto con gran anticipación, la campaña presidencial. Y según se propuso en la convocatoria respectiva concurren delegados de toda la República". (142) En tales circunstancias resultó difícil encontrar un denominador común que permitiera -- aliar, y no se diga coordinar, a tantas y tan diferentes organizaciones políticas. Tal vez el logro más significativo de la jornada fue llegar a una definición común - de socialismo como: "Una tendencia desinteresada completamente para hacer feliz a las clases sociales mexicanas en un ambiente de socialismo mexicano verdadero y patriótico. (143)

### 3.4.11. Los Partidos del México Contemporáneo.

#### El Partido Nacional Revolucionario.

"El nacimiento del partido de la Revolución es tá inscrito dentro del movimiento social mexicano iniciado en 1910. El asesinato del Presidente electo, general Alvaro Obregón; las secuelas y efectos negativos de la guerra "Cristera"; el impacto económico de la gran depre

---

(142) Op. Cit. Danjel Moreno. Los Partidos Políticos. Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio Mortiz, 1972, págs. 99-100.

(143) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. págs. 149-150.

sión, la dispersión creciente de los grupos y corrientes revolucionarias, fueron algunas de las circunstancias en las que se dió el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

La primera declaración de principios del partido de la Revolución, se aprobó durante la creación del mismo, el 4 de Marzo de 1929, en plena recesión económica, a sólo unos meses del asesinato del general Obregón y poco antes de que la Universidad Nacional obtuviera su autonomía. Esta declaración se reforma substancialmente el 30 de Marzo de 1938, cuando el PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana a unos días de la expropiación petrolera. La declaración de principios es nuevamente petrolera. La declaración de principios es nuevamente modificada con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional el 26 de Enero de 1946, unos días antes de iniciar su campaña presidencial el Licenciado Miguel Alemán como candidato del PRI, y cuando el mundo se enfrentaba a los grandes problemas de la reconstrucción como consecuencia de la segunda Guerra Mundial. Esta declaración de principios es modificada en 1950, durante la primera Asamblea Nacional Ordinaria del PRI. Esta reforma tiene lugar en un momento en que la intransigencia ideológica en los Estados Unidos estaba en pleno auge y cuando una nueva guerra en Asia estaba en puerta. Nuestro país vivía el preludio de una gran agitación política como consecuencia del futuro cambio de gobierno y de la designación del candidato del partido a la Presidencia de la República. La declaración de principio es modificada en tres ocasiones más; por la Segunda Asamblea Nacional Extraordinaria, en 1963; en la sexta asamblea nacional ordinaria, en 1971, y en la séptima Asamblea Nacional Ordinaria, en 1972. En esta última se realizan reformas profundas a dicha declara-

ción. Esta reforma reciente se encuentra enmarcada dentro - del amplio proceso de reforma política, llevada a cabo por - el presidente Echeverría desde el inicio de su mandato constitucional.

El programa de acción del partido de la Revolución, al igual que la declaración de principios, fue modificada durante la transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana y durante la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional, en 1938 y en 1946m respectivamente. El programa de acción del Partido Revolucionario Institucional ha sido objeto de reformas en tres ocasiones: en 1950, - durante la primera Asamblea Nacional Ordinaria; en 1960, durante la tercera Asamblea Nacional Ordinaria y durante la -- séptima Asamblea de 1972.

Los principios generales sobre los que se sustenta la ideología del partido de la Revolución como Partido Nacional Revolucionario, como Partido de la Revolución Mexicana y actualmente como Partido Revolucionario Institucional, que, como se dijo antes, están contenidos en la Constitución de - 1917, son: la igualdad jurídica, económica y social de todos los hombres; el respeto a las libertades y los derechos humanos, y las garantías para su ejercicio; el gobierno democrático, la soberanía popular, la organización federal del Estado; la economía mixta derivada del derecho y la obligación - del Estado de dirigir y orientar la economía nacional, como rector de la misma; del derecho de propiedad de la nación sobre los recursos naturales fundamentales y el derecho de someter la propiedad privada a los dictados del interés público, subordinando así el interés individual al colectivo; la distribución de la tierra a los trabajadores del campo, la propiedad colectiva de la misma junto con la pequeña propie-

dad individual, el otorgamiento de recursos y todos aquellos elementos que constituyen una verdadera reforma agraria; la protección y defensa de los intereses de los trabajadores, a través de una vigorosa y cada vez más amplia legislación social; la educación obligatoria y gratuita de todos los mexicanos, como factor de liberación y transformación; una política internacional autónoma e independiente, basada en los principios de respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos; de abierto y franco repudio a la guerra y a toda reforma de intervención; un desarrollo independiente que concilie el progreso económico, el progreso social y el progreso cultural". (144)

### 3.4.12. El Sinarquismo.

#### El Partido de Fuerza Popular.

"Mucho se a escrito sobre el origen del grupo político de ideas ultraconservadoras y surgió con el nombre de Sinarquismo, tanto en su antecedente nacional como en lo que se refiere a las influencias extranjeras. Lo que es indudable, declarado en documentos de los propios sinarquistas en su unidad, o continuidad, con la lucha cristera de 1926 a -- 1929 en la última fecha se efectuaron los arreglos entre las autoridades eclesiásticas y el gobierno mexicano, pero un -- sector del clero católico y los grupos más agresivos estuvieron en desacuerdo con dichos convenios y siguieron en rebelión. La Liga Nacional de Defensa por la Libertad Religiosa fue el organismo de mayor compatibilidad que incluso atacó con dureza al arzobispo de México y al grupo del alto clero católico que se inclinó por una solución pacífica.

---

(144) Los Partidos Políticos de México FCE archivo del fondo 49-5051 José Angel Conchelo, Arnoldo Martínez Verdugo - Francisco Ortiz Mendoza, Jorge Pinto Mazal, pág. 353, - la. Ed. 1975.

"La tiranía, dejó escrito González Flores hacia 1920, en su formidable primer libro "La Cuestión Religiosa en Jalisco", es más bien un fenómeno social que un fenómeno político..."

En el mismo documento se sostiene que "La Unión Popular y la revolución cristera son la auténtica faz del Sinarquismo se siguió escuchando entre sus integrantes el grito de "Viva Cristo Rey", su fuerza estuvo, fundamentalmente, en los Estados de Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Jalisco y Zacatecas, y hubo ciudades como Morelia y León, donde llegaron a realizar concentraciones masivas de centenares de miles de afiliados.

La cancelación ocurrió en 1949, por un grave desacato al pensamiento de don Benito Juárez, aparte de que por algunos actos del P.F.P. muestra aires subversivos.

Los adversarios más decididos de estos grupos los han juzgado de muy diverso modo y según el escritor marxista Gil, sólo fueron un eslabón más de los grupos conservadores. Sobre su fundación nos dice: "Para formar un tal partido contaban además, con toda la experiencia de 133 años de fracasos en México, con todas las fallas de la Revolución fácilmente capitalizables, pero, sobre todo, con una experiencia importada: la experiencia de los partidos fascistas europeos, los triunfos momentáneos del Nacional Socialista en Alemania, del Fascista en Italia y de la Falange Española. De todos ellos se podía tomar algo y hacer un partido a la medida de México. Eran tres modelos a imitar. No había más que poner manos a la obra. Todas las fuerzas enemigas de la Revolución Mexicana se aplicaron con ganas a la tarea de estructurar ese partido y, al fin, lo consigieron: la Unión Nacional Sinarquista, es el instrumento polí-

tico más perfecto que haya tenido jamás la reacción en México desde la Independencia a esta parte, ¿Qué es la Unión Nacional Sinarquista? ¿Un partido más? ¿Una quinta columna -- nazi-fascista? No. Es algo más que todo esto, porque es todo esto y, además, un ejército, un ejército listo para ponerse en marcha en el momento oportuno. Y ese momento parece -- no estar muy lejano..."

Hay un aspecto que merece meditar; el referente a por qué esta agrupación llegó a tener tantos afiliados o -- simpatizantes, pues sus más tenaces adversarios admiten que -- sobrepasó el millón de miembros, o por lo menos de seguidores --, fuese en sus concentraciones o en las diversas reuniones o asambleas que realizaban. Surgido en medios de provincia, llegó a la capital del país y en la ciudad de México -- fundó sus órganos de propaganda. La versión de un sector -- marxista se finca en la pobreza de los labriegos: "No se puede culpar al campesino que por treinta años estuvo esperando en vano la felicidad de un pedazo de tierra por haber perdido las esperanzas de tenerlo; no se puede culpar al campesino por no poder entender las contradicciones de un régimen -- que ha Prometido todo y sólo ha cumplido en limitada proporción. Pero el hecho está ahí, toda esa masa campesina y artesana del Bajío se ha unido al Sinarquismo; hombres descalzos, mujeres de rebozo, entraña viva, innegable, del pueblo mexicano; cruzan oblicuamente su brazo derecho sobre el pecho, saludando un porvenir mejor que esperan encontrar bajo la bandera de la UNS". (145)

---

(145) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. pág. 148, 149, 150, 151, 152.

### 3.4.13. La CROM contra el Sinarquismo.

En los años de apogeo del Sinarquismo, que fueron -- los de la Segunda Guerra Mundial, logran conquista muchos -- adeptos entre los obreros; pero generalmente las viejas orga-- nizaciones de trabajadores como la C.T.M. y la C.R.O.M. para detener su influencia les expulsaron. Más como el Sinarquis-- mo siguió siendo una fuente de inquietudes para los grupos -- de obreros organizados, la C.T.M. hizo numerosas expulsiones aparte de que sus dirigentes los combatían ideológicamente.

(146)

### 3.4.14. El Partido Acción Nacional (P.A.N.)

"En los primeros lustros de su existencia, el Par-- tido Acción Nacional tuvo una unidad relativamente precaria, de los años de 1939 a 1952. En este año su situación cambia porque se decide a lanzar su primer candidato a la Presiden-- cia de la República.

A partir de 1952, con la candidatura presidencial -- del Lic. Efraín González Luna, uno de los ideólogos del par-- tido, su actividad se intensifica y obtiene cada vez un ma-- yor número de votos. González Luna, se enfrentó al candida-- to del PRI, don Adolfo Ruiz Cortines, y al candidato del Par-- tido Popular, Lic. Vicente Lombardo Toledano. En 1958, fren-- te al Lic. López Mateos, enfrentó a un joven político de Chi-- huahua, don Luis H. Alvarez, quien realizó una intensa y ru-- da campaña en todo el país. En 1965 fué su candidato el Lic. José González Torres, quien antes había luchado intensamente dentro del partido y había realizado importantes campañas -- por el Congreso Nacional. Su campaña fue la que oficialmente

ha recibido y se le reconocieron mayor número de votos, ya que pasó de un millón. También influyó el hecho de que se cambió el sistema electoral para permitir la representación de los diputados de un partido.

Este partido ha seguido denunciando violaciones de las que se considera víctima. Así, lo manifestó en una conferencia del Lic. Adolfo Chrislieb Ibarrola, uno de sus más combativos diputados e ideólogos (1964-1967), quien en los últimos años ha contribuido a tratar de darle a su partido una política de mayor proyección social. (147)

#### 3.4.14.1 Principios de Doctrina

"A través de su intervención en la vida pública de México, Acción Nacional, ha comprobado la validez de -- sus Principios de Doctrina, los cuales, mediante una difusión y aplicación constantes, han tenido innegable influencia en la evolución política de nuestro país, donde ya se ha iniciado el establecimiento de un régimen de partidos, y donde, por la formación y el robustecimiento de la opinión pública, los ciudadanos se interesan cada día más en las cuestiones políticas.

Por ello, a veinticinco años de su fundación, Acción Nacional, --único partido político que en la Historia de México ha vivido y progresado con independencia frente al poder público-- reitera su adhesión a los Principios de Doctrina aprobados en la Asamblea Constitutiva de 15 y 16 de Septiembre de 1939, que han servido de fundamento y motor para su tesis y actividades.

---

(147) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. págs. 308-309.

Las exigencias impuestas desde entonces por la - evolución natural de la Nación y del mundo, el crecimiento del Partido y su mayor penetración en la conciencia del -- pueblo mexicano, han hecho por Acción Nacional considere - conveniente presentar a sus miembros y simpatizadores, y a la opinión pública del país, las proyecciones actuales que sus Principios de Doctrina arrojan sobre la situación polf\_ tica nacional e internacional". (148)

#### 3.4.14.2 La Persona.

"El ser humano es persona, con cuerpo material y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con res ponsabilidad sobre sus propias acciones, y con derechos - - universales, inviolables e inalineables, a los que corres-- ponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana indi- vidual y social". (149)

#### 3.4.14.3 La Polftica.

"Acción Nacional concibe la polftica -actividad - humana indispensable y superior- como la capacidad y obliga ción de servir al hombre y a la comunidad". (150)

#### 3.4.14.4 El Estado.

"El Estado, como sociedad polftica, requiere de - un Gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad.

---

(148) Idem. pág. 310-311.

(149) Ibidem. pág. 311.

(150) Ibidem, pág. 312.

Requiere también del recto ejercicio de al autoridad, que no es el mero dominio de un hombre o de un grupo, sino -- que tiene por fin la realización del bien común que simuláneamente implica la justicia y la seguridad, y la defensa, respeto y protección de la persona y del bien colectivo. Por tanto, el Estado no debe desconocer los derechos esenciales de la persona y de las comunidades intermedias, ni erigir las decisiones del Póder en única fuente de derecho o en definición arbitraria del bien común". (151)

#### 3.4.14.5 El Orden Internacional.

"La Nación Mexicana es una realidad viva, con - tradición propia varias veces secular, y con elementos internos de unidad capaces de superar toda división en parcialidades, clases o grupos.

Las peculiaridades propias del pueblo mexicano\_ le permiten mantener una convivencia justa y pacífica con todos los miembros de la comunidad internacional, sobre - bases de igualdad jurídica y respeto común". (152)

#### 3.4.14.6 La Democracia.

"La Democracia requiere la participación eficaz de las personas en las actividades colectivas que ccondi--cionan su propio destino personal. Porque la democracia\_ como sistema de vida y de gobierno se funda en la igual--dad esencial de todos los seres humanos, es la forma superior de legitimación del poder polftico y el sistema ópti

---

(151) Ibdem. pág. 314.

(152) Ibdem. pág. 316.

mo para respetar la dignidad humana que en lo material debe sostenerse en la suficiente económica de todos y en lo espiritual en la posibilidad real de acceso a los valores de la cultura y en el respeto a la libertad del hombre para responder ante su conciencia y ante Dios del propio -- destino y el de sus semejantes". (153)

#### 3.4.14.7 El Partido Político.

"El pluralismo político, es decir, la diversidad de convicciones, tendencias e intereses políticos impone la necesidad de la discusión y del diálogo entre los diversos grupos políticos, y entre ellos y el Gobierno. La discusión y el diálogo que se basan en la sinceridad y en la verdad, son condiciones para conciliar la diversidad en la unidad, mediante el recto ejercicio del poder.

Son antidemocráticos los sistemas de partido -- único o de partido oficial sostenidos política y económicamente, por el Gobierno, porque tales partidos son instrumentos de un poder totalitario o autocrático y artificios que intentan nulificar o impedir que se manifieste -- la diversidad de corrientes de opinión que necesariamente existen en toda sociedad. (154)

#### 3.4.14.8 Municipio.

El Municipio es la forma primera de la sociedad civil con autoridades propias y funciones específicas, cu ya misión consiste en proteger y fomentar los valores de \_

---

(153) Ibidem. pág. 316.

(154) Ibidem. pág. 317.

la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.

El Municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.

El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir" sus fines. (155)

#### 3.4.14.9 La Familia.

"La familia, comunidad de padres e hijos y unidad social natural básica, tiene influjo determinante en la sociedad entera.

La Familia tiene como fines naturales la continuación responsable de la especie humana; comunicar y desarrollar los valores morales e intelectuales necesarios para la formación y perfeccionamiento de la persona y de la sociedad y proporcionar a sus miembros los bienes materiales y espirituales requeridos por una vida humana ordenada y suficiente". (156)

#### 3.4.14.10 La Educación.

"La libertad de investigación y de opinión científica o filosófica, como toda libertad de pensamiento no puede ser constreñida por el Estado. La libertad de expresión

---

(155) Ibidem. pág. 318.

(156) Ibidem. pág. 318.

no puede tener otros límites jurídicos que los impuestos por las normas morales y el bien común. (157)

### 3.4.15 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

"En 1948 tras la desaparición del sector militar - del PRI, algunos generales de ideas carrancistas y villistas encabezados por Jacinto B. Treviño forman la asociación política y social revolucionaria "Hombres de la Revolución", así fue en 1964 surge el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Sus fundadores son, además del general Treviño, los - generales José Gonzalo Escobar, Alfredo Breceda, Juan Barra-gán, Rafael Izaguirre, Fernando Vázquez Avila, Raúl y Emilio Madero, Francisco J. Aguilar y Manuel N. Santos. Postula un ideario semejante al del PRI. El general Treviño queda como presidente de este naciente partido.

En 1957 obtiene su registro con base a las firmas de 65 mil militantes radicados en 19 Estados y en el Distrito Federal. Su lema es "Justicia para gobernar y honradez - para administrar".

En 1958 participa en las elecciones presidenciales a favor de Adolfo López Mateos. Obtiene el 0.43% de los sufragios para diputados.

Y en 1961 en las elecciones para Diputados Federales obtiene el 0.49% de la votación.

En 1964 renuncia Jacinto B. Treviño a la presidencia del partido por dificultades internas. Los sucede Juan

Barragán Rodríguez. Postula como candidato presidencial a Gustavo Díaz Ordaz. Obtiene el 0.71% de la votación. A pesar de no alcanzar el 2.5% establecido por la Ley Electoral para obtener "diputados de partido", se le otorgaron esas curules.

En 1967 obtiene el 1.37% de la votación.

En 1969 apoya la candidatura de Luis Echeverría.

Y en 1973 obtiene el 1.85% de la votación.

En 1975 Pedro González Azcuaga es elegido presidente del partido para sustituir a Juan Barragán, quien falleció.

En 1976 el partido enfrenta una grave división. El presidente del partido, Pedro González Azcuaga, expulsa a Mario Guerra Leal, quien fungía como secretario general. Por otro lado, se desconoce al comité directivo de Baja California Norte, que se niega a apoyar la candidatura de Hermenegildo Cuenca Díaz para la gubernatura estatal.

En 1977 el teniente coronel Juan C. Peña es nombrado presidente interino del partido para sustitución a González Azcuaga, quien fue destituido por la gran comisión del PARM por sus diferencias ideológicas con Guerra Leal.

En la asamblea nacional del partido se nombra presidente al general Antonio Gómez Velasco, vicepresidente al contralmirante Manuel Zermeño, secretario general a Rubén Rodríguez Lozano y oficial mayor al general Antonio García Abaunza.

En 1979 renuncia Antonio Gómez Velasco, por razones de edad y salud, a la presidencia del partido.

El Consejo Nacional escogió entre 6 candidatos a Antonio Vázquez del Mercado como presidente del partido. La división interna es evidente.

Y en 1980 Jesús Guzmán Rubio, quien sustituyó a Antonio Vázquez del Mercado, es acusado de ineficiente y de fomentar la división interna del partido.

Las acusaciones contra Guzmán Rubio, en el sentido de que ha hecho malos manejos de los fondos del partido, lleva a 4 de los 10 diputados parmistas a desconocer al Comité Ejecutivo Nacional. Dos más deciden actuar independientemente.

La división en el partido continua. Los ataques se centran ahora en Guzmán Rubio, a quien se acusa de tener nexos con las autoridades del Departamento del Distrito Federal de aquel entonces.

Siete comités estatales desconocen a Guzmán Rubio, a quien acusan de malversación de fondos.

En 1982 a pesar de haber postulado a Miguel de la Madrid, el PARM sólo obtiene el 1.7% de la votación para presidente y el 0.86% para diputados de representación proporcional. Se declara que perderá su registro.

En 1982, la Secretaría de Gobernación le retira su registro como partido político". (158)

(158) Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. Premia Editora - 1985. La Red de Jonas. págs. 57-58-59.

3.4.16 Partido Revolucionario de Unificación Nacional

"En 1939 el Comité Revolucionario de Reconstrucción Nacional es fundado por Gilberto Valenzuela. Entre sus principales miembros figuran Emilio Madero, tesorero; Carlos Roel, secretario general; son vicepresidentes los generales Ramón F. Iturbe, Juan C. Cabral, Marcelo Caraveo, Pablo González y Jacinto B. Treviño; secretarios especiales, Aquiles Elorduy, Gerardo Murillo (Dr. Atl), el coronel Bolívar Sierra y Salvador Chávez Hayhoe. Los principios de su programa aspiran al imperio efectivo de la Constitución de 1917; a la integración de un gobierno armonizador de los intereses legítimos de todas las clases sociales; a la titulación de las parcelas ejidales; a la reforma del artículo 3o. Constitucional y a un aumento en los haberes del ejército. Su filiación es clara en favor de Juan Andreu Almazán y por ello centra sus esfuerzos en unificar a los grupos de oposición ya existentes.

20 de Abril. El CRRN cuenta con 48 comités orientadores en el Distrito Federal, Oaxaca, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Tlaxcala, Durango, Guerrero, Coahuila y Nuevo León.

5 de Mayo. Los miembros del CRRN acuerdan una serie de "lineamientos básicos" que, en esencia, son iguales a los enunciados en su constitución. Condena las doctrinas y filosofías "exóticas" de tipo totalitario y pide la "representación funcional proporcional".

25 de Julio. Juan Andreu Almazán entra a la carrera presidencial, se manifiesta a favor de la titulación de las parcelas ejidales, contra el sindicalismo po-

lítico y la prédica demagógica a favor de una verdadera -  
amistad con Estados Unidos.

En 1940 todos los grupos declarados a favor de Almazán se unifican para formar el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN). Es presidido por Emilio Madero (hermano de don Francisco).

7 de Julio. Las elecciones son reñidas y fraudulentas, la violencia da como saldo cerca de 50 muertos. Los enfrentamientos en muchas ciudades provocan más de -  
150 heridos.

Julio. Sólo se le reconocieron 15 mil votos a Almazán". (159)

### 3.4.17 El Partido Comunista Mexicano

"Entre 1910 y 1920 los diversos matices de las doctrinas sociales encontraron eco y resonancia en el ámbito de los ideólogos y políticos mexicanos. El conocido historiador de las luchas proletarias en México, Rosendo Salazar, ha reunido suficientes elementos para mostrar -- hasta qué punto las ideas socialistas y en particular la corriente anarquista, se había infiltrado en numerosas - agrupaciones, de las cuales la más famosa fué la Casa del Obrero Mundial.

Entre 1910 y 1920 se fundaron numerosos sindicatos, cooperativos, uniones y diversas asociaciones de tra

---

(159) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos - en México. págs. 138-139.

bajadores. Solamente señalaré algunas de las más importantes: Confederación de Artes Gráficas, en 1911; la Casa del Obrero Mundial en 1912; el Sindicato Mexicano de Electricistas de 1914; los Sindicatos Unidos de Cortadores y Operarios, Sastres, Peluqueros, Cigarreros y Tabaqueros - en 1915. El mismo año el Sindicato de Artes Gráficas, la Federación de Obreros de Hilados y Tejidos y similares; y otras más. Para esa fecha también estaban organizados - los Canteros y Albañiles del Distrito Federal; un Sindicato de Panaderos y una Sociedad de Empleados Libres del Distrito Federal. Este fenómeno se explica con facilidad si recordamos que la dictadura porfirista reprimió todo - lo que significara agrupaciones sindicales independientes; en buena parte porque los obreros servían en industrias - cuyos patronos o cuyo capital era extranjero. La sinceridad democrática de Madero permitió que florecieran no sólo en la capital del país, sino en toda la República, diversas organizaciones obreristas.

Por ello, es muy explicable que después de que surgieron algunos grupos de obreros, en ciertos casos, marítimos, como en Veracruz, Tampico, Progreso, Yucatán, - Manzanillo, Mazatlán y otros lugares; que además se contara con la tradición combativa de Orizaba y Río Blanco, - Ver.; de Puebla y Atlixco; o de Tizapan o Tlalpan en el - D.F., hubiera ya los elementos para organizar una agrupación nacional. Así surge la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), cuya historia se ha hecho recientemente y que constituyó la primera central proletaria de proyección en toda la República. Su principal organizador - fue el obrero Luis N. Morones, quien durante dos décadas figuró en primera línea en la política nacional.

Solamente conviene señalar que ha sido una organización de una gran militancia y pugnacidad, que uno de sus dirigentes más importantes fue Hernán Laborde, que incluso fue candidato a la Presidencia de la República; - - quien sufrió numerosas persecuciones de origen político. Quizá una de las razones por las que no ha prosperado esa agrupación es por las constantes depuraciones y expulsiones que hace de sus miembros. No hace muchos años expresó el Lic. Vicente Lombardo Toledano que el número de - - miembros del PCM que había en su seno era mucho menor que el de los expulsados. Parece que en los años del sexenio cardenista fue cuando contó con el mayor número de miembros, que llegaron a 32,000; pero esto ocurrió más que - por razones ideológicas, por motivos egoístas, ya que la credencial del Partido ayudaba a obtener empleos dentro - del gobierno, sobre todo en las Secretarías de Comunicaciones y de Educación Pública de aquellas épocas. (160)

El estudio realizado a través de cada uno de - los partidos políticos existentes, representan un panorama de un amplio proceso de desarrollo democrático con marcadas tendencias ideológicas representativas de fuertes - corrientes revolucionarias y un gran apego a la Justicia Social.

Todos los partidos políticos presentan una doctrina basada en una estructura propia, con organización y disciplina establecidas en sus programas, supeditados a - las realidades políticas del momento.

---

(160) Op. Cit. Daniel Moreno. Los Partidos Políticos - del México Contemporáneo. págs. 211-214.

3.4.18 Los Principales Partidos Políticos por  
Orden de Aparición

Fundación de los Principales Partidos Políticos

<u>AÑO</u>	<u>N O M B R E</u>	<u>SIGLAS</u>
1905	Partido Liberal Mexicano	PLM
1909	Partido Nacionalista Democrático	PND
--	Partido Reeleccionista	PR
1910	Partido Nacional Antireeleccionista	PNA
1911	Partido Católico Nacional	PCN
--	Partido Constitucional Progresista	PCP
--	Partido Popular Evolucionista	PPE
--	Partido Liberal Progresista	PLP
--	Partido Nacional Independiente	PNI
--	Partido Nacional Liberal	PNL
1916	Partido Liberal Constitucionalista	PLC
1917	Partido Nacional Cooperatista	PNC
1918	Partido Socialista del Sureste	PSS
1919	Partido Laborista Mexicano	PLM
--	Partido Comunista Mexicano	PCM
1920	Partido Nacional Agrarista	PNA
1924	Partido Socialista Radical	PSR
--	Partido Socialista Fronterizo	PSF
1926	Alianza de Partidos Socialistas	APS
1927	Partido Nacional Antirreeleccionista	PNA
1929	Partido Nacional Revolucionario	PNR
1937	Unión Nacional Sinarquista	UNS
1938	Partido de la Revolución Mexicana	PRM
1939	Partido Acción Nacional	PAN
--	Partido Nacional de la Salvación Pública	PNSP
--	Partido Revolucionario Anti-Comunista	PRAC

<u>AÑO</u>	<u>N O M B R E</u>	<u>SIGLAS</u>
1940	Partido Revolucionario de Unificación Nacional .	PRUN
1945	Partido Fuerza Popular	PFP
--	Partido Democrático Mexicano	PDM
1946	Partido Revolucionario Institucional	PRI
1948	Partido Popular	PP
1950	Partido Obrero Campesino de México	POCM
1952	Federación de Partidos del Pueblo Mexicano	FPPM
1954	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM
1960	Partido Popular Socialista	PPS
1971	Partido Demócrata Mexicano	PDM
1973	Partido Socialista de los Trabajadores	PST
1974	Partido Mexicano de los Trabajadores	PMT
1974	Partido Socialista Revolucionario	PSR
1976	Partido Revolucionario de los Trabajadores	PRT
1977	Partido del Pueblo Mexicano	PPM
1981	Partido Social Demócrata	PSD (161)

(161) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. pág. 157-158.

### 3.4.19 El Sistema de Partidos

La existencia de un partido gubernamental que no ha perdido el poder desde su formación hace casi sesenta años, aunada a una presidencia sin contrapesos reales, son dos de los elementos centrales que permiten calificar al México actual como una democracia limitada o como un sistema de pluralismo limitado, que es otra manera de referirnos a un sistema autoritario.

Como ha quedado establecido, el autoritarismo mexicano se da dentro de un marco formal democrático, que niega así la existencia de cualquier forma de autoritarismo. Esto hace que en México exista una contradicción constante e insalvable entre las reglas reales del juego político -el autoritarismo- y las reglas formales -las de la democracia liberal. Es dentro de esta contradicción, en el espacio o intersticio que ella genera, en donde subsisten los partidos de oposición; es ahí donde se forma y vive el débil sistema de partidos del México actual, sistema que no ha logrado deshacerse de un cierto aire de irrealidad.

La Constitución de 1857 y luego la de 1917 -que es la que está en vigor actualmente- son marcos jurídicos liberales que consagran la división de poderes (aunque la de 1917 es marcadamente presidencialista) y en donde, desde luego, se proclama la libertad de asociación política y del sufragio. La existencia de un sistema de partidos, en donde cabe la oposición legítima es un supuesto básico de la estructura constitucional mexicana. Sin embargo, la realidad es otra y muy distinta. Los poderes metaconstitucionales del presidente -en particular su calidad de jefe indiscutible del partido de gobierno- y ciertas prácticas -en particular el fraude electoral-, han impedido, desde el inicio del régimen, el libre juego de partidos. La primera campaña electoral del partido oficial, la de 1929, -

concluyó con una victoria teñida por la sospecha de fraude, pero con un resultado apoyado por y en la gran fuerza del aparato gubernamental, en particular del ejército. Desde entonces la oposición no ha tenido ninguna oportunidad real de ejercer el poder en los estados y menos aún nacionalmente. Hasta la fecha, su existencia tiene algo de fantasmagórica, pero necesaria para la legitimidad del régimen. Quizás a raíz de la crisis de 1982, algunos partidos de oposición estén en camino de lograr hacer más real y visible su existencia.

El compromiso constitucional del sistema político mexicano con las formas democráticas de gobierno le exige, para mantener su legitimidad y eficacia, que haya un sistema de partidos que haga mínimamente creíble el proceso electoral, aunque como se ha dicho poco efectivo en términos del juego real del poder.

Por lo tanto, el autoritarismo mexicano no sólo ha tolerado, sino que en determinadas coyunturas ha propiciado, la existencia de partidos de oposición que asumen el papel de loyal opposition, que presentan un punto de vista diferente al del gobierno, pero sin buscar ejercer directamente el poder.

En efecto, los límites que el sistema ha puesto a la acción de los partidos de oposición son más o menos claros: éstos pueden usar ciertas tribunas públicas para impugnar y poner en duda la legitimidad y la acción gubernamentales, pero no pueden aspirar a ocupar más puestos de elección popular que aquellos que el partido oficial y el gobierno deciden otorgarles -generalmente después de discretas negociaciones- y que siempre son secundarios.

Como contrapartida, es necesario reconocer que la oposición, de izquierda o derecha, no ha logrado presen--

tar un verdadero proyecto alternativo al del gobierno y si se ha supeditado a las reglas no escritas, pero reales del sistema.

El instrumento principal del gobierno para preservar el dominio de su partido ha sido, sobre todo, la ley electoral, cuya evolución se explica por esta política de equilibrio entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección popular por el partido oficial, y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desaparezca, pues esto último no sólo le haría perder legitimidad interna e internacional al sistema en su conjunto, sino que empujaría a la oposición a desarrollar su política fuera de las instituciones: algo inadmisiblemente desde la perspectiva del Estado.

La legislación electoral -que ha sufrido modificaciones prácticamente en cada nuevo período presidencial a partir del fin de la Revolución- impide que puedan aparecer en las boletas electorales candidatos o partidos que no han sido registrados.

Aquellos partidos opositores que no son considerados suficientemente funcionales ("leales") por las autoridades, simplemente reciben registro y con ello pierden la oportunidad no sólo de aparecer en las boletas, sino de tener acceso a los medios masivos de comunicación que están disponibles para los partidos con registro, así como de recibir el subsidio estatal que por ley se les debe otorgar. (162)

---

(162) Conviene notar que el partido de oposición más fuerte, el Partido Acción Nacional (PAN), se ha negado a aceptar el subsidio oficial por considerarlo una cortapiza a la independencia del partido. Todos los demás partidos han aceptado estos fondos oficiales.

Las diferentes instancias revisoras de los procesos electorales que la ley dispone, son otra forma de control. El punto culminante de este proceso es la Comisión Federal Electoral, donde están representados los partidos registrados, pero en donde las posiciones gubernamentales tienen siempre asegurada la mayoría. A raíz de la promulgación de una nueva legislación electoral en 1987, México contará por primera vez, con un tribunal electoral que será la instancia última en donde se ventilen las quejas de los partidos en el momento en que tengan lugar las elecciones federales. Está por verse cuál es su efecto en la práctica.

Adicionalmente a las ventajas que la legislación da al partido oficial, está todo el aparato burocrático y judicial del Estado, que sistemáticamente se ha servido al PNR y sus sucesores. Originalmente, todos los burócratas federales estaban obligados a hacer una contribución a las arcas del PNR. Esa medida se derogó por ilegal, pero ello no ha impedido que esta burocracia facilite personal y medios materiales al partido oficial y que, cuando es necesario, entorpezca con sus reglamentos e instancias administrativas (permisos para hacer mítines, etc). la acción de los partidos de oposición.

Finalmente está la corrupción, la cooptación, el fraude y el aparato represivo. Es justo señalar que históricamente, la violencia como forma de hacer prevalecer los intereses del partido oficial por sobre los de sus opositores fue perdiendo importancia debido a que los mecanismos de control han permanecido efectivos dentro de un marco institucional.

Sin embargo, a partir del resurgimiento de la oposición como consecuencia de la crisis económica iniciada en 1982, el papel de la violencia ha repuntado un tanto,

como lo muestran los casos de las ciudades de San Luis Potosí, Lagos de Moreno o Piedras Negras, por sólo mencionar los casos más notorios. En cualquier caso, la violencia - como forma de control tiene un carácter más regional que nacional: su uso no es generalizado ni indiscriminado.

En 1972 el gobierno consideró necesario inyectar - vitalidad al sistema de partidos a fin de abrir nuevos cauces a la acción política y prevenir estallidos de violencia, como el de 1968. La nueva ley buscó dar ánimos a los partidos más pequeños y redujo a 2.5% el monto del voto total necesario para que estos partidos pudieran lograr una presencia mínima en el Congreso, es decir, cinco diputados. Sin embargo, el resultado no fue muy alentador, y la Ley Electoral de 1977 fue más audaz en su empeño de crear en México un pluripartidismo limitado que incorporara con un poco más de realismo a la izquierda, ya que la derecha constituía a todas luces la segunda fuerza electoral del país y no requería, para mantener o mejorar su posición, de ningún cambio a la legislación electoral. (163)

La ley de diciembre de 1977 o Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPFE), dio a los partidos la categoría de entidades de interés social, les concedió acceso permanente a los medios masivos de comunicación y facultó a la Suprema Corte para conocer de quejas sobre violaciones al voto, aunque las resoluciones definitivas en este campo quedaron en manos del poder legislativo, es decir, de un cuerpo donde el dominio del partido oficial era -y es- indiscutible. Finalmente, el mantenimiento o pérdida del registro de los partidos quedó condicionado a su capacidad de obtener, por lo menos, el 1.5% de la votación nacional.

(163) En las elecciones federales de 1973 el Partido Acción Nacional, de derecha, captó el 16.52% de los sufragios.

En 1987 -y en preparación de las elecciones presidenciales del año siguiente- el Congreso aprobó una iniciativa de ley presidencial que sustituyó a la LOPPE por el Código Federal Electoral (CFE). Entre los elementos novedosos -además del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que ya se hizo referencia y que estará formado por siete miembros nombrados por el Congreso- se encuentra la ampliación de la Cámara de Diputados. Así, en vez de que este cuerpo esté constituido por trescientos diputados de mayoría relativa más cien de representación proporcional -el espacio de representación de las minorías- tendrá a partir de 1988 doscientos de representación proporcional, donde también estará presente el partido mayoritario. En cualquier caso, el espacio mínimo para los partidos minoritarios de izquierda y derecha en la Cámara pasará a representar el 25 o 30 por ciento.

La contrapartida de esta ganancia de las minorías, se encuentra en el hecho de que la CFE asegure al partido que obtenga la mayoría de los votos, aunque ésta sea relativa, el 51% de los curules en la Cámara. En la práctica esto quiere decir que en la medida en que el PRI supere a sus rivales por el margen que sea, mantendrá su dominio en el Congreso. Los datos quedan, así, cargados en favor de quien tenga la mayoría, aunque ésta sea sólo relativa.

Como se desprende de las líneas anteriores, la participación de los partidos de oposición como actores legítimos del sistema tiene que ser objeto de una negociación constante con el gobierno, valga decir, con la presidencia o a través de ésta. ¿Cuál es la ventaja para los opositores de jugar a un juego en que, como en Alicia en el país de las maravillas, nunca podrán ganar la partida final por que las reglas siempre se cambian en favor del partido en el gobierno?

La ventaja es obvia -y la que alienta a la oposición a jugar el juego oficial- está en asegurarse la tolerancia del poder, si bien ésta es siempre relativa, pues los acuerdos entre las dirigencias nacionales de los partidos opositores y las autoridades federales, no impiden que muchas veces tales acuerdos no sean aceptados cabalmente por las autoridades locales, cuyos intereses creados, poca ilustración y celo en la defensa de los intereses del partido oficial son, con frecuencia, excesivos.

Cuando la presencia de la oposición no puede ser negociada con el poder central, esta oposición tiende a desaparecer o a vivir una existencia muy precaria y riesgosa, como bien lo demuestra la historia del Partido Comunista Mexicano (PCM) o la de los partidos de coyuntura, - como por ejemplo el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) en 1940, o el Partido Democrático Mexicano (PDM) de 1946, entre otros. Pero, la oposición siempre tiene la posibilidad de recurrir a la acción clandestina o a la movilización de protesta, lo que, sin haber llegado a poner en peligro al sistema, sí lo altera y lo hace pagar un precio político alto, de ahí la conveniencia para el gobierno de tolerarla para poder controlarla mejor. Hay, en una palabra, un juego de tolerancia mutua.

Desde la perspectiva de quienes ejercen el poder, la negociación no sólo incluye la mera presencia de los opositores como actores legítimos, sino también sus campos de acción. Para empezar, las grandes organizaciones de masas del partido oficial, es decir, sindicatos, confederaciones, uniones, etc., son zona en que el gobierno prácticamente no permite la presencia de los partidos opositores. Es por ello por lo que la acción opositora re--

sulta enormemente difícil de expresarse cuando trata no sólo de pedir el voto sino de organizar de manera permanente a la clientela natural del gobierno: campesinos y trabajadores. Esta es una de las formas en que el régimen mexicano de la posrevolución aseguró la marginalidad de la oposición: la política de masas fue declarada, de hecho, patrimonio exclusivo del partido oficial.

Las formas en que los partidos opositores hacen -- llegar su mensaje a la ciudadanía y al gobierno,, también son objeto de negociación. En ciertos períodos la autoridad puede mostrarse generosa cuando se le solicita permiso para efectuar un mitin o llevar a cabo una marcha, pero en otras no: todo depende del partido, de la calidad de su -- clientela y de la coyuntura. Lo mismo ocurre con la distribución de propaganda o la colocación de lemas en sitios públicos e incluso con la celebración de reuniones en locales cerrados.

Además de la tolerancia, el sistema otorga ciertas ventajas a los líderes de la "OPOSICIÓN LEAL". En efecto, aquellos dirigentes que están más cerca de la posición del gobierno, pueden lograr ciertos éxitos en su papel de gestor de algunos intereses o grupos ligados a su partido, e incluso algunas ventajas personales. En cambio, los partidos y clientelas más alejados del gobierno, rara vez lo -- gran que la autoridad tome en cuenta sus peticiones, y menos aún, que otorgue ventajas a los líderes. La mera existencia de diputados de partido al lado de los diputados -- por mayoría, permite que los líderes opositores lleguen al Congreso Federal, a algunas legislaturas locales, así como a ciertas alcaldías, lo cual los hace parte, si bien de manera simbólica, de la élite política. Finalmente, el subsidio oficial a los partidos registrados, aunado a otro no -- oficial y que se otorga de manera más discriminada según -- la fuerza electoral del partido, pone recursos públicos en

manos de las dirigencias partidarias opositoras, lo que también resulta una ganancia de la negociación.

### 3.4.20 Los Actores

Históricamente, los actores en el panorama partidario mexicano en el siglo XX han sido muchos, en su mayoría efímeros. Hasta principios de los años treinta, el régimen se apoyaba en varios partidos oficiales -generalmente de carácter nacional- cuyas dirigencias competían entre sí por favor presidencial (ejemplos destacados son el Partido Constitucionalista, el Partido Nacional Agrarista, el Partido Laborista, el Partido Cooperativista, el Partido Socialista Fronterizo y el Partido Socialista del Sureste). En el México de los años veinte los partidos locales ligados al nuevo régimen llegaron a ser centenares, de tal manera que el pluripartidismo alcanzó niveles excesivos y disfuncionales. Todo esto cambió cuando apareció el gran partido oficial, - el PNR, que, como ya se vio, rápidamente disolvió en su interior a los antiguos partidos identificados con el régimen.

Los partidos opositores se pueden dividir no sólo - por sus programas sino por su temporalidad, pues los hay coyunturales y permanentes. Generalmente, los coyunturales - se formaron como resultado de desprendimientos del grupo en el poder, promovidos por alguna personalidad notable que -- buscaba la presidencia (el PRUN de JUAN A. Almazán, el PDM de Ezequiel Padilla y la Federación de Partidos del Pueblo de Miguel Henríquez Guzmán, son los mejores tres ejemplos). Los permanentes, en cambio, se originaron básicamente como resultado de la maduración de corrientes ideológicas más -- acabadas; los mejores ejemplos de este tipo de partidos son,

en la izquierda, el Partido Comunista Mexicano (PCM) formado en 1919 -que luego se transformó en el Partido Socialista Unificado de México y en la actualidad es el Partido Mexicano Socialista-, y en la derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) que nació en 1939. Ahora bien, lo anterior -no quiere decir que no existan partidos que combinen las -características de ambos tipos, como puede ser en la actualidad el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) que -por un lado es producto de una corriente de izquierda surgida durante la crisis política de 1968, y por otro, es resultado de la presencia de un liderazgo de corte personalista.

En la actualidad, el sistema de partidos en México está conformado por los siguientes partidos que han obtenido su registro. El partido del gobierno, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que ya se examinó; el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Mexicano Socialista (PMS) que es el antiguo PSUM y antes el Partido Comunista Mexicano (PCM); el Partido Demócrata Mexicano -- (PDM); el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y que en la actualidad se encuentra fusionado al Partido Mexicano Socialista (PMS) cuyo registro es reciente, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), muy identificado con el gobierno, pero que -por un tiempo perdió su registro por sus pobres resultados electorales. Finalmente, están los partidos y agrupaciones sin registro, todos ellos muy pequeños, como el Partido Laboral Mexicano, el Partido Obrero Socialista, la Unidad de Izquierda Comunista, la Corriente Socialista, etc.

El centro político en el México actual lo ocupa el partido encargado de defender el status quo, es decir, el

partido del gobierno, el PRI. Desde luego que, dada la -- historia del régimen, este partido tiende a definirse a sí mismo, no como un partido de centro, sino como un partido progresista que busca la transformación de la sociedad, si bien de forma gradual, para algún día llegar a alcanzar - los objetivos míticos de la Revolución Mexicana: justicia social, modernización económica e independencia nacional.

A la derecha del PRI se encuentran tres partidos, que no siempre aceptan autodefinirse como partidos de derecha: el PARM, el PDM y el PAN. El PARM empezó a gestarse en 1951 y su origen son algunos generales villistas y carrancistas que se agruparon en la Asociación Política y Social Revolucionaria "Hombres de la Revolución" encabezada por el general Jacinto B. Treviño. En 1954 esta organización dio origen al PARM, que obtuvo su registro en julio de 1957 después de mostrar que contaba con 65 mil militantes.

El PARM vino a ser una especie de sustituto del antiguo sector militar del partido oficial y, por tanto, su declaración de principios resultó enteramente compatible -- con la del PRI, aunque ligeramente a la derecha. Desde el principio apoyó como candidato presidencial a aquel postulado por el PRI, y sólo en el caso de ciertas elecciones municipales ha actuado como independiente. En 1976 alcanzó su votación nacional máxima: 2.03% pero en 1982 cayó a 0.19%. Para los propósitos del gobierno ha sido adecuado - mantener la ficción de que en verdad el PARM es un partido independiente e incluso con oposición y no una mera y pequeña fracción del partido dominante, pero se vio obligado a cancelar por un tiempo su registro por el pobre resultado electoral de 1982; en 1985 lo volvió a recobrar, justo a tiempo para estar presente en las elecciones de 1988.

El PDM es, quizá, el partido más auténticamente - derechista de todo el espectro mexicano. Se trata de la expresión partidaria del antiguo movimiento sinarquista, corriente política heredera de los ideales cristeros y de la guerra civil a la que éstos condujeron entre 1926 y - 1929 y cuyos actos postreros tuvieron lugar durante el -- cardenismo. Su antecedente es el Partido Fuerza Popular, registrado oficialmente en 1946 pero que perdió su registro en 1949. Durante un período más o menos largo, esta corriente ideológica -cuya base geográfica es la zona del Bajío- fue reprimida por el gobierno, incluso de manera - violenta, pero nunca pudo ser erradicada. Con la reforma política de 1977 que dio lugar a la actual Ley Electoral y de Partidos, el gobierno decidió incorporarle como actor legítimo del sistema y que representa una visión del mundo arraigada en valores rurales y de clase media baja, aunque hoy, de hecho, parte importante de las bases de este partido ya son urbanas.

El partido más importante por su fuerza electoral que opera a la derecha del PRI es el PAN, que en realidad no acepta definirse a sí mismo como un partido conservador sino como uno identificado con los verdaderos valores democráticos y de justicia social defendidos por la Revolución, la de 1910 más que la de 1917.

El PAN se formó en 1939 como reacción a las políticas de transformación social impulsadas por el gobierno del general Cárdenas, y fue organizado por una recia personalidad que tiempo atrás se había desempeñado como un técnico financiero al servicio de los primeros gobiernos de la Revolución: Manuel Gómez Morín, en unión de Miguel Estrada Iturbide, Jesús Guízar y Acevedo, Carlos Ramírez Zetina e Isaac Guzmán Valdivia, entre otros. Este partido estuvo muy influido en su nacimiento por corrientes -

fascistas (en particular el falangismo), aunque nunca se -  
llegó a identificar plenamente con ellas. La influencia -  
más importante y permanente en el PAN ha sido la del pensam  
miento social de la Iglesia católica. Para el PAN, la naci  
ción debe estar por encima de los intereses de las clases\_  
y el Estado debe, y puede, representar el interés colectiv  
vo, pero nunca dominar la conciencia del individuo ni impon  
er límites innecesarios a la iniciativa individual del -  
ciudadano: la empresa privada debe ser reglamentada pero\_  
alentada y protegida por el Estado. Es por ello que, entr  
e otras cosas, la propiedad ejidal debe constituirse en  
propiedad privada.

En las elecciones presidenciales de 1940 y 1946 el  
PAN no presentó candidato propio, pero en las de 1952 se -  
consideró ya con la fuerza necesaria para hacerlo y designó  
como su candidato a Efraín González Luna, a quien se le  
reconoció el 7.8% del voto total. Para las elecciones de  
1970 la cifra llegó al 14%. En 1976 se abstuvo de particip  
par como protesta pero en 1982 su candidato, Pablo Emilio\_  
Madero, obtuvo 3.7 millones de votos, es decir, el 15.7 -  
por ciento.

La clientela del PAN es básicamente urbana y pre--  
ponderantemente de clase media, pero también busca y recib  
be votos de las clases populares y la gran burguesía. A -  
nivel local, la burguesía se ha presentado como dirigente\_  
lleno de energía para presentar al PAN como alternativa -  
real del PRI, en particular después de la nacionalización\_  
de la banca en 1982, que creó una ruptura en la antigua -  
alianza entre el gobierno y la gran burguesía. Hasta ahor  
ra, la votación en favor del PAN pude ser vista como votos  
de protesta en contra del PRI. En la actualidad el PAN es  
la segunda fuerza electoral del país, es el único partido\_  
con varios diputados federales por mayoría, los que le co-

rresponden de representación proporcional más otros en las legislaturas estatales. En el nivel local, el PAN ha controlado varios gobiernos municipales y a partir de 1983 empezó a buscar seriamente algunas gubernaturas.

A la izquierda del partido oficial hay un grupo -- más numeroso de partidos aunque no necesariamente más fuertes. Los dos partidos más cercanos al gobierno, y que en buena medida cumplen en esta zona del espectro político el mismo papel que el PARM en la derecha, son el PPS y el PST.

El PPS fue resultado de la separación del creador de la CTM, Vicente Lombardo Toledano, de la dirección de esa gran central obrera y posteriormente del partido oficial. Este partido se fundó en junio de 1948 después de por lo menos dos años e labores preparatorias. Desde su origen, la personalidad de Vicente Lombardo Toledano fue la fuerza motriz del PPS, que inicialmente se identificó únicamente como Partido Popular y sólo con el paso del tiempo aceptó añadir el calificativo de socialista. En la declaración de principios del PP y después del PPS destaca un llamado nacionalista y antimperialista así como a seguir adelante con la política de nacionalizaciones de las industrias llamadas básicas. En este sentido, el PPS es un heredero de la etapa cardenista del partido oficial; la parte del PRM que no quiso asimilarse al PRI.

En 1952 el PPS postuló a Lombardo Toledano como candidato a la presidencia pero sólo logró que se le reconociera el 1.98% del voto total. Como ocurrió con el PARM el PPS terminó por sumar su apoyo a los candidatos presidenciales del PRI a partir de 1964, y sólo en determinadas regiones presentó sus propios candidatos a los puestos locales de elección popular.

La muerte de Lombardo Toledano en 1968 fue un duro golpe para el PPS, que no ha logrado contar con un líder - de la estatura del fundador y además ha sufrido desde entonces serias fisuras internas. En las elecciones presidenciales de 1982, el PPS únicamente logró el 1.59% del voto total y el 2.01% de la votación de representación proporcional para diputados.

De manufactura más reciente es el PST, un partido cuyo nacimiento fue propiciado por el gobierno de Luis - Echeverría en el decenio pasado y que, al igual que el PPS, tiende a identificarse frecuentemente con el ala de izquierda del gobierno. Las bases sociales de este partido son - relativamente pequeñas y localizadas, y en 1987 sufrió una escisión que lo cimbró hasta sus cimientos. En las elecciones de 1982 su candidato presidencial apenas si logró - el 1.45% del voto y el 1.87% de la votación de representación proporcional para diputados.

El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) es un partido producto del espacio abierto por la reforma política de 1977 y más combativo que los otros dos, aunque tampoco cuenta con una gran fuerza en organizaciones o en la votación. Su muy relativo éxito en las elecciones presidenciales de 1982, en la que recibió el 1.76% del voto total, se debió en buena parte a lo carismático de la personalidad de uno de sus dirigentes, la señora Rosario Ibarra de Piedra, quien se inició en la vida política como organizadora de una asociación de familiares de desaparecidos políticos durante los años setenta, cuando operó en México la guerrilla urbana y rural. Por lo que se refiere a la votación para diputados de representación proporcional, el PRT apenas si logró el 1.35 por ciento.

EL PMT surgió en septiembre de 1974, después de .-

una labor preparatoria de dos años y medio que dio por resultado la formación de noventa y nueve comités de base en todo el país. El PMT es un partido que en muchos aspectos ofrece una alternativa de izquierda más atractiva, pues es realmente independiente y su posición ideológica es poco rígida. El lema central que eligió en 1974 fue: "Independencia económica, soberanía nacional y revolución". Para tal fin propuso la nacionalización de la banca privada (hecho que tuvo lugar en 1982), de las industrias básicas y de los medios de transporte y comunicación. Entre sus puntos programáticos destacan, entre otros, el control de precios, la escala móvil de salarios, la elección popular de los miembros del poder judicial. El contenido nacionalista y estatista del PMT le permite tener un campo de lucha que, en buena medida, es el mismo del PRI cuando echa mano de su discurso progresista. Las pugnas internas no han estado ausentes de este partido: la más espectacular de ellas culminó con la expulsión del viejo líder ferrocarrilero Demetrio Vallejo en 1983.

En 1987 el partido decidió su fusión con el PSUM, - ahora Partido Mexicano Socialista, para dar forma a un nuevo partido y la unificación de la izquierda en vista a las elecciones del año siguiente.

Es el partido más importante de la izquierda, y tercera fuerza electoral del país. En las elecciones presidenciales y legislativas de 1982 operó ya como PSUM y no como Partido Comunista, con el propósito, aparente, de no identificarse con las antiguas posiciones prosoviéticas y estalinistas de su pasado, y lograr una oposición más fuerte en el campo electoral. Este partido, como heredero del PCM, - es el más antiguo de México, pues su origen data de septiembre de 1919, y por tanto, cuenta con los cuadros más profesionales de la izquierda y con una doctrina más acabada, lo

que no implica que desde su seno se haya definido un verdadero proyecto político alternativo, al menos no hasta ahora.

El nacimiento del PCM coincidió con el triunfo definitivo de la Revolución mexicana, lo que creó una condición sui generis en América Latina para este partido, ya que muchas de sus banderas resultaron ser notablemente parecidas a las enarboladas por los dirigentes del nuevo régimen, al menos en el discurso: reforma agraria, nacionalismo, anticlericalismo, o los derechos del trabajo frente al capital. En un principio, incluso algunos generales y líderes revolucionarios fueron miembros del PCM, pero los principios del marxismo-leninismo resultaron incompatibles con el reformismo de la Revolución Mexicana, lo mismo sucedió con las ligas del PCM con la III Internacional y el nacionalismo de los nuevos dirigentes mexicanos.

Por un tiempo, el PCM se desarrolló sin choques frontales con el gobierno, pero en los márgenes del sistema. Su organización sindical, la Confederación Sindical Unitaria de México, nunca representó un peligro para la gran central ligada al gobierno, la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM).

Sin embargo, entre 1929 y 1934, el PCM debió de sufrir la persecución del régimen a raíz de la decisión de su directiva de enfrentarse de manera abierta al gobierno, como parte de un análisis erróneo que veía muy cercano el momento de la desintegración del capitalismo mundial como resultado de la gran depresión.

La coincidencia entre la política de frente popular antifascista del Partido Comunista a mediados de los años treinta con el reformismo cardenista, llevó el PCM a recu-

perar el terreno perdido a través de la cooperación abierta con el gobierno. Sin embargo, a partir de 1940 los sucesores de Cárdenas mostraron poco interés en mantener estas ligas con el PCM, sobre todo cuando se inició la etapa de la "guerra fría". A la nueva marginalidad del partido que ocurrió entonces, contribuyó no sólo la persecución periódica de esta organización por parte del gobierno (1959, 1961, 1968), sino también el afianzamiento del control oficial sobre las organizaciones de masas, así como las constantes pugnas internas del PCM, que casi siempre desembocaron en expulsiones y fraccionamientos.

A raíz del movimiento estudiantil de 1968, las universidades se volvieron áreas muy propicias para la acción de la izquierda, sobre todo a través de sus sindicatos. Para el momento en que el gobierno decidió lanzar la idea de la reforma política de 1977, e incorporar oficialmente al sistema de partidos a algunas de las organizaciones que habían estado marginadas, el PCM resultó ser uno de los interlocutores principales y necesarios del gobierno, pues - las fuerzas a la derecha del PRI hacía tiempo que estaban organizadas, reconocidas y actuando. El PCM participó en las discusiones que dieron forma a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y ganó así, de nuevo, un lugar "legítimo" en el sistema de partidos.

En noviembre de 1981, el PCM tomó una decisión histórica; con el fin de adecuar su estructura a la nueva estrategia electoral propuesta por el gobierno, el viejo Partido Comunista, en unión de cuatro organizaciones de menor importancia -el PPM, el PSR, el MAUS y el MAP- pero sin el PMT, decidió disolverse para dar forma al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y prepararse para participar de lleno en las elecciones presidenciales y legislativas de 1982. La lucha electoral fue vista entonces como -

un medio para lograr una "acción consciente y organizada - de los obreros y de todo el pueblo trabajador" que deberá desembocar en la revolución socialista. En esta concepción la revolución y la lucha electoral no se contraponían.

En las elecciones de 1982 el PSUM presentó como su candidato a la presidencia a Arnoldo Martínez Verdugo, que logró 821 995 votos, o sea el 3.48% de los sufragios emitidos. Por lo que hace a votación de diputados federales - por mayoría, este partido obtuvo el 4.37% del total y el 4.08% de los sufragios por representación proporcional. El PSUM resultó así la tercera fuerza electoral del país, pero atrás muy atrás de la derecha y desde luego del gran -- centro político que es el que ocupa el partido del gobierno. Con la transformación del PSUM en PMS se está buscando ampliar la zona de contacto entre la izquierda marxista leninista y otra, menos apegada a los rígidos esquemas de la izquierda tradicional y ortodoxa, con el fin de lograr una presencia mayor en las urnas en 1988. (164)

(164) MEXICO. El Sistema de Partidos. Lorenzo Meyer - José Luis Reyna (Coordinadores). Pgs. 311 a 316. Biblioteca América Latina. Actualidades y Perspectivas, Coordinada por Pablo González Casanova.

### 3.4.21 Fuerzas Sociales y Partidos Políticos en México.

Constituye un lugar común afirmar que el tiempo político de la sociedad y del Estado mexicano atraviesa - desde hace varios años por una recomposición. Se trata - de un momento de complejas definiciones no sólo en la relación sociedad-Estado, sino en una de sus más importantes mediaciones; la de los partidos políticos. Al menos, así lo demuestran las elecciones del pasado 6 de julio.

En el escenario nacional lo que más ha cambiado durante los últimos 20 años ha sido la sociedad. A partir de 1968 el país es ya predominantemente urbano y con ello se ha fortalecido la presencia de una "clase media" cada día más heterogénea y más demandante. Apareció el movimiento urbano popular, la clase obrera incrementó su actividad sindical en los setenta y logró nuevas alianzas y recomposiciones, con lo que creó un nuevo espacio de participación: el Congreso del Trabajo. Los empresarios también han cambiado. De la negociación directa con el Estado transitaron a la institución de una organización corporativa propia, de presión, de intereses: el Consejo Coordinador Empresarial. En el ámbito rural se agudizaron conflictos que desembocaron en el surgimiento de importantes organizaciones campesinas e indígenas. (165)

Desde el desencadenamiento del movimiento estudiantil de 1968 la sociedad mexicana mostraba requerimien

(165) Cfr. Samuel León e Ignacio Marván, "Movimientos sociales en México (1968-1983)" en Estudios Políticos FCPyS, UNAM, Centro de Estudios Políticos, vol. 3, abril-junio 1984, núm. 2.

tos de cambio, a la vez que ella misma se transformaba. - El país, de 1968 a la actualidad, ha tenido como característica fundamental una mayor presencia de movimientos sociales organizados, con gran implantación regional, con liderazgo propio y, en algunos casos, con vocación anti-partidista. Los nuevos movimientos sociales se han estructurado en función de sus demandas, como expresiones de voluntad colectiva que han generado mediaciones y formas de negociación inéditas.

A estas expresiones sociales les acompañó un proyecto de modernización política, por parte del poder público, a través de importantes reformas políticas, que tuvieron su mejor expresión en materia electoral. Con la política de "apertura democrática" y la gran reforma que representó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se abrió la enorme posibilidad de modificar las formas de hacer política y de reestructurar el sistema político, mejorando la representación de los partidos políticos.

Pero ese sería el gran reto partidista: lograr la representación e incorporación de los grandes movimientos sociales y, a la vez, motivar la participación individual, ciudadana. Cada partido afrontó sus retos: sus problemas de representación de movimientos sociales con distintos actores y en diferentes regiones; la celebración de alianzas con otras agrupaciones y partidos políticos - y, a la vez, un largo trabajo de formación de cuadros en el terreno de gestoría, es decir, en el trabajo legislativo. (166)

(166) Cfr. Samuel León y Germán Pérez, De fuerzas políticas y partidos políticos, México, Plaza y Janés y/o Plaza y Valdés, 1988, p. 117-144.

Se produjo entonces una profunda atomatización de los partidos políticos existentes, en la que los grandes logros que obtuvo la oposición se dieron con mayor seriedad y alcance en torno al proyecto del viejo Partido Comunista. La izquierda avanzó a la par de otros partidos como el Auténtico de la Revolución Mexicana, el Popular Socialista y el Partido Socialista de los Trabajadores. Por otro lado, la derecha ingresó en un proceso progresivo de radicalización que desembocó en el ascenso de Manuel J. Clouthier.

A su vez, el partido oficial también pretendió realizar algunos cambios. Durante la administración de Miguel De la Madrid Hurtado se buscó, sin éxito, desmantelar el viejo aparato corporativo, dándole menor participación a la representación corporativa y buscando el nuevo consenso en la voluntad ciudadana. (167)

Había que darle un mayor impulso a la representación partidista y ese fue el origen para la emisión del Código Federal Electoral, de las reformas al artículo 115 en materia municipal y de la iniciativa de discusión con la representación del Distrito Federal que culminó en la Asamblea de Representantes.

El momento electoral que se avecinaba era visto con optimismo. Las graves dificultades económicas y la antipopular política económica no se contemplaban como determinantes. La celebración del Pacto de Solidaridad Económica no fue comprendido por parte de la maquinaria priísta: se estaba negociando y ejecutando con lo más granado de la representación corporativa, no con los in-

(167) Germán Pérez y Samuel León, "México, en busca de la legitimidad perdida", en 17 Angulos de un sexenio, México, Plaza y Valdés, 1987.

dividuos, sino con los grandes grupos de poder. Corporativismo puro, del viejo Estado mexicano. En ningún momento se pensó, por ejemplo, en convocar a los partidos políticos a participar en el Pacto; ello era obvio por la debilidad orgánica de los mismos.

La campaña política de Salinas de Gortari iba a ser moderna, convocaría a la ciudadanía a un nuevo proyecto de nación, con un proyecto económico que nos perfilaría al umbral del desarrollo. Tal vez, y esto lo ha corroborado el proceso electoral, el problema de la campaña priística consistió en renunciar desde un principio a hacer una campaña tradicional, de masas, con permanente movilización y, a la vez, en renunciar desde un inicio a emplear el "viejo lenguaje, desgastado, de la revolución mexicana". El lema pudo haber sido "vieja revolución, nuevos problemas...". Así, el grave error de la campaña de Salinas fue el uso del discurso no tradicional sino novedoso y, en momentos, poco efectivo. En ese marco se presentó el nuevo ingrediente del proceso electoral: la fractura dentro de la clase política con la corriente democrática. Los huidos del PRI, como los ha llamado Rafael Segovia.

Ese fue el origen de un gran movimiento electorero, sin pies ni cabeza, donde destacaba una gama de posiciones divergentes en sus plataformas electorales, en sus declaraciones de principios y en sus programas de acción. Movimiento electorero con viejos políticos profesionales, de oficio, que lograron demostrar que las viejas formas de hacer política (reivindicando el viejo discurso, fortaleciendo la imagen de un candidato originalmente débil, - aprovechando como ningún otro partido los tiempos y las regiones de la campaña) garantizaban una movilización per

manente. Su abanico se abrió: Corriente Democrática, - PARM, PPS, PFCRN y, posteriormente, el Partido Mexicano Socialista. Ha sido tal la evolución del Frente Democrático Nacional, que éste ha tenido puntos de convergencia con el PRT y con la derecha de Acción Nacional.

De otra parte, la aguerrida campaña electoral - de Acción Nacional, con Manuel J. Clouthier al frente, - también le propinó una lección política al partido oficial: la derecha mexicana era capaz de montarse en la movilización social como nunca antes lo había hecho.

Llegó el 6 de julio y las conciencias de los medios informativos y de algunos políticos de oficio nos revelaron que éste era otro México. ¿Cuál otro México? El 48.42% del padrón no votó, se presentó una incapacidad partidista para sancionar el proceso electoral al grado de que el propio partido Revolucionario Institucional no tuvo capacidad para cubrir 1,700 casillas del Distrito Federal y no digamos lo que ocurrió con el resto de los partidos que participaron en la contienda. El propósito de la administración de Miguel De la Madrid de construir un nuevo consenso no ha sido posible, al menos, así lo demuestran las pasadas elecciones federales. Por ello, el reto de la próxima administración deberá centrarse en este consenso.

Los partidos políticos, en general, han pretendido demostrar que las elecciones estuvieron plagadas de errores, de fraudes, al grado de querer descalificarlas y de restar autoridad a todos los órganos que las sancionaron: el Registro Nacional de Electores, la Comisión Federal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral y los propios colegios electorales. En suma, los parti-

dos políticos se montaron en un proceso de legalidad pre-  
tendiendo la deslegitimación del mismo. Con todo, un -  
análisis a distancia nos permite ver logros, como serían:

- 1.- El comportamiento electoral arrojó una nueva -  
geografía política de preferencias, en la que -  
los partidos tendrán grandes retos para estable-  
cerse y representar los intereses de los movi-  
mientos sociales regionales.
- 2.- Es posible el establecimiento de un verdadero -  
sistema pluripartidista en la medida que los -  
partidos logren estabilizarse.
- 3.- La representación obtenida por la oposición en  
la Cámara de Diputados se debe, en buena medida,  
al nuevo Código Federal Electoral.
- 4.- Con la representación de la oposición en el le-  
gislativo es posible una mayor sanción al eje--  
cutivo.
- 5.- La apertura del Senado constituye una vía a la  
oposición, que había estado históricamente clau-  
surada.

Todo parecía indicar que con la instalación del  
Colegio Electoral se arribaría a un acuerdo de cúpula -  
(gentleman-aggrements), que vestiría de legalidad, acep-  
tación y consenso del proceso electoral a todos los par-  
tidos p líticos. Sin embargo, veámos, lo que ocurrió.

En las discusiones sobre los candidatos uninomi-  
nales obtuvieron:

A.N.	32
F.D.N.	21
P.R.I.	247

A ello se sumaron 13 impugnaciones:

PAN	3
FDN	5
PRI	5

El reparto de esos últimos 13 diputados fue - - acompañado de una iniciativa de conciliación y diálogo - por parte de Manuel Camacho Solís (secretario general - del PRI), en el que se exhortaba a:

- a) lograr la instalación de la Cámara de Diputados,
- b) asegurar el respeto entre los poderes de la Unión el día del VI Informe de Gobierno,
- c) abreviar la calificación de la elección presidencial y, entre otros,
- d) convocar a la celebración de un Acuerdo Nacional, a futuro, que no quedó claramente definido.

Una vez resueltas las 13 diputaciones uninominales, el Frente Democrático Nacional descalificó la iniciativa presentada por Camacho Solís. Por cierto, otro punto más era el de garantizar el más absoluto respeto a las movilizaciones de los partidos. El caso fue que lo expresado por Camacho no se convirtió en puente de negociación.

La actitud que asumió la oposición en el VI Informe aparentemente no debería haber tenido mayor importancia, pero si la tuvo: no despertó al México bronco si no a los viejos grupos opuestos a la reforma política y a la política de concesión y de apertura, a los llamados "dinosaurios". La fragilidad de la oposición de izquieras

da se hizo más notoria cuando el Frente Democrático Nacional demostró el nulo control que ejercía sobre sus - candidatos, quienes, sin mediar ninguna disciplina, se - cambiaron al partido oficial. En esta perspectiva, la - disciplina que mostró la derecha le permitirá ir ganando terreno.

Desconocer el triunfo de Salinas significa desconocer el proceso electoral. Manejar esto como la consigna política de la movilización post-electoral tendría como resultado una mayor decepción de los movimientos sociales en su ya de por sí dudosa credibilidad partidista. Un futuro en el que despierten los grupos que se oponen a la reforma y se fortalezca la derecha, no nos llevará a una sociedad más igualitaria y democrática. Abrir los paquetes electorales para "recuperar la credibilidad" sólo empaña al proceso electoral y a los partidos políticos que en él participaron. La fragilidad de este proceso político electoral ha tenido su paternidad en los partidos políticos y no en los reclamos de los grandes movimientos sociales. Las políticas que lleve a cabo la próxima administración, incluyendo su proyecto de modernización requiere de interlocutores, principalmente de los grandes movimientos sociales. Uno de los retos a los que el Frente Democrático Nacional tendría que responder estriba en que se constituya en partido político organizado, en que elabore un proyecto que dé respuesta a los grandes problemas nacionales. En su defecto, lo que es más probable de esperar, el FDN continuará como movimiento electorero. Se ve imposible, vista la heterogeneidad de sus posiciones, que el FDN logre conformar un partido político en los próximos años.

Por último, se sugiere un cambio al título de -

esta mesa. En vez de "Partidos políticos: los grandes - sujetos del proceso electoral", debía llamarse: "Parti-- dos políticos: los grandes responsables del proceso elec toral". (168)

#### 3.4.22 Reestructuración y realineamientos de los partidos políticos del México actual.

Entre los rasgos más sobresalientes de la compleja coyuntura política por la que atraviesa el país, - destaca el redimensionamiento del ámbito electoral como espacio primordial para la participación política. Si tenemos como antecedente la significativa experiencia de las elecciones municipales y estatales acaecidas en los últimos años, la reciente movilización electoral ha cuestionado a profundidad el sentido que tradicionalmente se adjudica a esta forma de participación. Frente a la certeza predeterminada del monopolio priísta, de un consenso pasivo refrendando electoralmente a través de apoyos incondicionales y de una oposición prácticamente marginal, ha comenzado a definirse un nuevo perfil, que hace inminente la verificación de los procesos electorales como momentos de confrontación y decisión sobre la forma de gobierno y de elección libre de los gobernantes.

Expresando este proceso, también el sistema de partidos ha experimentado importantes modificaciones, - obligado, en buena medida, por la necesidad de responder a las manifestaciones sociales de diverso origen, que ponen el acento en la inconformidad y oposición hacia una forma de conducción de los asuntos nacionales. La renovada participación electoral, a pesar del elevado absten

(168 ) Samuel León González, Coordinación de Ciencia Política, FCPyS, UNAM.

cionismo reconocido por los datos oficiales, se expresó, en primer término, como pérdida para el partido del Estado que, lanzado a la zaga de los afanes modernizadores y en la medida en que no pudo gozar más de los beneficios que le otorgó la vigencia del pacto keynesiano, no sólo mantuvo la tendencia hacia la disminución de su votación, sino que a lo largo del proceso vio crecer a la oposición con un carácter novedoso: como fuerza real, con vocación de acceso al poder.

Al observar la acción desplegada por los partidos políticos, es importante distinguir entre sus tareas obligadas (y normales), establecidas por la legislación vigente, y aquello que podría proporcionar a su función un significado peculiar, otorgando a alguno de ellos o al conjunto de los mismos el carácter de "grandes sujetos del proceso electoral". Cabe recordar, además, que, en principio y de acuerdo con la propia legislación, ningún candidato puede postularse como tal al margen de un partido político nacional con reconocimiento legal y que, a su vez, los partidos están en la obligación de participar en las tareas de preparación, desarrollo y calificación de la elección. Pero el cumplimiento de dichas tareas no los ubica de inmediato como los grandes sujetos del proceso. Tampoco es garantía suficiente para considerarlos como entidades capaces de dar cuenta de su función de intermediación.

Al construir nuevos y más amplios espacios de participación, los partidos de oposición fueron vehículos para la expresión del descontento social. No obstante, aunque respondiendo a lógicas distintas, para el conjunto de partidos contendientes (incluyendo a los prácti

camente marginales como el PRT y el PDM) fue característica la subordinación de sus propuestas programáticas al tono predominante que asumieron sus candidatos presidenciales. En este sentido, cabe preguntarse si es posible considerar a los partidos políticos como los grandes sujetos del proceso electoral o, si por el contrario, ese papel protagónico fue ocupado por los candidatos presidenciales y las movilizaciones que giraron en torno de ellos.

Conforme fue ganando terreno en el curso de la contienda electoral, la oposición se aglutinó en dos grandes bloques: el cardenista, que se nucleó en el Frente Democrático Nacional, y el panista, con Manuel J. Clouthier a la cabeza.

Contrarrestando una tendencia que parecía afirmarse en los últimos años, de acuerdo con la cual el PAN se perfilaba como la única fuerza opositora capaz de establecer relaciones competitivas (en elecciones locales) con el partido del Estado, el "bloque cardenista" se estableció como el gran vocero de la inconformidad. Tras la separación de la "Corriente Democrática" del PRI y la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial, la formación del Frente Democrático Nacional dio cuerpo a un vasto movimiento opositor, decidido a expresarse en las urnas. Fincado sobre la base de alianzas de partidos y movimientos sociales, pero constituido fundamentalmente en torno a la candidatura presidencial de Cárdenas, el FDN logró conformarse como una alternativa para amplios sectores de la sociedad. Su propuesta crítica, aunque incipiente en su definición, contiene como eje un programa moderado y reformista, cuyos pilares fundamentales destacan la necesidad de democratizar

la vida política y la defensa de la soberanía nacional - con estricto apego al orden constitucional. Para el "blo que cardenista" la necesaria modernización supone la reorientación de la producción hacia el mercado interno, - salvaguardando las funciones productivas del Estado y - del sector social de la economía. Es el carácter nacional -popular- de su propuesta, el eje que auspicia y propicia las amplias alianzas que le dan cuerpo, y que explica, en buena medida, la diversidad de fuerzas que ha sido capaz de convocar y movilizar.

Respecto de las organizaciones que integran el Frente, entre ella, se encuentran, por una parte: el - PARM, el PFCRN y el PPS. Por su orientación, estos tres partidos comparten su interés manifiesto por vigilar y - procurar el desempeño gubernamental en los marcos de la Revolución Mexicana. A pesar de la indefinición que los caracteriza, estos fueron los partidos que, en términos\_ de votos recibidos, mayor ventaja obtuvieron de la estratégica alianza. Por otra parte, (en buena medida alimentado por su vocación unificadora, la flexibilización de su programa y la propia percepción de la fuerza del cardenismo) el PMS también se sumó al Frente, ya como integrante de éste, sólo logró mantener consigo a su tradicional clientela electoral. Quizá la alianza más significativa (por sus alcances renovadores de las tradiciones) fue la efectuada con la izquierda no partidaria: organizaciones surgidas de movimientos urbanos, asociaciones políticas y organizaciones populares, que comienzan\_ a abandonar su vocación marginalista, sumándose a la recuperación del ámbito electoral, no sólo acudiendo como\_ base de apoyo, sino buscando también participar en los -

cargos de representación popular. (169 )

El bloque cardenista, como frente electoral, ha cumplido sólo parcialmente su función; ya que no ha logrado vencer obstáculos que devienen de los intereses particulares del conjunto de fuerzas que lo constituyen; y - - ello, por ejemplo, se reflejó en la imposibilidad de consumir acuerdos para la postulación de un mayor número de candidaturas comunes. Tiene el FDN ante sí el reto de - consolidar y profundizar los alcances de la movilización que ha conseguido, y, a la vez, de articular este apoyo - en torno a un programa que esclarezca y desarrolle los - términos bajo los cuales los grandes lineamientos que ha establecido como proyecto serían viables, dada la particular inserción de México en el contexto internacional.

El PAN, por su parte, corroboró su carácter de - institución política con identidad propia de ya muy larga data. No obstante, también se presentó como un movimiento amplio y heterogéneo, cohesionado por la figura de su candidato presidencial que, apoyado en la experiencia y - tradición del partido, ha tendido a dejar en un segundo - plano la base doctrinaria del organismo político. Con un eje discursivo radicalizado, el PAN ha consolidado alianzas con sectores sociales cuyos intereses son contradictorios (empresariales, eclesiásticos, medios urbanos, de pe queños propietarios y populares), pero que se identifican en el énfasis que el partido hace en las demandas reivin-

(169 ) Además de los cuatro partidos políticos nacionales con reconocimiento legal (PARM, FFCRN, PPS y PMS), forman parte del Frente Democrático Nacional las siguientes organizaciones: Corriente Democrática, Partido Socialdemócrata, Unidad Democrática, Partido Verde, Fuerzas Progresistas, Consejo Nacional Obrero y Campesino de México, Organización Revolucionaria Punto Crítico, Partido Liberal, - Movimiento al Socialismo, Grupo Poliforum, Asamblea de Ba rrios, Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, Movi - miento del Pueblo Mexicano y Convergencia Democrática.

dicadoras de los derechos ciudadanos, y en el rechazo a las facultades y atribuciones del poder público. Si - bien, algunas de las propuestas panistas coinciden en los hechos con el proyecto delamadridista y salinista, - su carácter opositor se mantiene en la medida en que le - vanta como banderas fundamentales el apego al orden cons - titucional (democracia, vigencia del pacto federativo, - división de poderes) y la crítica al espacio decisonal, en cuyo carácter restringido ubica la causa, tanto de - los excesos presidencialistas como de la ineficiencia en el manejo del aparato estatal. Para el PAN, en ese sentido, modernizar significa fracturar el monopolio priísta, agilizando el desarrollo de los intereses privados, - pero "cuidando" del "bien común".

Si la fuerza electoral panista había estado fincada en su capacidad de canalización difusa del descontento social, la gestación de la alternativa cardenista se le presentó, de hecho, como un límites para su crecimiento. La movilización electoral opositora, a pesar de su dispar arraigo en el país, ha conducido a un proceso de reestructuración del sistema de partidos, en el que - la definición política de las organizaciones se presenta como una exigencia fundamental. Esta última significa - un gran reto, también para el PAN.

En el PRI, por su parte, afloraron profundas - contradicciones gestadas en su carácter del partido del Estado. No sólo se evidenció la ausencia de democracia interna, sino también los exacerbados antagonismos que se han desarrollado en su interior y que representan para el proyecto modernizador salinista obstáculos donde - antes existían apoyos. La tendencia hacia el distancia-

miento entre el candidato presidencial priísta y su partido adquiere, en este sentido, un significado distinto, develando, en primer término, contradicciones en la cúpula, pero también los costos que en el terreno de la legitimidad derivan de la continuidad del modelo de conducción económica; a pesar de que durante la campaña, el discurso salinista intentó restaurar el compromiso popular y la propia imagen del partido.

El evidente crecimiento de la oposición y su recomposición en dos grandes "bloques" cuestionó el carácter hegemónico del PRI, y obligó a que se reconociera al menos en el discurso salinista, "la muerte del sistema de partido prácticamente único". Apenas unos días después de la jornada electoral, Carlos Salinas de Gortari afirmó: "Terminó la época de partido prácticamente único; la oposición muestra fuerza mayoritaria en varios distritos del país. Es la nueva realidad política y con la cual habremos de convivir de manera armónica y respetuosa" (Excélsior, 8 de julio de 1988, p. 1). Pero al reconocimiento de competencia electoral, debe seguir la decisión de aceptar la alternancia en el poder como un paso imprescindible en la consecución de un sistema democrático. La modernización, como proyecto, en cualquiera de sus versiones, requiere no sólo terminar con las prácticas que han conducido a mantener a toda costa la hegemonía priísta, sino también a la construcción de un nuevo sistema de partidos: plural, competitivo y con alternancia en el poder. Pero ello requiere, efectivamente, de partidos sólidos, que cumplan su papel de intermediación entre gobernantes y gobernados; así como de instituciones participantes en la elaboración del consenso y la legitimidad. (170)

3.4.23 La estructura sectorial del Partido Revolucionario Institucional en la lucha político-electoral de 1987-1988.

1) La firma de la cuarta etapa del PSE, destinada a imperar durante el último trimestre del sexenio de MMH, atiza (en un triple sentido) la hoguera: I). Los líderes de la estructura sectorial (con la notable excepción de la dirigencia nacional de la CNC) acrecentan su ventaja respecto al salinismo. II) Se reducen los niveles del combate entre los tres sectores básicos del PRI ante la temporal supresión del motivo de éste, constituido por la competencia en pos de los espacios políticos constituidos por puestos parlamentarios de alcance federal. III) Los dirigentes nacionales centran su atención en evitar que el próximo régimen (sea quien sea el Presidente) se vea tentado efectivamente a cambiar la estructura sectorial del Partido Revolucionario Institucional, desplazando a los actuales líderes por otros más "proclives" al titular del poder Ejecutivo en el sexenio 1988-1994.

2) La lucha entre la estructura sectorial (que en un principio, involucraba sólo a la CTM, pero que paulatinamente va involucrando al sector obrero en su conjunto y, después, al sector popular e incluso al sector campesino) y Carlos Salinas, se había venido manifestando claramente con un año de antelación a los comicios del 6 de julio de 1988. Ya en julio de 1987, era claro el propósito de modernización del PRI, expresado en las resoluciones de la XIII Asamblea Nacional Ordinaria. Sin embargo, los líderes de la estructura sectorial, desde el principio, expresaron su desacuerdo con la conceptualización que al respecto manejarían, posteriormente, algunos

de los seis "posibles precandidatos" de este partido. Cerradas las posibilidades de "adelantarse" (dar "madrugue-te", en léxico político práctico), y leyendo adecuadamente las señales de por dónde vendría "la decisión", desde principios de agosto se deslindan de cualquier responsabilidad y de hecho dejan "en el PRI" la selección.

Al día siguiente del "destape" del 4 de octubre, empieza la lucha de los líderes del movimiento obrero por evitar que, seguir la consigna de modernización y democratización del PRI, significaría que los sectores se auto--eliminaran. En un principio, la CNOP y la CNC no perciben este peligro, porque sus líderes están más comprometidos con su movilidad vertical ascendente que con los grados de fortaleza o debilidad de la organización a la que pertenecen; ya que lo primero no depende de lo segundo - (al contrario de lo que acontece con el sector obrero y con el resto de las organizaciones que componen el sector campesino del PRI, pues en esos casos el destino de los líderes SI depende de lo que acontezca con su respectiva organización). Sin embargo, incluso para ellos, pronto se torna claro que sus "méritos" (su experiencia política) no serían tomados en consideración en la próxima administración de persistir la tendencia denotada por el proceso "democratizador" y de llegar a la presidencia Carlos Salinas de Gortari. Queda claro, a partir de mediados de noviembre, cuando en Nuevo Laredo, CSG, habla de "modernizar" y "democratizar" los liderazgos formales e informales, públicos y privados; cuando, además los "estrategas" de CSG plantean y ejecutan una campaña de proselitismo -- interno que no considera importante "convivir" con los sectores del PRI.

El asunto se perfila aún más, cuando a principios de diciembre, en Santiago Ixcuintla, Nayarit, Salinas se refiere a la necesidad de que el PRI acepte la "diversidad de conciencias" y de "afiliaciones políticas". En San Juan del Río, Qro., prosigue el precandidato priísta su aclaración: se manifiesta contra el sistema de "cuotas", para repartición de espacios políticos. A finales de febrero, se difunde el hecho de que es el equipo salinista (y no el presidente de la República), en concertación con el CEN del PRI, quien "palomea" las listas de candidatos a diputados federales y senadores (por el Partido Revolucionario Institucional) y que, al hacerlo, tiene interés en suprimir (o por lo menos reducir) las cuotas, particularmente las del movimiento obrero ce temista. Las listas, que salen a cuentagotas durante marzo, reflejan que los sectores no salen bien librados. Y al mes siguiente, por si alguna duda hubiera, Salinas anuncia (casi explícitamente, en un recorrido por el DF) que su propósito no es sólo evitar que los sectores continúen ocupando importantes segmentos del conjunto de puestos de elección popular, sino que incluso pretende que queden reducidos a la nada en cuanto a su presencia en el poder ejecutivo federal (concretamente, en su gabinete). A mediados de mayo se declara, ya sin ambages, enemigo del Estado participativo-corporativo (desde Chalco, Edo. de México) y propone una democracia participativa en su lugar.

A una semana de celebrarse los comicios (durante la última semana de junio) se vuelve común el que intelectuales y comunicadores prosalinas difundan un mensaje: CSG se enfrenta a la burocracia sindical y campesina, en su lucha contra el pasado y contra el Estado medieval.

A mediados de agosto, ya no queda lugar a dudas, tanto - del enfrentamiento estructura sectorial versus grupo salinista, cuanto de que éste se halla dispuesto a llevar a sus últimas consecuencias sus planteamientos relativos a los líderes tradicionales del PRI: en la integración - de las comisiones de trabajo para elaborar el programa - de gobierno salinista (reconocidos públicamente como el "pie de cría" del gabinete presidencial deseado por - ellos como futuro) sólo por cubrir formalismos se incluye a miembros del sector obrero, por ejemplo.

3) Como ya se había dicho, desde antes del "destape", el movimiento obrero no se declara (en un principio, por acción y, después, por omisión) partidario de Carlos Salinas. Con posterioridad al destape, y conforme (en las etapas de proselitismo interno, precandidato y candidato) el salinismo va aclarando sus pretensiones respecto a la estructura sectorial, las respuestas que desde los centros de mando de ésta surgen, denotan una progresiva radicalización. Ya para enero, difunden la ideología de que la derecha y la izquierda coinciden en querer acabar, tanto con la institución presidencial, cuanto con los mecanismos corporativos; pues ambos factores son los que les impiden su ascenso al poder. Hacen coincidir la posición salinista con la de la oposición y logran hacer compañero de viaje al presidente de la República mismo. En febrero, influyentes editorialistas critican que sea el IEPES (en lo que pudiera considerarse, sostienen, el intento de prolongar el papel de los científicos del porfiriato) la instancia del PRI que lleve el peso básico de la campaña de Carlos Salinas, y no la estructura territorial y sectorial de este partido.

A mediados de abril, destacados miembros de la

corriente progresista del régimen, dejan claro que la -  
 plataforma electoral del PRI es especialmente débil en -  
 lo concerniente a los sectores (campesino, obrero y popu-  
 lar), porque no fueron incorporados los planteamientos -  
 que al respecto hicieron sus dirigentes oportunamente. -  
 Los líderes nacionales se dejan ver poco, en actos y - -  
 eventos del CEN del PRI, de importancia para el candida-  
 to presidencial, cada vez con más frecuencia, a partir -  
 del inicio del segundo trimestre del año. Los actos de  
 apoyo de la estructura sectorial, supuestamente masivos,  
 denotan fallas de organización y logística cada vez me-  
 nos explicables, bajo una lógica estrictamente técnica.\_  
 Elegantemente, a Carlos Salinas se le retira la invita-  
 ción para que presida el desfile del 1° de mayo. Las -  
 brigadas de promotores del voto sólo existen en el papel,  
 en los diarios, en la propaganda y en algún acto aislado.  
 A un mes del día de los sufragios, la "Reunión Nacional\_  
 de Movilización Electoral" (6 de junio) resulta en un -  
 fracaso tal, que ante la opinión pública quedó clara la  
 posibilidad (con legalidad y legitimidad) de que se cum-  
 pliera el compromiso formal de los líderes de la estruc-  
 tura territorial del partido, en el sentido de que movi-  
 lizarían a sus bases para otorgarle 20 millones de votos  
 al candidato del PRI.

4) En la coyuntura poselectoral (en la que el su-  
 puesto triunfo electoral de Carlos Salinas de Gortari es  
 eficientemente impugnado en el terreno político, jurídi-  
 co, ideológico y legal, por la oposición) la displen-  
 cia y "falta de entusiasmo" que la estructura sectorial\_  
 del PRI mostró en franca animadversión. Presionada la -  
 dirigencia nacional por la continuación de una política\_  
 económica que vulnera severamente la estructura secto- -

rial del PRI (y sin percibir que la situación vaya a cambiar a su favor, sino al contrario, durante la próxima - administración presidencial, de seguir las tendencias) - empiezan a cuestionar severa y realmente, la objetiva - conveniencia de que Carlos Salinas sea el próximo presidente de la República. Se empeñan los líderes nacionales (obviamente sin admitirlo en público) en la búsqueda de una solución "decorosa" que implique garantizar que el PRI continúa en el poder, pero sin que ello signifi-- que la destrucción de su estructura sectorial. En esta\_ tarea se enfrascan, a finales de agosto, cuando está por iniciarse el proceso de calificación (por el Congreso de la Unión) de las elecciones presidenciales. (171 )

#### 3.4.24 Los grandes retos: ¿Hacia un nuevo sistema de partidos políticos?

Al título de esta mesa redonda habría que empezar por colocarlo entre interrogaciones. Porque realmen\_ te ¿son los partidos los grandes sujetos del proceso - - electoral?

A partir de la reforma política de 1977 los pa\_ rtidos políticos son considerados "entidades de interés - público", para que a través de ellos se exprese la plura\_ lidad política existente en nuestro país.

Se trata de una definición y una intención que\_ en efecto intentan recuperar una experiencia y no contra\_ decir a la lógica. La historia del país puso de mani\_ - fiesto, a fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, que la complejidad y la diversidad ideo\_

(171 ) Xavier Gamboa Villafranca, Coordinación de Proyec\_ tos Interdisciplinarios, FCPyS, UNAM.

lógica de la nación no podía encuadrarse bajo el manto - de un sólo partido político.

Recordemos que a partir de 1968 el país vivió - una conflictividad que demandaba la apertura de canales\_ para la confrontación política democrática. En las uni- versidades, los sindicatos, el campo, a través de diver- sas publicaciones, agrupaciones y partidos, e incluso por la vía armada, millones de mexicanos demandaban canales\_ autónomos para el quehacer político, dado que no se reco- nocían ni deseaban hacerlo en el partido oficial, duran- te décadas el "único espacio real" para el quehacer polí- tico.

Los diseñadores de la reforma política asumie-- ron ese hecho e intentaron abrir cauce a la existencia - de esa pluralidad a través de los partidos. Se hicieron cargo de nuestra propia experiencia y salieron al paso a las nuevas necesidades que se le planteaban al país.

De igual forma, atendiendo a la lógica y a lo - que indican las experiencias de las democracias más desa- rrolladas, se intentaba que la diversidad política queda\_ ra organizada en grandes partidos políticos nacionales, \_ los cuales contribuirían a "integrar la voluntad políti- ca del pueblo y mediante su actividad en los procesos - electorales, coadyuvarían a constituir la representación nacional". (art. 20 LFOPPE).

Y en efecto, no parece existir por el momento - fórmula capaz de sustituir al sistema de partidos como - base de una competencia democrática. Regímenes de un so\_ lo partido pueden ser todo lo que se quiera, pero no de- mocráticos. Aunque debe señalarse también, que la sola

existencia de dos o más partidos no basta para hacer de un régimen un sistema democrático.

Pero así como la ley no puede reprimir por tiempo indeterminado a los fenómenos emergentes que tienen raíces sociales, tampoco puede crear por decreto un sistema de partidos. Por el momento nos encontramos a la mitad de una ruta: la pluralidad política busca y encuentra cauces para expresarse, pero no son los partidos los cauces fundamentales por donde transita.

Las recientes elecciones configuraron con toda claridad tres polos de atracción con arraigo y discurso propio el monolitismo priísta parece asunto del pasado, al igual que las corrientes básicamente testimoniales que aparecerían a sus flancos. Se revaloró la participación política, las propias elecciones, la necesidad del respeto al voto, y al final, apareció un país diversificado en lo político e ideológico. Todo ello es resultado de un largo proceso de gestación, pero no parece que pueda ser conjurado salvo con el expediente del autoritarismo. Por el contrario, la conformación de esos tres referentes políticos abre las posibilidades de arribar a un escenario democrático, en donde los partidos tendrían que jugar un papel fundamental.

#### 2.4.24.1 Los Partidos y sus Reformas:

Sin embargo, los partidos (todos) parecen requerir profundas reformas si es que quieren estar a la altura de las nuevas circunstancias.

El PRI ha sufrido una de las crisis más agudas

de su ya casi sexagenaria existencia. La escisión que - protagonizó la Corriente Democrática (en un principio mi nusvaluada por muchos, y me incluye entre esos muchos), - hizo que franjas tradicionales de voto hacia el PRI sufra garan ahora por la coalición de centro-izquierda que se forjó al amparo de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Un partido, que es más bien un aparato del Estado, y cuya base fundamental se encuentra en las corporaciones, - parece no tener las herramientas suficientes para hacerle frente a la nueva oposición.

Sus retos en ese sentido parecen dos, pero de - enorme envergadura. 1) Conjuguar el sistema de pactos - corporativos que coexisten en su seno con una auténtica política ciudadana. Porque todo parece indicar que de - hoy en adelante las contiendas electorales serán cada - vez más competitivas, y la voluntad del ciudadano deberá ser ganada con propuestas, actitudes, fórmulas, más allá de los rituales y sus inercias. 2) El segundo parece - más difícil, pero es quizá el que puede convertirlo en - un auténtico partido. ¿Está capacitado realmente para - dejar de ser un aparato estatal y convertirse en un partido entre otros?, ¿puede ser realmente algo más que una agencia estatal?, ¿sin los recursos y posibilidades que le ofrece el ser el brazo "partidista" de la institucionalidad estatal sería algo?

No es sencillo contestar estas preguntas, pero de su solución seguramente dependerá el futuro no sólo - del PRI sino del sistema de partidos en nuestro país.

El PAN, por su parte, ha logrado convertirse en el referente sólido y con atracción de la derecha mexica

na. Es de hecho el único partido de ese signo, lo cual, a diferencia de la izquierda, le otorga una ventaja. El PAN tiene tradición, discurso, plataforma, una red de relaciones y base social importante. Sin embargo, tiene también algunas debilidades notorias: a) su inserción social es muy desigual a lo largo y ancho de la República; b) en su seno coexisten corrientes diversas, cuyos comportamientos no parecen ser compatibles en todo tiempo y lugar; y c) el nuevo rostro del PAN parece estar siendo modelado más por líderes carismáticos y broncos, que por las tesis tradicionales del partido.

El PAN necesita, al parecer, trascender sus claves tradicionales para proyectarse como una organización nacional en el sentido de su arraigo geográfico. Simplificando demasiado parece que en ese partido coexiste una derecha democrática, civilista, legalista, con otra cuyos compromisos con la democracia parecen escasos. Discursos y actitudes se entrelazan y el perfil del PAN se diluye para convertirse en un frente que lo mismo cobija a tendencias golpistas y persecutoras con otras que genéricamente podríamos calificar como democráticas. En los meses y años por venir el PAN (por acción o por omisión) tendrá que afinar su propuesta y ello puede conducir, en cualquier sentido, a reacomodos (quizá rupturas) en su propio seno.

El FDN, por su parte, es un Frente desigual. Como se sabe, los partidos que asumieron la candidatura a la presidencia de Cuauhtémoc Cárdenas no lograron forjar una auténtica coalición. Se unieron en torno a la candidatura presidencial, pero en demasiados casos compitieron con candidatos distintos a diputados y senadores. Se

trató de una fórmula de alianza y competencia, que como se ha repetido, no pudo arrojar todos sus frutos precisamente por la competencia en el terreno de las diputaciones y senadurías.

No obstante, ese Frente fue capaz de multiplicar la presencia electoral de las fuerzas que genéricamente pueden considerarse en el flanco izquierdo del espectro político. La Corriente Democrática y su poder de atracción de hecho revivieron a formaciones políticas que llevaban una vida rutinaria y sin demasiadas expectativas reales. El FDN se convirtió así en un imán para millones de mexicanos que buscaban una opción popular, nacionalista, democrática.

El problema fundamental del FDN parece ser el de mantener su propia unidad. Se trata, como se sabe, de un Frente en donde coexisten tradiciones, lenguajes, diagnósticos y propuestas distintas, que reclaman una verdadera maestría política para mantenerlo unido y actuando.

De hecho, ya en los procesos electorales que están en curso en diversas entidades, se están observando las posibilidades del FDN. Mientras en algunas entidades todos los partidos han refrendado el compromiso unitario, en otras, la unidad se ha erosionado. Fortalecer la unidad, afinar su programa, y estructurar a los partidos para convertirlos en espacios habitables, parecen ser los retos de la amplia convergencia que logró anudar la candidatura de Cárdenas.

Al parecer, esos tres referentes políticos se pueden convertir en los pilares de un nuevo sistema de

partidos, realmente competitivo, que ofrezca a los ciudadanos opciones claramente diferenciadas, pero para ellos se requiere todavía modificar una serie de normas e instituciones políticas pensadas para un país encuadrado en un sólo aparato partidista que de facto negaba la posibilidad de alternancia en el poder.

Dado que ni los partidos ni la contienda entre ellos se desarrolla en el vacío, parece imprescindible reformar ordenamientos legales e instituciones con el objetivo de fortalecer y abrirle brecha a la confrontación democrática.

Todo parece indicar que los tiempos de los partidos testimoniales pueden llegar a su fin. Ello no solamente porque los dos referentes doctrinales más rígidos (PDM a la derecha y PRT a la izquierda), fueron abandonados por sus siempre escasos votantes, sino porque de construirse un escenario realmente competitivo, los partidos tenderán a ser menos ideológicos y más políticos, es decir, más flexibles en su cuerpo doctrinario y con mejores resortes para ganar adeptos, sin exigirles demasiado. En ese renglón quizá la izquierda es la que se encuentra más rezagada, dada su propia historia plagada de integristas de diverso signo que tienden (o tendían) a las cruzadas contra infieles y heterodoxos. Cabe señalar que cuando hablamos de partidos menos ideológicos no queremos decir partidos sin un perfil bien definido. Por el contrario, el diagnóstico y el programa de los partidos deben ser nítidos y diferenciales, pero sin las ataduras de las doctrinas rígidas, que tienden a convertirlos más que en grandes agrupaciones políticas, en sectas que viven ensimismadas.

### 3.4.24.2 Un Paréntesis.

Ahora bien, en esta ocasión me gustaría señalar uno de los eventuales peligros de un sistema de partidos políticos nacionales (tal como lo traza la ley), pero - sin puertas de entrada a otro tipo de agrupaciones políticas (regionales o representantes de la diversidad étnica, por ejemplo).

Como se sabe, la legislación electoral sólo permite la participación en contiendas electorales federales a los llamados "partidos políticos nacionales" (las asociaciones políticas, que la propia ley preveé, sólo pueden hacerlo en alianza con algún partido). Ello, dado un país que es un mosaico desigual de tradiciones, culturas, necesidades, reivindicaciones, tiende a homogeneizar artificialmente el cuadro de la contienda, y a dejar en manos de los grupos dirigentes de los diversos partidos la representación electoral de lo que alguna vez - - Luis González y González llamó, con razón, el multiMéxico.

Esta prevención (ya se ha señalado que no puedo imaginar un marco democrático sin la existencia de partidos políticos nacionales con arraigo), no es sólo una deducción lógica. Múltiples agrupaciones regionales se han visto obligadas a sellar alianzas electorales con los partidos registrados porque es la única vía para su participación. Así la COCEI con el PCM, el PSUM, o el PMS o el Frente Cívico Potosino con el PAN, para ilustrar con ejemplos de distinto signo político, reflejan la estrechez del marco para la participación política autónoma. Tal vez en el futuro, al tiempo que se refuerce el sistema de partidos, sea necesario abrirlo a la participación de las expresiones regionales y étnicas para contar en los órganos federales con un reflejo más fiel del país.

### 3.4.24.3 Las reformas para un sistema de partidos.

Más allá de lo que los distintos partidos hagan en el futuro por su propia causa, parece necesario, porque es causa común, armar un auténtico entramado que apoye al sistema de partidos. Enumeraré algunas medidas posibles (desde un punto de vista particular, necesarias), para arribar a ese objetivo. No se trata de un recuento exhaustivo, pero intenta ilustrar la necesidad de reformas a los ordenamientos e instituciones que tienen que ver con la contienda electoral.

a) No se descubre nada cuando se dice que el ligo fundamental hoy es por la transparencia absoluta - en los procesos electorales y porque las cifras de las elecciones reflejen con claridad la voluntad ciudadana. Si ello es así, entonces una reforma a las fórmulas en que organizan los comicios y se cuentan los votos, para otorgarles una mayor presencia a los partidos, parece necesaria. Si uno de los requisitos de la democracia en el país es convertir a las elecciones en contiendas absolutamente confiables para todos, entonces incrementar la presencia de los partidos como vigilantes y corresponsables de los mismos, parece imponerse.

b) Primero la LOPPE y luego el Código Federal - Electoral dieron acceso a los partidos a los medios masivos de comunicación. Sin embargo, su presencia en esos medios no solamente es restringida sino absolutamente desproporcionada. Cualquiera puede constatar la forma diferenciada y discriminatoria como la televisión y la radio dieron cobertura a las diferentes campañas electorales.

Si partimos de la premisa de que la contienda de mocrática supone información, debate, comparación de las diversas ofertas políticas, entonces en cualquier proceso democratizador tienen un papel que jugar los medios de comunicación más poderosos.

Mayor presencia de los partidos en los medios - servirá para crear una opinión pública mejor informada y para asentar entre nosotros el debate democrático como algo natural y provechoso.

c) Las prerrogativas que otorga la ley deben ampliarse y asignarse con un criterio de equidad. Como se sesabe, los partidos están sujetos a un régimen fiscal especial, tienen subsidio público, franquicias postales y telegráficas. Abrirle otras posibilidades (publicidad más - barata que la comercial, dado que hoy es exactamente al - revés, por ejemplo) y asignarles recursos en forma equitativa puede contribuir a reforzar el sistema de partidos.

d) Un compromiso para revisar las legislaciones electorales estatales puede ser otro punto de la agenda - de los partidos. Así, los porcentajes mínimos para asignar regidores en los ayuntamientos, la composición de los congresos locales, las prerrogativas de los partidos, entre otros temas, podrían ser revisadas buscando no solo - empatarlas, sino hacerlas más acordes con una intencionalidad democrática.

e) Un acuerdo entre los propios partidos para - que se desarrolle el contencioso electoral, por una vía - más independiente y respetada por todos, puede servir para ofrecer garantías a los contendientes y para elevar la confiabilidad en la vía electoral. Un tribunal de pleno confiabilidad.

derecho, autónomo de los partidos, con facultades claramente establecidas incluyendo la de calificar las elecciones, quizá sirviera para inaugurar una vía para que el litigio electoral se desarrolle con garantías plenas para todos los participantes.

Como quiera que sea, estamos ante tiempos nuevos. Un largo proceso de maduración del reclamo democrático parece haber irrumpido el 6 de julio. El reto para todos es que eso que afloró por cauces democráticos, legales, - civilizados, pueda encontrar caminos para desarrollarse y crecer.

Dado que ningún desenlace está predestinado, y - que hoy vivimos momentos de incertidumbre por lo que será el futuro de las relaciones políticas en nuestro país, no parece exagerado recordar que solamente con un marco, una institucionalidad y una legislación, reconocida por todos, puede forjarse un auténtico escenario democrático.

Construirlo parece ser el reclamo del momento. - La democracia ha dejado de ser aspiración de pequeños núcleos y hoy parece ser la exigencia de millones de mexicanos. Ahí se encuentra su principal fuerza motriz y la base de su posibilidad, empero los actores fundamentales de la política tienen la responsabilidad de hacerla prosperar. No es fácil, nuestros hábitos y reacciones primeras parecen ser las de una cultura de la exclusión y el verticalismo. Empezar por reconocer la legitimidad de la existencia del otro, puede ser la piedra de toque para inaugurar la ruta de la transición hacia la democracia. Esa - - apuesta puede ser la de los partidos, creo que ya fue la de la mayoría de los ciudadanos. (172)

(172) José Woldenberg Karakowsky, Coordinación de Ciencia Política, FCPyS, UNAM.

### 3.4.25 Partidos Políticos.

El dirigente del PRI, Luis Donald Colosio, aseguró que para las contiendas electorales por venir, el Partido ha sido organizado en forma diferente. Esa reorganización es para que los candidatos del PRI, que son hombres y mujeres de buena fe, puedan presentar a los ciudadanos una nueva oferta política que permita alcanzar el objetivo de toda organización, para ganar los procesos de elección.

Silvia Hernández, Secretaria General de UNE hizo los primeros nombramientos de la organización: Manuel Jiménez Guzmán, Coordinador de los Comités Estatales; Ignacio Zamarrón, Secretario Coordinador de Programas Especiales, Amparo Canto González, responsable del Programa Internacional, Sandalio Sáenz de la Maza, del Programa de Cultura, Recreación y Deporte; Gilberto Nieves Jenkins, Secretario de Promoción Legislativa, y Héctor Gandini, Secretario de Comunicación Social.

La multiplicidad de intereses dentro de los partidos políticos "no debe ser motivo de confrontaciones estériles que debilitan y desunen, afirmó el presidente de la COPARMEX, Jorge Ocejo, al inaugurar la LVII Asamblea Nacional Ordinaria de la Confederación. Asimismo manifestó que ante la posibilidad de que el gobierno federal trate de apoyar al PRI en las elecciones de 1991 con recursos del gasto federal mediante el PRONASOL, el sector privado buscará que la sociedad se manifieste en contra de cualquier propuesta partidaria que haga uso de dineros públicos. Por su parte, la CONCAMIN negó que el PRONASOL "este politizado". Al contrario -dijo- ese proyecto está cumpliendo exactamente los objetivos para los que fue creado.

En la LXII Asamblea de la COPARMEX, Santiago Omate Laborde, del PRI, Jorge Alcocer, del PRD; Diego Fernández - Cevallos, del PAN y Manuel Díaz Cid del que fue Frente Universitario Anticomunista, debatieron en Puebla sobre la posibilidad de la democracia y la transparencia electoral.

Roberto Madrazo Pintado, Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, anunció una estrategia de cuatro puntos orientada a reafirmar la "supremacía política del Partido en el poder", unidad, lealtad, promoción del Partido y ampliación de relaciones con otras -- fuerzas políticas. Al acudir en representación de Luis Donaldo Colosio a la toma de protesta de los 121 candidatos del PRI a las alcaldías del Estado de México dijo: "vamos a ganar y a recuperar los espacios políticos que hemos perdido, y vamos a acrecentar nuestra fuerza. Disputaremos voto por voto y defenderemos nuestros triunfos legítimos en el Estado".

Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México, aseguró que se acabarán el dedazo y los candidatos golondrinos. Además, el mandatario local recordó a sus compañeros priístas que sus triunfos se tienen que sustentar -- con votos, y a la oposición le ofreció limpieza en el proceso electoral, pero a cambio solicitó que se acepten los resultados aun cuando la diferencia entre el triunfo y la victoria sea unos cuantos votos.

Los 14 priístas integrantes del Frente Juvenil Revolucionario levantaron el ayuno de 26 horas que habían iniciado a las puertas de la sede nacional del PRI, sin las candidaturas a regidurías que demandaban pero con el ofrecimiento de tres puestos en el Comité Ejecutivo Nacional; --

aceptación que en la dirección nacional del PRI del Estado de México "hubo cerrazón" por parte del líder estatal, Mauro Valdez, y la promesa de una entrevista con el Senador Luis Donaldo Colosio.

Juan Hernández Jáuregui, secretario de Acción -- Electoral de la dirigencia priísta mexiquense informó que -- "La relación de candidatos a síndicos y regidores del PRI, -- que obtuvieron registro y que fue publicada por la Comisión Estatal Electoral, tuvo más de 40 errores, entre ellos el -- cambio de propietarios a suplentes y viceversa, nombres o -- apellidos incorrectos, lo cual provocó problemas internos -- del Partido, y por lo que se volverá a publicar las listas ya con las correcciones pertinentes.

La Corriente Crítica anunció que en su III Reunión Nacional de 20 y 21 de octubre "se aclarará cuáles serán -- sus coordinadores nacionales, tanto en su vertiente priísta como en la cívica".

Ernesto Ruffo Appel, Gobernador de Baja California, reconoció que su gobierno es de transición, y que Baja California vive la alternancia en el poder. Al rendir su primer informe ante la XII Legislatura Local, aceptó que es protag-- nista de la madurez política que caracteriza al México nue-- vo. Poco después dijo: "lo que sucede en el país nos está diciendo que ya no va a funcionar un sistema hegemónico de -- una sola verdad. Tiene que abrirse la puerta. El cambio de -- penderá de la velocidad con que la sociedad civil participe en agrupaciones internas".

Abel García Ramírez, Cordinador de Acción Electoral con los estados de la dirección panista y delegados del PAN para el Estado de México, dijo que con una estrategia encami

nada a cimentar el triunfo en los comicios gubernamentales de 1993 en el Estado, el PAN ganará el próximo 11 de noviembre alrededor de 20 municipios de los 55 en que participa con planilla registrada, entre los que se encuentra Naucalpan, Tlanepantla, Cuautitlán, Tultitlán, Donato Guerra y Nezahualcóyotl.

El Partido Demócrata Mexicano se mostró en favor del Acuerdo Nacional por la Democracia, si en él confluyen todos los partidos políticos, la sociedad civil y la Iglesia, dijo Victor Atilano Gómez, dirigente nacional del PDM.

Iglesia.

Obispo de siete estados del norte y sur de la República han aceptado, en principio, los términos para integrarse al acuerdo nacional por la democracia que propone el PRD, reveló el Comité Ejecutivo Nacional de este partido.

El Obispo de Huejutla, Juan de Dios Caballero, -- exhortó a los campesinos y mujeres de la huasteca hidalguense a "no permitir que se les impongan candidatos a alcaldes", pues aseguró que "es común en Hidalgo que en estos procesos los candidatos no son propuestos democráticamente, sino que los designan en el gobierno y en los partidos políticos". (173)

#### 3.4.26 Partidos Políticos.

Luis Donald Colosio, ofreció en Pachuca una conciencia política honorable de sus candidatos; pidió a los priístas hidalguenses dejar atrás la lucha interna y afirmó que no hubo imposición de candidatos a las 84 alcaldes del Estado.

(173) I.E.P.E.S.

En Pachuca, Colosio reconoció que cada error y cada vuelta de espalda que el Partido da al pueblo será aprovechada por la oposición para ocupar nuestros espacios políticos. Alertó a los priístas a evitar divisiones que ayuden a nuestros adversarios.

Ante empresarios de la micro, pequeña y mediana -- industrias, Colosio aseveró que el compromiso del Partido es con todos los sectores de la sociedad, pues un aspecto importante de la nueva oferta política priísta es engarzar -- los cambios en la estructura económica con las transformaciones políticas.

Durante el 45 aniversario luctuoso de Don Plutarco Elías Calles, el Secretario General del PRI Rafael Rodríguez Barrera aseveró que una política para la Nación y por encima de intereses particulares constituye el imperativo del PRI.

Al inaugurar el foro "La Revolución Democrática en la Educación", Cuauhtémoc Cárdenas se manifestó en favor de que las partidas presupuestarias del gobierno a la educación adquirieran un rango prioritario. En memoria del 20 aniversario del fallecimiento de su padre, Cuauhtémoc aseveró que la obra de la Revolución Mexicana ha sido sistemática-- mente y conscientemente agredida por los últimos gobiernos. En Piedras Negras, Coahuila, el dirigente perredista señaló que el embargo atunero es una presión para debilitar a Méxi-- co. Pero si se establece el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos la presión será mayor, dijo.

Roberto Madrazo Pintado, Secretario de Organización del PRI expresó que el Partido busca ganar en forma limpia y transparente las contiendas electorales, sin aprovechar su -- beneficio programas gubernamentales como el de Solidaridad.

Si Ignacio Pichardo Pagaza dio instrucciones para vincular este programa a las campañas priístas, habrá que preguntar a él, pues tendrá sus razones para haberlo hecho.

El PRI informó que los candidatos del PAN allanaron su centro de verificación del trabajo partidista en el municipio de Naucalpan. La dirigencia estatal priísta condenó el hecho y aseguró que su partido no caerá en provocaciones de ningún tipo. El Delegado General del CEN del PRI en la entidad, Juan Maldonado Pereda, y el presidente del CDE, - Mauricio Valdés Rodríguez, denunciaron ante la opinión pública en el allanamiento.

Por su parte, el Gobernador mexiquense, Ignacio Pichardo Pagaza, consideró que tanto el PRI como Acción Nacional debe aclarar sus quejas con documentación fehaciente y comprobatoria. (174)

#### 3.4.27 Evaluación de un Estratégico Período.

Desde principios de este sexenio la opinión pública nacional e internacional puso serias dudas en relación - con la legitimidad electoral del actual régimen, debido a - las grandes irregularidades que se habían presentado en los comicios presidenciales de 1988. A partir de este momento el Estado se compromete de manera muy especial, ante la comunidad internacional a realizar elecciones limpias y democráticas para demostrar que el proceso de modernización del país no sólo se da en el campo económico, sino también en - el político; y con ello, elevar el clima de confianza municipal hacia nuestro país.

Tres años después, el domingo 18 de agosto de 1991

(174) Idem.

la sociedad mexicana salió nuevamente a las urnas para votar -como no se había visto en las últimas décadas- y decidir el futuro político que debería adoptar nuestra sociedad para los próximos cuatro años, eligiendo gobernadores, diputados federales, senadores y miembros a la Asamblea de Representantes del Valle de México. En relación con las elecciones presidenciales de 1988 los resultados de este sufragio fueron sorprendentes para todos los sectores, pues en comparación con el espectro político anterior, ahora se configuró un nuevo espacio y una distinta relación de fuerzas al interior del Estado que definirán la orientación mayoritaria que seguirá la sociedad mexicana en el futuro.

La realidad final reportó que se realizaron 23 millones 977 mil 20 sufragios en 300 distritos, de los cuales el PRI ganó 290 distritos y el PAN ganó 10. Se abatió el abstencionismo a sólo 36% y quedaron sin registro definitivo el Partido Ecologista Mexicano (PEM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido de los Trabajadores (PT), y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), pues no alcanzaron el 1.5% como mínimo de la votación nacional.

De esta forma, independientemente de las impugnaciones ejercidas por los partidos en desacuerdo, en principio, la Cámara de Diputados quedó integrada con 321 legisladores del PRI, 90 del PAN, 40 del PRD, 23 del PFCRN, 14 del PARM y 12 del PPS. La Cámara de Senadores quedó compuesta por 61 curules para el PRI, una para el PAN (esta es su primera victoria en el Senado en 52 años de existencia), y dos para el PRD.

Así, el panorama político del país se definió de la siguiente manera: La Primera fuerza política la constituye el PRI con 61.4% del apoyo total. La segunda, la for-

ma el PAN con 17.7%. La tercera, la representa el PRD con - 8.26%. La cuarta, la encarna el PFCRN con 4.35%. La quinta el PARM con 2.14%. Y finalmente, la sexta el PPS con 1.70%. Los demás partidos fueron cancelados. (175)

Es por ello, que para conocer y evaluar con mayor -- precisión lo que sucedió en este estratégico período electo-- ral, consideramos que es fundamental estudiar: ¿Cuál fue la conducta del Partido Revolucionario Institucional (PRI)? - ¿Cuál fue la conducta de la oposición? ¿Cuáles son las ca-- racterísticas del nuevo modelo político nacional que surgió como marco para los próximos años? Y finalmente, meditar so-- bre, ¿qué hacer ante el nuevo panorama político? (176)

Las consecuencias del infructuoso consenso parti-- dista abre una lucha desigual y al mismo tiempo coopectada\_ de errores vergonzosos y fraudulentos, acarreado una polémica sin tregua y desigual en el próximo Congreso y ocasionando la falta de consenso.

La voluntad de un partido mayoritario se impuso - frustrando todo tipo de razonamiento, así como, quedando en la imposibilidad ideológica de una posición disminuida e in-- feriorizada.

Las consecuencias no han tardado en surgir y vino\_ la primera inconformidad, en el Estado de Guanajuato que - fue sometido el Gobernador electo a renunciar y de momento\_

- 
- (175) Se abatió el abstencionismo a 16%; cifras del IFE. EX- CELSIOR, 25 de agosto de 1991. 34.4% de abstencionismo. 290 distritos al PRI y diez para PAN. El Sol de México, 25 de agosto de 1991. Perdieron su registro PDM, PT, - PRTy PE, según conteo final, La Jornada, 26 de agosto de 1991.
- (176) EXCELSIOR, Miércoles 2 de Octubre de 1991, Sección 4-A Dr. Javier Esteinou Madrid (Investigador del Centro de Servicio y Promoción Social Universidad Iberoamericana).

el Congreso del Estado ha nombrado un Gobernador Interino de la oposición: Lic. Carlos Medina, PAN.

A los pocos días otro Estado, el de San Luis Potosí, después de manifestaciones airadas y una marcha con el candidato del pueblo: Lic. Salvador Nava Martínez, emprendieron el camino de la Capital Federal.

En vista de la intransigencia del pueblo del Estado de San Luis Potosí y de su férrea decisión, el Gobernador electo: Lic. Fausto Zapata fue inevitablemente inducido a renunciar y llamado a tomar la Gobernatura en calidad de Gobernador Interino: Lic. Gonzalo Martínez Corbalá, candidato del PRI.

Los días venideros hablarán con mayor eficacia y nitidez, clareando situaciones y nuevos acomodos hasta - que la voz opacada se vuelva más fuerte y sostenga su firme decisión de imponer, la única arma democrática que debe imperar en un sistema deseado y decisivo de un pueblo que imponga sus derechos ciudadanos, democráticamente.

### 3.5 FORMACION Y DIFERENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN BRASIL

Para entender el sistema de partidos engendrado por el proceso de transición democrática en Brasil, se requiere de un análisis de las principales tendencias en la organización de los partidos políticos brasileños a partir de la posguerra. A pesar de la ruptura que tuvo lugar en la organización partidista nacional durante las dos décadas de autoritarismo militar, puede comprobarse que algunos rasgos fundamentales permanecen y se reproducen durante los últimos cuarenta años.

La división más importante de la evolución política y partidista del Brasil moderno gira en torno a la oposición entre populismo y antipopulismo. Las élites políticas brasileñas, divididas desde la independencia entre liberales y conservadores, coexistían sin grandes conflictos en sus contradicciones, tanto en la rotación entre liberales y conservadores en el imperio o bajo la hegemonía de los partidos oligárquicos liberales y regionales en la pública. Este escenario dominante de la clase dirigente a lo largo de más de un siglo de historia política, en donde se combinó la lógica liberal con la práctica autoritaria(177), encontró obstáculos con la llegada de Getulio Vargas al poder, esto es, con el ascenso del populismo. El varguismo, en sus diversas metamorfosis, introdujo en la política brasileña un elemento nuevo con rasgos no elitistas: la articulación populista entre la clase política resultante de la experiencia del Estado novo y las clases subalternas organizadas

(177) Helgio Trindade, "Bases de democracia brasileira: lógica liberal e praxis autoritária (1822-1945)", en B. Lamounier, A. Rouquié y J. Schwarzer, J., Como renascerem as democracias, Sao Paulo, Brasiliense, 1985, pp. 46-72.

por el sindicalismo corporativo cuya principal experiencia partidista fue el Partido Trabalhista Brasileiro - - (PTB) fundado en 1945.

La hipótesis central de este artículo sugiere que el advenimiento del populismo, en cuanto forma de organización política, fue siempre un elemento perturbador del juego político tradicional del Estado Novo. En esta - - perspectiva de análisis se considera que la presencia - del PTB, durante el período democrático de 1945 a 1964, fue tolerada de manera relativa por su aliado principal, el Partido Social Democrático (PSD)(178) y por el partido de oposición más importante a Vargas, la Unión Democrática Nacional (UDN)(179), en cuanto no hubiera el riesgo de que se convirtiera en un partido político hegemónico. A partir del ascenso de João Goulart, el principal heredero del legado populista, a la presidencia de la República (1961), el sistema multipartidista implantado en 1945 empezó a recorrer un proceso continuo de turbulencia político-ideológica. Nuestra tesis postula que la ruptura de los conservadores del PSD, cuya base política principal unía a los "coroneles-burócratas" del Estado novo y los coroneles rurales ligados al latifundio, con el Trabalhismo Populista de Jango(180), fue resultado de su incapacidad de asimilar la inversión en la relación de - - fuerzas que garantizaba, bajo la hegemonía del PSD, la estabilidad de la experiencia democrática.

- 
- (178) El PSD era un partido más bien de centro político y fue creado en 1945 cuando se inicia un proceso de redemocratización en Brasil.
- (179) Partido creado en 1945 de filiación conservadora.
- (180) El autor se refiere al presidente Goulart.

Con la intervención militar en 1964, la estrategia del autoritarismo buscó restablecer la fuerza del conservadurismo modernizante, representado por sectores significativos de la UDN, cuyo liberalismo político siempre se combinó con conspiraciones militares y con sectores mayoritarios del PSD. Las dos versiones de partidos "situacionistas" creados por el autoritarismo militar (la Alianza Renovadora Nacional -Arena- de 1966 a 1979 y su heredero, el Partido Democrático Social -PSD- desde 1979) intentaron ser la expresión de un partido conservador moderno y visceralmente antipopulista. Esta comprobación refuerza la tesis de que la disolución, por los militares, del sistema multipartidista para sustituirlo por el bipartidismo en 1966, y después en 1979, significaba una reformulación que implantaba un multipartidismo restringido que pretendía, por una parte, contener el avance continuo del populismo asociado al proceso de urbanización y, por otra, aunque sin éxito, formar un partido conservador hegemónico para evitar la decadencia de los partidos conservadores liberales. Mientras tanto, el crecimiento vertiginoso del MDB (Movimiento Democrático Brasileño) en las elecciones legislativas de 1974 le hizo pasar de una oposición frágil y tolerada, a una fuerza electoral urbana enraizada en la tradición trabalhista.

Estas observaciones permiten concluir que las crisis que tuvieron lugar en el sistema de partidos durante los últimos treinta años resultaron de la percepción de los defensores del statu quo de que existía una tendencia a la hegemonía, dentro del sistema de partidos, de un partido con arraigo popular; esto es, el PTB en el período del multipartidismo y el MDB durante el bipartidismo.

Las condiciones políticas que hicieron viable la transición democrática tuvieron, como eje central, en el plano partidista (sin considerar, por supuesto, las precondiciones económicas y sociales) un realineamiento de los sectores liberales-conservadores. Estos se acercaron a los moderados del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), bajo el liderazgo de Tancredo Neves, para aproximarse a los moderados del PDS encabezados por el vicepresidente Aureliano Chaves.

En este pacto político, denominado Alianza Democrática, que aglutinaba a la totalidad del PMDB (incluyendo a los sectores de izquierda que se adhirieron a la elección indirecta en el Colegio Electoral) y al Partido de Frente Liberal (PFL) -compuesto por disidentes del PSD- se preservó, de nueva cuenta, la posición antipopulista de las élites políticas brasileñas.

Habría que mencionar que el Partido de los Trabajadores (PT), bajo el liderazgo de Luiz Inacio da Silva (Luíza), que nace del nuevo sindicalismo producido por las movilizaciones obreras de São Paulo; el Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Brizola, que se considera el heredero del varguismo, y el PTB de Ivete Vargas (actualmente -leyenda de la candidatura de la vertiente populista de Janio Quadros para la alcaldía de São Paulo en contra del PMDB de Fernando Henrique Cardoso)(181) son los partidos más importantes que se encontraron fuera de la alianza democrática en el poder.

---

(181) Cabe anotar que Quadros derrotó a Cardoso en las elecciones para la alcaldía a finales de 1985.

### 3.5.1 La Herencia Varguista y la Estrategia Antipopulismo.

La creación del sistema multipartidista en Brasil, con partidos estructurados en el nivel nacional, se dio en el contexto de la posguerra, marcado por la derrota de los regímenes fascistas y por las reconstrucciones de las experiencias democráticas en Europa. Esta situación colocó a los militares brasileños, los principales aliados en la implantación del Estado Novo y comprometidos en la guerra contra el Eje, en contradicción con el autoritarismo desmovilizador del régimen varguista.

Esta situación, que sólo se resuelve por la disposición de Vargas por los militares, todavía precedida por la crítica liberal de los opositores al régimen bajo el amparo de la Unión Democrática Nacional (UDN), obliga al dictador a definir una estrategia política capaz de preservar su fuerza política fuera del poder. Con la creación, primero del PSD se aglutina en un solo partido a la clase política que se formó desde su ascenso al poder con la revolución de 1930. Tiempo después, ya fundado el PTB, Vargas reúne alrededor de su liderazgo carismático a la base popular que le sirve para regresar al poder en 1951, aliado con un PSD mayoritario y con el apoyo de la mayoría absoluta del electorado. Es en el segundo gobierno de Vargas cuando se manifiestan, de manera más explícita, las tendencias populistas resultantes de la fermentación político-ideológica de la última fase del Estado novo.

La estrategia de los dos partidos de Vargas, que abarcaba los ámbitos rural y urbano, al empresariado nacional y a los sindicatos, establece la pauta política del régimen. La oposición liberal de la UDN, enclavada -

en los segmentos medios urbanos, se caracterizó menos - por un proyecto político que por su antivarguismo. Esta evolucionaría, de manera progresiva, hacia una posición\_ en contra del PTB en la misma medida en que el trabalhismo se asociaba con la dimensión populista dominante del régimen.

Cabe reiterar, que el sistema multipartidista que se establece durante la posguerra se distingue, por vez primera, por la formación de partidos organizados en el nivel nacional. Con la excepción del Partido Comunista\_ Brasileño (PCB) fundado en 1922, y que estuvo durante la mayor parte de su existencia en la ilegalidad y sin nunca poder convertirse en un partido de masas (salvo cuando utilizó la estrategia de frente único con la Alianza Nacional Libertadora ANL en 1935), el único partido de - rango nacional fue el Acción Integralista Brasileña (AIB) de orientación fascista, fundado por Plinio Salgado en - 1932. Durante el período republicano, que llega hasta - 1945, el sistema de partidos que prevaleció era el de - los partidos republicanos regionales, articulados nacionalmente por el presidente de la República, a través de las oligarquías estatales dominantes. Una de las consecuencias políticas del Estado Novo, cuando rompe con el regionalismo político de la República Velha(182), fue la consolidación de un Estado nacional hegemónico, con el - apoyo del ejército. Esto vino a facilitar, en la fase - de transición democrática de 1945, la formación de diversos partidos con una base política y legal de nivel nacional.

---

(182) La República Vieja.

La alianza del PSD y el PTB, que se estabiliza por la habilidad política de Vargas después de su consagración electoral en 1951, a pesar de la tendencia creciente del PTB y de la declinación progresiva del PSD, garantiza la victoria de Juscelino Kubitschek en 1955. Su gobierno es considerado como el más democrático-liberal de este período a pesar de haberse contado con la garantía de un sólido dispositivo militar controlado por el ministro de Guerra, el general Lott.

La crisis política comienza con la elección de Jânio Quadros (1961) quien buscó los apoyos del principal partido opositor, la UDN, y de un partido en ascenso sobre todo en São Paulo-, el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Con esos apoyos, Quadros derrota al candidato del PSD, lo que no invalidó que tuviera que coexistir con el líder principal del PTB, João Goulart, quien había sido reelecto vicepresidente de la República.

El ascenso de Goulart al poder, sobre todo después de la breve experiencia parlamentaria, se convierte en factor de crisis permanente. Por vez primera, un presidente de la República dejaba de lado la postura tradicional de "magistrado", que de arbitrar una alianza de partidos se convierte en jefe de un partido deseoso de aplicar su programa, con el agravante de que se trataba de un programa de reformas propuesto e instrumentado por un partido populista. La consecuencia inmediata fue el desarrollo de una situación de confrontación permanente: por un lado, el presidente con su programa de reformas, radicalizado por el ala izquierda del partido bajo el liderazgo de Brizola. Por el otro, la exacerbación de la oposición tradicional de la UDN que se articulaba con sectores militares y empresariales.

Así, la intervención militar de 1964 resultó, en última instancia, de un proceso de articulación progresiva del conservadurismo liberal de la clase política, las fuerzas armadas, los grandes propietarios, los empresarios y los estratos medios urbanos.

El análisis del juego político-partidista del período 1945-1964, permite confirmar la hipótesis, antes mencionada, de que fue la posibilidad de hegemonía del populismo del PTB que obstaculizó el proceso de reaproximación de la clase política, la que había visualizado, a través de la estrategia militar, la desarticulación del populismo.

El análisis del período ha demostrado cómo en 1945, "la dominación de los grandes partidos conservadores era absoluta: el PSD consiguió 151 diputaciones federales y la UDN 82, esto es el 81.5% del total de 286". Mientras tanto, la evolución electoral de los grandes partidos conservadores se vería afectada por diversos factores relacionados con el cambio de la sociedad y con la expansión de los partidos populistas. Estos "ampliarían sus redes de organización al penetrar en estados y municipios antes sometidos a la dominación incontestable de los partidos conservadores. La propia estructura social experimentaba alteraciones profundas con la urbanización y la industrialización. Asimismo, los campesinos podían también ser concientizados y conducidos a resistir la tutela política impuesta por las oligarquías. En suma, el deterioro del PSD y de la UND era inevitable y, en consecuencia, ambos perdieron su fuerza electoral de manera progresiva entre 1945 y 1962: 63.5% en 1950; 57.7% en 1957; 56.7% en 1958, y 51.1% en 1962". (183)

---

(183) Glaucio Soares, *Sociedade e política no Brasil, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973, pp. 89-91.*

La interpretación de Soares, (184) por tanto, mere ce tomarse en cuenta en lo que se refiere al declive de los partidos conservadores liberales. Por otro lado, Lima Jr., subrayó que el fuerte crecimiento del electorado brasileño entre 1947 y 1962, que fue del 140.3%, se dio a "través de la incorporación de sectores medios e inferiores y que el apoyo a los partidos populares daba lugar a que los principales beneficiarios de ese crecimiento fueran precisamente los partidos que se identificaban con el populismo-progresista". (185)

Sin ánimo de discutir el mérito de las interpretaciones posibles sobre los factores que explican el crecimiento de los partidos populistas (o el declive de los partidos conservadores-liberales o el crecimiento del electorado urbano), el hecho es que hubo en el período una expansión notable del populismo.

Soares destaca que, en contraste con los partidos conservadores, el PTB "ascendió de manera constante", beneficiándose en una primera fase de la transferencia de votos del PCB -que se vuelve ilegal-, del amplio trabajo de organización partidista a nivel municipal y de la extensión del sufragio a las clases sociales menos favorecidas: así, "el PTB pasa de 22 diputados federales en 1945, a 51 en 1950, a 56 en 1954, a 66 en 1958, llegando

---

(184) El autor se refiere al sociólogo brasileño Glauccio Ary Dillon Soares.

(185) Olavo Brasil Lima, Jr., "O sistema partidário - brasileiro, 1945-1962", en David Fleischer (comp.), Os partidos políticos no Brasil, vol. I, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, pp. 29-30.

a 116 en 1962, momento en que este partido llega a disputar con el PSD la posición de partido nacional mayoritario". (186)

La crisis del régimen en el transcurso de los - - años sesenta no debe, por tanto, ser explicada en términos de la crisis del sistema multipartidista. El punto importante se encuentra en que la estrategia del bloqueo antipopulista no desintegró el sistema de partidos sino que dio lugar a una rearticulación de los mismos, a través de divisiones internas, y cuya consecuencia fue la polarización entre populismo y antipopulismo. Es más, parece válido afirmar que a pesar de los conflictos intrapartidarios que resultaron de la radicalización política, el conflicto produjo una reactivación del sistema multipartidista sobre bases políticas y sociales más coherentes. En esta perspectiva la interpretación de Souza toma sentido: "el carácter crítico de la coyuntura final del período [...] experimentó el fortalecimiento simultáneo del Estado y del sistema de partidos". (187)

Es probable que el proceso de realineamiento de los partidos en el transcurso de los años sesenta hubiera desembocado en un sistema multipartidista en que las divisiones sociales y políticas hubieran sido más consistentes. Los datos más importantes que sugieren esta tendencia son los siguientes:

---

(186) Glaucio Soares, op. cit., pp. 91-92.

(187) Maria do Carmo Campello de Souza, "Evolução e crise do sistema partidário", en David Fleischer (comp.), Os partidos políticos no Brasil, vol. I, op. cit., p. 88.

El crecimiento de los partidos ideológicos pequeños tuvo lugar más rápidamente en las regiones desarrolladas y en los centros urbanos; el PTB, cuya base inicial era predominantemente urbana, situada en los principales estados del país, amplía su penetración tanto en los estados más atrasados así como en ciertas áreas rurales; el PSD y la UDN, ante la participación de los partidos pequeños y del PTB, intentan una aproximación mayor con sus bases tradicionales: el primero buscando preservar su apoyo cientelístico rural-burocrático y el segundo articulando bases rurales con estratos medios urbanos.

Estas tendencias permiten concluir a Souza que "las elecciones legislativas conducían, de manera lenta pero inexorable, a un realineamiento de las fuerzas partidarias. Esas elecciones reflejarían, de manera relativamente lenta, pero no por ello menos fiel, las tendencias de cambio económico a nivel del electorado: las transformaciones en la composición ocupacional de la sociedad ante los cambios en la estructura productiva y la creciente urbanización. Las elecciones ejecutivas, en especial la presidencial, registran, sin embargo, esos cambios de manera más dramática y abrupta. Así, los diversos estilos personalistas distinguían menos al electorado en términos socioeconómicos, no sólo por tener, de manera obligada, que movilizar una mayoría nacional, sino por el hecho de que ésta no podría conseguirse por ningún partido o candidato si no fuera por la vía de las maquinarias políticas de las oligarquías estatales".(188)

---

(188) Maria do Carmo Campello de Souza, op. cit., pp.68, 69 y 71.

Por tanto, el cambio del sistema multipartidista no es una consecuencia de la incapacidad de los partidos en cuanto integradores de intereses sociales y políticos, sino es más bien por su origen. Vale decir que, en buena medida, la propia maquinaria estatal impidió su mayor representatividad en términos de bases sociales.

Tuvo que ser la crisis económica de los años sesenta la que colocó a la sociedad brasileña ante dilemas estructurales que obligaron a los partidos a responder a los conflictos del momento, no sólo en el seno del Estado sino incorporando sus propias estrategias a los conflictos de intereses de la sociedad civil. De esta forma, la interpretación de Souza parece correcta en el sentido de que, en contraste con la interpretación tradicional de la crisis en términos de conflicto entre un poder ejecutivo reformista y un poder legislativo agrario-conservador, la contradicción "pudo tener como consecuencia, a mediano plazo, un debilitamiento relativo del Ejecutivo (cautivo del elevado valor marginal proveniente del apoyo de las fuerzas políticas 'internas') y una representatividad e institucionalización crecientes de las agrupaciones partidistas dentro del legislativo". (189)

### 3.5.2 La Estrategia Antipopulista del Autoritarismo Militar y la Transición Democrática.

Una de las primeras medidas del gobierno militar fue la disolución, en 1966, del sistema multipartidista.

---

(189) Maria do Carmo Campello de Souza, Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964), São Paulo, Alfa-Omega, 1976, pp. 153-154.

nacido como consecuencia de la redemocratización, en - - 1945, sustituyéndolo por un sistema bipartidista: la Arna, el partido del gobierno, y el MDB, partido de oposición tolerado por el régimen. La lógica básica de esta - decisión se apoya en el hecho de que el autoritarismo militar pretendía impedir, en diferentes momentos de su estrategia política, la organización en el nivel nacional de un partido de base popular hegemónico.

Esa estrategia resulta clara cuando se observa -- que una de las preocupaciones centrales que movilizó a - los sectores militares y civiles para el golpe (190) fue - el riesgo, como se señaló antes, de que la vieja alianza entre el PSD y el PTB se hubiera invertido, dándole al populismo una posición hegemónica.

Algunos segmentos importantes de las fuerzas armadas y de la oposición civil se aliaron en la conspiración porque no podían soportar que, además de su exclusión del poder desde el establecimiento del Estado Novo, fueran gobernados por el principal heredero de Vargas.

Goulart, como se anotó, abandonó la postura tradicional de presidente-magistrado para asumir un comportamiento partidista, subvirtiendo así la dominación tradicional del partido conservador. Estos dos ingredientes tuvieron el efecto de producir un cortocircuito en el sistema. La hipótesis subyacente es que la causa principal de las crisis en el sistema brasileño de partidos en los últimos cincuenta años fue la reacción de los defensores del statu quo en contra de la tendencia de que un partido con arraigo populista (el PTB en la etapa multipartidista

---

(190) El autor se refiere al golpe de Estado perpetrado por los militares a Goulart en abril de 1964.

o el MDB en la bipartidista) se convirtiera en hegemónico.

Esta hipótesis explica por qué el sistema partidista fue alterado dos veces en coyunturas políticas caracterizadas por el riesgo inminente de que ese factor (la hegemonía de un partido populista) amenazara la dominación tradicional del partido conservador mayoritario (PDS o Arena), durante los períodos multi o bipartidistas respectivamente.

En realidad, la lógica del autoritarismo militar era que la modificación del sistema multipartidista en 1966 no pretendía tan sólo impedir que el PTB se volviera el partido mayoritario sino también hacer factible la creación, por parte del gobierno, de un partido conservador moderno para aglutinar a su base política.

La misma estrategia reaparecerá en 1974 con la explosión político-electoral del MDB. Los resultados de las elecciones de ese año permiten comprender con claridad que, además de la cuestión partidaria, se empezaba a dar una "apertura política lenta y gradual".

Las dos primeras elecciones legislativas, después del establecimiento del sistema bipartidista (1966 y 1970), reflejan con claridad la nueva relación de fuerzas resultante de la represión posrevolucionaria: la consolidación electoral del partido gubernamental y el debilitamiento político del partido de las oposiciones. De esta manera, la Arena mantiene su base electoral sólida tanto en las elecciones por mayoría de senadores y las proporcionales para la Cámara Federal, (191) en tanto el

(191) Cámara de Diputados.

MDB retrocede, de manera importante, en los dos niveles: en el Senado pasa de 34.2% en 1966 a 28.6% en 1970, en tanto que en la Cámara decrece de 28.4% a 21.3% en los dos años respectivos. La Arena, en contraste, mantiene un resultado alto en los dos niveles: en el Senado 44.7% y 43.7%, mientras que en la Cámara obtiene 50.5% y 48.4% para 1966 y 1970, respectivamente.

Es interesante anotar que durante este período - el partido de las oposiciones no logró atraer a ese segmento del electorado hostil al gobierno que prefería emitir un voto en blanco o bien anularlo (este tipo de votos creció de 21% en 1966 al 30% en 1970).

Al considerar la expansión electoral de la oposición en 1974, que permite al MDB conquistar 16 de las 22 sillars senatoriales, superando así a la Arena en las elecciones mayoritarias y casi equilibrando su presencia en la Cámara Federal, el sistema de partidos se revitaliza. Ello se debió a que se reintroducía en el sistema política la fuerza crítica del voto urbano que había reforzado el peso electoral de los partidos con apoyo popular (en particular el PTB) durante la fase de la República Populista. De acuerdo a la opinión de Lamounier, "hasta 1970, la existencia de un diferencial urbano en favor del MDB no representaba problema alguno para el gobierno. El carácter urbano, desde entonces, de ese partido era un poco más que indicativo de su incapacidad de establecer su organización en los municipios del interior. El cierre casi total del régimen (192) y el éxito coyuntural de legitimación que se obtenía por la vía del crecimien-

---

(192) El autor se refiere al cierre político.

to económico contrabalanceaban, en exceso, la escasa votación del partido opositor, inexpresiva hasta en los estados más importantes [...]

"El panorama que se presentó después de las elecciones de 1974 era totalmente distinto, no sólo debido al hecho del crecimiento mismo de la oposición sino también el origen predominantemente urbano de su votación." Este escenario político-electoral permite concluir a Lamounier que "en 1978, pese a la conservación por parte de la Arena de la mayoría de la Cámara Federal, los resultados de la elección en anda contribuirían para des hacer la convicción de impasse a que se había llegado, bajo la hipótesis de mantener el esquema bipartidista".(193)

En el nivel nacional, la polarización entre Arena-PDS por un lado y el MDB-PMDB por el otro, se traducía en algunos patrones electorales bastante claros. En los estados del nordeste (Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe), donde se encuentran los índices más altos de pobreza y atraso y donde la vida política también se encuentra sometida al peso del coronelismo rural, el voto oficial obtenía sus mejores resultados. En los estados de esta región la fuerza del partido del gobierno obtenía proporciones superiores a 2/3 del electorado total.

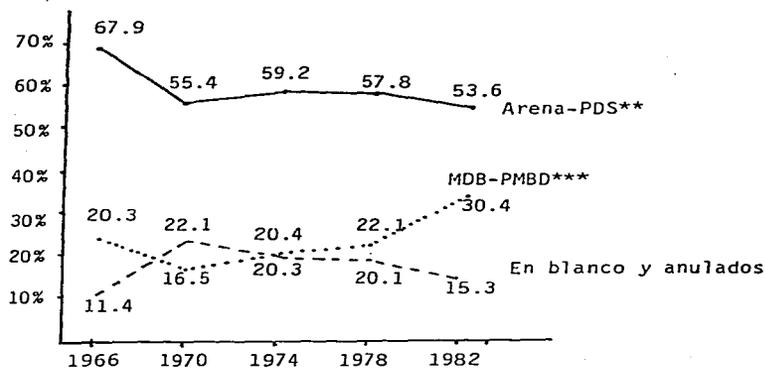
Sin embargo, la tendencia de largo plazo demostró un decrecimiento electoral progresivo y gradual aunque nunca la Arena y el PDS estuvieron por abajo de la mayo-

---

(193) Bolívar Lamounier (comp.), Voto de desconfianza, São Paulo, Vozes, 1980, p. 20.

ría absoluta de votos. La situación de los partidos de oposición cuyo punto de arranque indicaba niveles de votación muy bajos (20.3% en 1966 y 16.5% en 1970) empieza a cambiar durante las elecciones de 1974, aunque nunca hayan sobrepasado, considerando la región nordeste en su conjunto, un tercio del total de votos. La gráfica 1 lo indica con claridad. (194)

GRAFICA 1  
EVOLUCION DE LA PREFERENCIA PARTIDISTA EN EL  
NORDESTE:(195) 1966-1982  
(Porcentaje de votos para la Cámara de Diputados  
por partido)



\* La región nordeste abarca los estados de Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe.

\*\* Oficialismo.

\*\*\* Oposición.

(194) Las gráficas 1, 2 y 3 se tomaron de Raimundo Pereira, Alvaro Caropreso y José Carlos Ruy, Eleições no Brasil pós-64, Sao Paulo, Globa, 1984, pp. 55, 59 y 61.

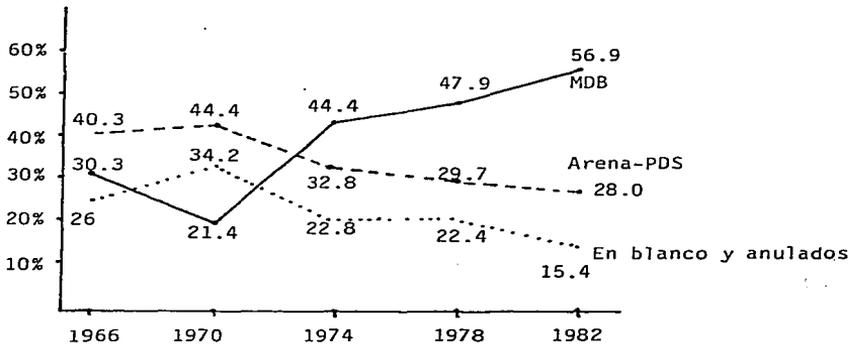
(195) La región nordeste abarca los estados de Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe.

En contraste, la fuerza electoral de la oposición se situaba en las regiones de mayor concentración urbana-industrial de la región sudeste, específicamente en torno al eje Minas Gerais-Río de Janeiro-São Paulo.

No obstante que el gobierno militar había salido bien librado en las dos elecciones posteriores al golpe (1966-1970), tanto porque la oposición no había tenido tiempo para organizarse como por el cese en masa de los mandatos parlamentarios en 1969, el desempeño de la oposición se volvía creciente en la región a partir de 1974, tal como se demuestra en la gráfica 2.

#### GRAFICA 2

LA PREFERENCIA PARTIDISTA EN EL SUDESTE: (196) 1966-1982  
(Porcentaje de votos para la Cámara de Diputados por partido)

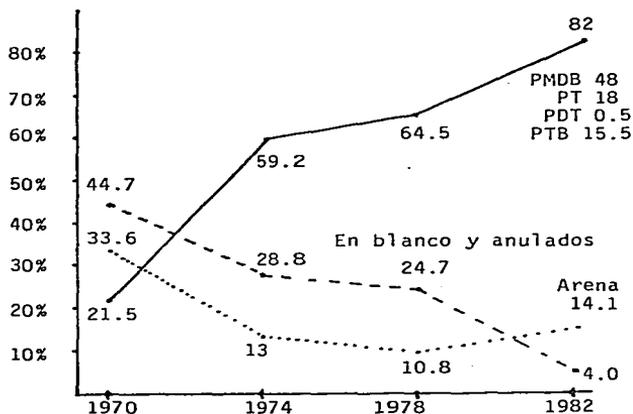


\* La región sudeste comprende los estados de Espírito Santo, Minas, São Paulo y Río.

(196) La región sudeste comprende los estados de Espírito Santo, Minas, São Paulo y Río.

Los resultados electorales indican también, conforme puede inferirse de los datos de la periferia de São Paulo, una trayectoria esencialmente urbana y de base popular. En esta área de concentración obrera, el crecimiento de la oposición se dispara de 21.5% en 1970 a 82.0% en 1982. Aunque el ritmo de crecimiento del voto de oposición en São Paulo no sea idéntico al de otras capitales del país, puede señalarse que la tendencia era básicamente la misma. La gráfica 3 la ilustra:

GRAFICA 3  
PREFERENCIA PARTIDISTA EN LAS AREAS MAS POBRES DE  
SAO PAULO: 1970-1982  
(Porcentaje de votos para la Cámara de Diputados por  
partido)



Conviene subrayar que, a pesar de las diferencias regionales definidas en el espacio geográfico del país, no se pueden desprender conclusiones apresuradas acerca de la correspondencia entre tendencias partidistas y la estructura social durante el período.

Parece pertinente aceptar los matices propuestos por Reis en el sentido de que al menos dos puntos deben considerarse: en primer término, "no es simplemente el mundo urbano como tal el hábitat de las inclinaciones de inconformidad y de oposición dentro del cuadro actual de Brasil sino, más importante, el mundo urbano de los sectores populares. No se puede inadvertir que existen fuertes reductos gubernistas en los estratos más altos de las poblaciones de los grandes centros".

En segundo lugar, "esta comprobación permite resaltar el importante elemento de continuidad entre la forma de distribución social de las preferencias partidistas que emergen en 1974 y su existencia antes de 1964. De acuerdo a la opinión de Reis, la que por cierto refuerza nuestra hipótesis central, "parece bastante claro, ahora, que en las elecciones legislativas de 1974, es cuando el MDB catalizó por vez primera las preferencias populares. Ello representó la reaparición de algunos rasgos que marcaban mucho más, las lealtades político-partidarias durante el período populista previo a 1964 [...] que una desorientación producida por las modificaciones del cuadro partidista dada la situación de excepción que caracterizó a las diversas formas de la vida brasileña durante los años siguientes, (197) lo que exigía algún tiempo para la nueva sedimentación de las antiguas tendencias. (198)

- 
- (197) El autor se refiere a los años subsecuentes al golpe.  
 (198) Fábio Wanderley Reis (comp.), Os partidos e o regime, São Paulo, Símbolo, 1978, p. 283.

En síntesis, el análisis de los resultados electorales, en todas las regiones de Brasil, durante el período 1966-1978, permite observar que se define una tendencia descendente de la Arena y una ascendente del MDB, como señala Kinzo. En el mismo norte, nordeste y centro-oeste, lugares donde el partido de gobierno siempre fue fuerte, se aprecia un proceso lento de erosión de sus bases electorales.

Por otro lado, los datos por regiones indican que, "aunque la oposición había crecido hasta en el norte y el nordeste, sus índices de mayor crecimiento con relación a 1970 tienen lugar en las regiones sur y sudeste lo que, sin duda, se explica en gran medida por la disminución de la proporción de votos blancos y nulos". (199)

La formación de una fuerza política nacional que mantuvo un alto resultado electoral, tanto en las elecciones de 1976 como en las elecciones de 1978, en particular en los estados políticamente estratégicos, y (Río Grande do Sul, Guanabara, Río de Janeiro y São Paulo) en donde, a pesar del establecimiento significativo de amplios sectores obreros, nunca pudo estructurar un partido socialista u obrerista fuerte que obligara al gobierno a cambiar su estrategia política dando lugar, con ello, a la transformación del sistema partidista. En diciembre de 1979, el Congreso Nacional aprobó el proyecto de reorganización partidista, propuesto por el gobierno del presidente Figueiredo, y cuya consecuencia inmediata fue la disolución de la Arena y el MDB.

---

(199) Maria D'Alva Gil Kinzo. "Novos partidos: O início do debate", en Bolívar Lamounier (comp.), Voto de desconfiança, op. cit., pp. 224-225.

ESTÁ TENDIENDO A SALIR DE LA REGIÓN  
 RESULTADOS OFICIALES DE LAS ELECCIONES LEVALES DE LA REGIÓN  
 REGIONES: 1966-1978

(Porcentajes)

Regiones	Años	Arena	MDB		Total (= 100%)
Norte	1966	60.0	18.8	21.2	431 682
	1970	45.4	21.9	32.7	551 525
	1974	44.1	30.7	24.0	826 632
1978		44.1	30.4	25.5	1 272 326
Nordeste	1966	67.8	20.3	11.9	3 819 040
	1970	55.4	16.5	28.1	5 037 464
	1978	59.2	20.4	20.3	6 370 642
Centro- oeste	1966	54.0	27.6	18.4	675 094
	1970	49.9	22.4	27.7	913 841
	1974	50.3	27.9	21.8	1 284 454
	1978	46.2	34.2	19.6	1 819 817
Sudeste	1966	40.8	31.7	27.5	8 977 985
	1970	44.4	21.4	34.2	11 389 252
	1974	32.8	44.4	22.8	14 638 221
	1978	29.7	47.9	22.4	18 662 465
Sur	1966	55.0	30.2	14.8	3 381 755
	1970	51.0	26.0	23.0	4 543 489
	1974	38.7	43.4	17.9	5 861 066
	1978	43.0	40.8	16.2	7 196 772

No obstante que el regreso al sistema multipartidista fue una antigua demanda de la oposición, ésta terminó haciendo en el corto plazo, el juego del gobierno. El objetivo de éste era romper el frente político de las oposiciones representado por el MDB y renovar el partido gubernamental con la formación de un partido más abierto en lo político y más activo en el plano gubernamental: el Partido Democrático Social (PDS) y, al mismo tiempo, viabilizar la formación de un partido de centro, el Partido Popular (PP); que reuniría a los disidentes de la Arena y a los liberales del MDB.

El PP tendría la función de fuerza auxiliar que garantizara la mayoría electoral bajo la probable hipótesis de un retroceso electoral del gobierno. La fragmentación de la oposición se dio, en un primer momento, por la formación de una nueva versión del MDB, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y la constitución del Partido Democrático Trabalhista (PDT) bajo el liderazgo de Brizola. (\*) Este partido buscaba conjugar la herencia del obrerismo varguista, (200) y el Partido de los Trabajadores (PT) que se estructuró con base en el movimiento sindical polarizado encabezado por Luiz Inacio da Silva (Lula).

El juego político de los partidos cambió de nueva cuenta como consecuencia del paquete electoral promulgado por el gobierno en noviembre de 1981. Las medidas gubernamentales prohibían las coaliciones electorales así como otras que resultaban desfavorables a los pequeños -

(\*) Brizola es el actual gobernador del estado de Río de Janeiro. [T.]

(200) Originalmente Brizola pretendía resucitar al Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Sin embargo, la decisión judicial concedió la sigla a la diputada Ivete Vargas de São Paulo.

partidos en formación. (201) A pesar de ello, el efecto - para el gobierno fue inesperado: el PP y el PMDB se fusionaron, a pesar de sus diferencias internas, lo que reagrupó, en gran medida, la fuerza electoral de la oposición.

Es en este contexto, durante las elecciones de - - 1982, cuando tiene lugar la primera prueba del nuevo sistema de partidos. Estas elecciones fueron más importantes que cualquier otra y no por esta razón sino por el hecho de que fueron las primeras elecciones directas desde 1965 para elegir los gobiernos de los estados. En efecto, se votó para elegir autoridades municipales, locales y senatoriales.

Un análisis reciente sobre las perspectivas de - - transición en Brasil estableció una periodización del proceso de apertura en tres fases principales. (202) La primera comprendió el periodo de marzo de 1979 a enero de -- 1980. Significó el punto de partida de la apertura del - gobierno de Figueiredo seguida por la fase de distensión del gobierno de Geisel.

Las medidas tomadas por el nuevo gobierno, conjuntamente con el ministro de Justicia Petronio Portela y el jefe de la Casa Civil, el general Golbery, intentaban marcar su acción política con base en un conjunto de medidas concretas que absorberían, en buena medida, la iniciativa

(201) Las tres medidas principales del Paquete de Noviembre fueron: la prohibición de las alianzas y el voto vinculado (esto es, la obligación de votar por el mismo partido para todos los cargos federales, estatales y municipales) y el dispositivo que establece que "la renuncia táctica o expresa a la candidatura de gobernador, implicará la anulación de los votos que fueran otorgados al partido". Estas medidas perjudicaron, - sobre todo, a los partidos pequeños.

(202) David Fleischer, Da "distensão" a "abertura": a evolução sócio-política do Brasil na década de 80, Madrid, Conferencia Internacional sobre las Perspectivas de Cambio Sociopolítico en América Latina en la Década de los 80, Centro de Investigaciones Sociológicas, -- 1982 (mimeo.), 25 pp.

política de la oposición: amnistía general, supresión del sistema bipartidista y elecciones directas para los gobiernos de los estados en 1982.

Esta estrategia tenía como eje central la reformulación del sistema de partidos que, a partir de las elecciones de 1974, colocaba al gobierno ante situaciones plebiscitarias, incluyendo las elecciones de 1976 y las legislativas de 1978. La reversión de la tendencia exigiría "la implantación de un pluripartidismo moderado con tres, o -- tal vez cuatro, partidos de oposición con el fin de dividir la oposición en varias corrientes y, a la vez, ampliar el espacio de maniobra del gobierno para efectuar combinaciones con éstas". (203)

La primera fase no llegó a ser del todo instrumentada porque la muerte repentina de su principal negociador político, el ministro de Justicia Portela, vino a afectar, en parte, el proceso de discusión entre el nuevo partido gubernamental (PDS) y el partido auxiliar en formación (PP).

Durante la segunda fase, que se inicia en enero de 1980 y que se prolonga hasta agosto de 1981 (época de la dimisión del principal estratega político del gobierno, el general Golbery), (204) continúa la movilización de la sociedad civil. El elemento que desencadena las precondiciones para las manifestaciones crecientes de la sociedad civil (organizaciones de clase, la Iglesia, la prensa, etc.) fue un nuevo estímulo político propiciado por las elecciones de 1974.

(203) Ibid., pp. 5-6.

(204) Un documento indispensable para la comprensión de la estrategia gubernamental es la conferencia pronunciada por el general Golbery en la Escuela Superior de Guerra y publicada bajo el título "Sístoles e diástoles na vida dos Estados", en G. Couto e Silva, Conjuntura política nacional, poder executivo e geopolítica do Brasil, Rio, José Olympio, 1981.

Con el agotamiento de la etapa conocida como el milagro económico (1968-1973) empieza, por iniciativa del gobierno de Geisel, un proceso de descomprensión del sistema cuyo objetivo era disminuir, en cierto grado, la distensión política. Tal como lo resalta B. Lamounier, "el aspecto tal vez peculiar del caso brasileño reciente es que el proceso electoral -el de las elecciones de 1974- actuó como acelerador al señalar, con claridad, para los círculos dirigentes el creciente desbalance entre su conducta y los sentimientos de una gran parte de la población, en particular la urbana". (205)

Sin pretender atribuir a este factor un peso absoluto en el proceso de liberalización política ni discutir sistemáticamente las diferentes interpretaciones sobre los factores de transición política del país mencionadas por Cardoso (estratégico-conservadora, liberal-democrática, estructural-crítica y de crisis de hegemonía), (206) Lamounier tiene razón en criticar "el raciocinio convencional que consiste simplemente en asociar las perspectivas de democratización a la fase de prosperidad o al término de las fases de estancamiento". En el caso de Brasil "la explicación económica ha sido sometida a pruebas penosas, bastando recordar, a propósito, la intención de explicar el colapso de la democracia brasileña, en 1964, por el estancamiento asociado con el agotamiento del ciclo 'fácil' de sustitución de importaciones. Ese intento no terminaba de dar sus frutos cuando se asistió a la inversión de ambos términos del problema: el crecimiento económico repuntó y, con ello, se

---

(205) Bolívar Lamounier, Voto de desconfianza, op. cit. - p. 7.

(206) F.H. Cardoso, Regime político e mudança social: algumas reflexões a propósito do caso brasileiro, São Paulo, octubre 1980 (mimeo.), pp. 13-25.

enriqueció el régimen, entre 1963 y 1973 (gobierno de Médici). A partir de este último año, se observa la inversión de la inversión, o sea el fin del 'milagro' y el -- inicio de la política de distensión". (207)

Por otro lado, a Cardoso le asiste la razón, sin con ello negar lo que Lamounier llama irónicamente el -- "tono heroico de las presiones ejercidas por la sociedad civil", (208), al afirmar que la "apertura brasileña -- muestra con claridad que los cambios ocurridos en el plano político [...] y las huelgas de 1978-1979 y las de -- 1980, no hubieran ocurrido en la forma que ocurrió ni -- con las repercusiones políticas que tuvo".

Es por ello por lo que cuando Cardoso concluye su análisis admite que "para encauzar este problema (o de manera más simple, para que la democratización social -- avance) hay veces que la pura democracia liberal (o tal vez mejor dicho, las libertades democráticas ejercidas -- de hecho, sin estar reconocidas por las leyes que son autoritarias) constituye no un prerrequisito (lo que sería falso pues sería posible imaginar otros caminos) pero sí una condición favorable". (209)

En la segunda fase, la amenaza mayor al sistema -- se originó por el revanchismo de las áreas de seguridad que fueron responsables de varios atentados terroristas, culminando con el atentado de Río-Centro (mayo de 1981) -- cuando una bomba estalló en el automóvil de dos integrantes del ejército. Meses después, en agosto de ese año, -- una nueva crisis interna estalla con la renuncia del general Golbery que, además de estar insatisfecho con la --

(207) Bolívar Lamounier, O regime político brasileiro, -- 1964-1979; un balanço (mimeo.), s/f. p. 7.

(208) Loc. cit.

(209) Fernando H. Cardoso, op. cit., p. 21.

solución "negociada" que el presidente Figueiredo adoptó en el affaire Río-Centro, entró en conflicto con el ministro de Planeación con relación a una serie de medidas económicas que juzgaba necesarias para la estrategia político-electoral del gobierno.

La penúltima etapa del proceso de "apertura", ya asimilados los resultados desfavorables al gobierno por el triunfo de la oposición, se dio en 1982. Consistió en que los 11 estados, que generan el 66% del producto interno bruto del país, se colocó la cuestión crucial de una nueva articulación entre el poder central y el poder regional en los estados federativos, después de un largo período de centralización. Este arreglo que había sido clave en la historia del sistema político brasileño, desde el Imperio hasta la República, en su movimiento pendular de centralización-descentralización, en el nivel de distribución de poder, se volvía más complejo en la medida en que el poder regional, apoyado por la fuerza democrática del voto directo, generó una nueva legitimidad para negociar con el poder central.

La nueva legitimidad de los gobernadores electos por el voto directo en 1982 vendría a alterar el equilibrio político en términos estrictamente electorales. El proceso decisivo en esta dirección fue desencadenado por los gobernadores del nordeste que, aunque electos mayoritariamente por la vía del partido de gobierno (PDS), buscaban aliarse en la tentativa de romper los efectos de la centralización del poder federal en detrimento de los estados miembros.

Aunque el eje central de la alianza política que hizo factible la elección de Tancredo Neves a la presidencia de la República se logró por medio de una conducción política hábil y eficaz a partir de la movilización de ma

sas en favor de las elecciones directas, habría que reconocer que los gobernadores del nordeste desempeñaron un papel decisivo en el pacto político que definieron las condiciones efectivas de la transición democrática.

En esta forma, las elecciones directas de gobernadores, en 1982, terminaron por producir las contradicciones entre el poder central y los estados federados, los que contribuirían, de manera decisiva, para el agotamiento del autoritarismo militar, independientemente de los partidos. (210)

---

(210) Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (Coords.), Los sistemas políticos en América Latina, 1a. Edición, Siglo Veintiuno Editores, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989. pp.23-40.

### 3.5.3 Brasil tendrá Mayor Elección de su Historia dentro de 3 Semanas.

- \* El Nuevo Congreso podrá convertirse en Centro de Poder; Collor podría triunfar.
- \* La Indiferencia de la Población es tal que un Alto Porcentaje no Votaría hoy.
- \* Creen que el Actual Presidente incluso podría re elegirse hasta el año dos mil

RIO DE JANEIRO, 18 de septiembre.- Dentro de tres\_ semanas Brasil tendrá la mayor elección de su historia.

El miércoles 3 de octubre 83 millones 300 mil electores tendrán que escoger entre 70 mil candidatos a 27 gobernadores estatales, 31 senadores, 503 diputados nacionales y 1,406 diputados estatales.

La elección parlamentaria será en un solo turno pero los gobernadores que no consigan menos de la mitad de los votos irán a una segunda vuelta entre los dos que el\_ 3 de octubre consigan mayor número de votos.

A 21 días de la elección la indiferencia de la población es tal que si la votación fuera hoy, 40 millones\_ de votantes se quedarían en sus casas.

Como siguiendo una práctica arbitraria y antidemo-  
crática bien latinoamericana el voto es obligatorio se es  
tima que la abstención el 3 de octubre se reducirá a tres  
por ciento.

### 3.5.4 Izquierda Dividida.

Los sociólogos y técnicos electorales de los parti  
dos atribuyen la indiferencia de la población a los si- -  
guientes factores:

A) Decepción causada por la quiebra de ilusiones - que nacieron con la instalación del nuevo gobierno.

B) Actitud divisionista del Partido de los Trabajadores que rompió su alianza con el PDT de Leonel Brizola que el año pasado dio once millones de votos a su candidato presidencial Lula.

C) Falta de opciones ideológicas partidarias y soluciones concretas a los grandes problemas nacionales: - desempleo, bajos salarios, criminalidad y deterioro de las condiciones de vida.

En medio de un escenario de crisis recesiva después de confiscar 115 mil millones de dólares en ahorros guardados en libretas y cuentas bancarias y despedir más de 200 mil empleados públicos Collor está perdiendo la batalla económica pero ganando la guerra política.

La elección del 3 de octubre es importante porque aclarará cuál es la nueva relación de fuerzas políticas, el poder real de los 30 partidos y micropartidos existentes después del ciclón de noviembre que eligió a Collor de Mello a Presidente de Brasil y destruyó al poderoso Partido Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) que eligiera 23 de 24 gobernadores estatales y mayoría absoluta en el Congreso.

La elección es también importante porque el nuevo congreso podrá convertirse en centro del poder si el plebiscito que se realizará ese año decide establecer el sistema parlamentario encabezado por un primer ministro, jefe de gobierno escogido por el Congreso.

El 3 de octubre no sólo rediseñará el escenario político para el próximo quinquenio sino que permitirá a Collor organizar el nuevo partido de gobierno para seguir -

gobernando en 1995 como Primer Ministro o reelegirse como presidente hasta el año 2000.

Si la elección fuera hoy, según las encuestas, Collor tendría el apoyo de 16 de los 27 nuevos gobernadores y una cómoda mayoría en la Cámara de Diputados.

Según las encuestas el derechista Partido Frente - Liberal (PFL) que apoya al gobierno aparece como vencedor con opción de elegir 8 gobernadores y más de 150 diputados nacionales.

Según los institutos de opinión pública en segundo lugar aparece todavía el PMDB (Canibalizado por otras corrientes) con cuatro gobernadores y más de 130 diputados y en tercer lugar el Partido Democrático Trabalhista (PDT) eligiendo tres gobernadores y 50 diputados con Leonel Brizola como líder de la oposición.

Completan el elenco de los 5 grandes partidos el - Partido de la Socialdemocracia Brasileira - PSDB una disidencia del PMDB y el Partido Democrático Social, el viejo PDS que apoyó la dictadura militar ambos con más de 40 diputados.

En un segundo escalón con 27 a 30 diputados aparecen en la oposición el Partido de los Trabajadores (el PT de Lula) y el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN) las siglas políticas desconocidas que Collor de Mello escogió para la larga marcha que inició en 1987 en Pekín, y culminó dos años después ganando la presidencia de Brasil.

Sólo un cambio inesperado de la amenazante "mayoría silenciosa" puede alterar ese cuadro.

Si se mantiene la actual tendencia 14 gobernadores podrán ser elegidos en la primera vuelta. Los que tienen más amplia ventaja (casi 60 por ciento) son Leonel Brizola, ídolo político de Río de Janeiro y Joao Alves que representa al PRN de Collor es el minúsculo estado de Sergipe.

### 3.5.5 Televisión Idiotizada.

La mayoría de los candidatos favoritos para ganar los condicionados gobiernos estatales son ex alcaldes, ex gobernadores y viejas figuras de larga trayectoria.

Prácticamente dos de los protagonistas de la última elección presidencial volvieron a la escena.

Tres candidatos a la presidencia, Paulo Maluf, Mário Covas (Sao Paulo) y Leonel Brizola (Río de Janeiro) - disputan cargos de gobernadores y otros tres (Ulises Guimarães y Afif Domingos (Sao Paulo) y Antonio Pedreira - (AMAPA) luchan por regresar al Congreso.

El único líder de Partido que decidió retirarse de la batalla electoral es Luis Ignacio Lula Da Silva, líder del Partido dedicado a actividades de base y a la coordinación de un hasta ahora melancólico e invisible "gobierno paralelo".

Hasta ahora la única señal visible de campaña electoral es la enorme cadena nacional obligatoria que todas las noches durante una hora presenta la propaganda electoral gratuita y pone en cólera a 70 millones de personas - que apagan sus televisores furiosos por ser privados de sus programas favoritos.

Los programas de televisión de los candidatos son un patético aglomerado de palabras desprovistas de ideas: la única señal de vida inteligente en ese desierto electrónico son ocasionales intervenciones del profesor Darcy Ribeiro y el filósofo Antonio Houaiss y los economistas José Serra y Delfín Netto (el del "milagro económico" de los militares) que figuran entre las mentes más lúcidas de la élite brasileira.

### 3.5.6 Sarney Regresa.

El estado de Amapa y el Distrito Federal, Brasilia, son las entidades de elección no convencional.

Como el pequeño y flamante estado de Amapa con sus 145 mil electores escogerá tres senadores y ocho diputados al ex presidente José Sarney y el ex candidato presidencial Antonio Pedreira trasladaron sus candidaturas al Congreso a ese nuevo paraíso electoral.

Debido a la anticuada legislación electoral brasileña en Amapa bastan 850 votos para convertirse en diputado mientras en Sao Paulo hacen falta 40 mil votos de manera que por el sistema de voto ponderado cada diputado paulista equivale a 45 diputados amapaenses.

Otra situación singular es la de Brasilia, Joaquín Roriz, un agricultor de 55 años renunció en marzo al cargo de gobernador y juró como ministro de agricultura de Collor de Mello. Quince días después se arrepintió. Renunció y volvió a presentarse como candidato a gobernador de Brasilia. El tribunal electoral suspendió su campaña para examinar el caso. Después de un mes de silencio, -

con su candidatura ya aprobada, Roriz (muy popular por haber construido viviendas en el cinturón de miseria que rodea Brasilia) descubrió por qué dicen que el silencio es oro, su popularidad creció del 53 al 55 por ciento.

La elección hasta ahora ignorada por sus principales actores será una elección cara. Según las empresas de publicidad cada plaza de diputado requerirá una inversión de más de 300 mil dólares, la elección de cada gobernador costará un millón de dólares.

El hecho que el costo de la elección salga esencialmente del bolsillo del postulante y de sus patrocinadores alimenta la desconfianza de los votantes porque eso facilita la "indebilidad" partidaria. Y el político brasileño es infiel por naturaleza.

En los últimos tres años 350 de los 559 representantes en el Congreso cambiaron de partido (algunos hasta dos veces) un récord de velocidad en el cambio de casaca que muestra la inestabilidad partidaria y la fragilidad de la recién nacida democracia brasileña. (211)

(211) EXCELSIOR, 19/Septiembre/90. SERGIO PINEDA, corresponsal.

3.5.7 Brasil dispone de una Ley Orgánica de los Partidos Políticos muy completa compuesta de XII Títulos:

- Título I De las disposiciones preliminares (Arts. 1° al 4°).
- Título II De la fundación y del registro de los Partidos (Arts. 5° al 18°).
- Título III Del programa y del estatuto de los Partidos (Arts. 19° al 21°).
- Título IV De los órganos de los Partidos (Arts. 22 al 61);  
Capítulo I, De las disposiciones Generales (Art. 22 al 27).  
Capítulo II, De las convenciones y de los directorios de los Partidos (Arts. 28 al 61).
- Título V De la filiación partidaria (Arts. 62 al 69).
- Título VI De la disciplina partidaria (Arts. 70 al 88);  
Capítulo I, De las violaciones de los deberes partidarios (Arts. 70 al 71).  
Capítulo II, De la pérdida del mandato por infidelidad partidaria (Arts. 72 al 88).
- Título VII De las Finanzas y de la contabilidad de los Partidos (Arts. 89 al 94).
- Título VIII Del Fondo Partidario (Arts. 95 al 109).
- Título IX De la Fusión y de la incorporación de los Partidos (Art. 110).
- Título X De la extinción de los Partidos (Arts. 111 al 117).
- Título XI De las disposiciones Generales (Art. 118 al 121).
- Título XII De las disposiciones Finales (Arts. 122 al 130).(212)

(212) Roque Citadini, Antonio.  
LEI ORGANICA DOS PARTIDOS POLITICOS. Editora Max Limonad LTDA.  
Brasil, 1983.

### 3.5.8 Antecedentes

Las elecciones de 1982 para Senadores, Diputados - Federales y Estatales, Gobernadores, Prefectos y Vereadores Municipales, no se harían solamente con el Partido - ARENA y MDB (Bipartidismo), pero con el Pluripartidismo - creado por la Reforma Partidaria; ARENA toma las siglas - de PDS; y el MDB queda como PMDB; Tancredo Neves organizó el PP; Ivette Vargas gana el PTB; Leonel Brizola aunque - quería las siglas PTB de Getulio Vargas se queda con el - PDT; Lula, en el escenario del ABC, ayudado por los sectores de la avanzada de la Iglesia, crea el PT.

J.B. Figueiredo envía al Congreso un proyecto de - ley cambiando para directas las elecciones para Gobernadores.

Por temor a perder las elecciones, el Gobierno - - crea el Voto Vinculado (obligatorio el voto en candidatos del mismo partido).

El PP y el PMDB contestan con la misma fusión.

La derrota total no se procedió, fue prolongada - hasta 1986.

Tres Gobernadores: Sao Paulo, Minas Gerais y Río - de Janeiro fueron elegidos: Francisco Montoro, Tancredo - Neves y Leonel Brizola. Marcharon las elecciones en perfecto orden, con gran significativo avance de la oposi- - ción obteniendo 10 gobernaturas. Entre 22 gobernaturas - en 1982, multiplicadas por el número de Prefectos y asegurando sólidas bases: Municipales y Estatales.

En el año de 1984, último del gobierno de Figueiredo, fue crucial para el desarrollo, "de la Transición Lenta, Gradual y Segura", noticia única en la Historia del - Brasil, que pide a través de un movimiento de millones de - personas, (Sindicatos, Asociaciones Profesionales, movi- miento de todas las clases sociales: Iglesia, etc.), se - manifestaron con intransigencia a las calles pidiendo: la Campaña de: "Directas ya", como deseo de realización para las elecciones.

Aún cuando la efervescencia de la Sociedad Civil - llegó al punto más alto, Figueiredo terminó su mandato de la última dictadura militar.

Con la colaboración de gran parte de la oposición, principalmente del PMDB (Partido Político de mayor popula- ridad), en el momento, terminó definiendo de acuerdo con - las reglas impuestas por el propio régimen militar.

En enero de 1985 por vía indirecta, la Cámara Fede- ral frustró la voluntad nacional: no aceptando la "Enmien- da Dante de Oliveira", directas las elecciones presiden- ciales, y por vía indirecta, (no tomando en cuenta las - del Colegio Electoral) eran escogidos los sucesores del - último general Presidente: Tancredo Neves (Presidente) y José Sarney (Vice-presidente). Como contrincante fuerte: Paulo Maluf que llega a la final derrotado.

La estrategia de "Transición Lenta, Gradual y Se- gura" pasa por una prueba de fuego.

La dictadura terminaba pero conseguía determinar - la forma de su sustitución por un Gobierno Civil confia- - ble.

Comentario del Sociólogo y Diputado Constituyente Florestan Fernandes: "La dictadura se constituye y se - desintegra de varias formas, en el caso brasileño el desplazamiento de los militares en el mando del Gobierno y de un Estado se procedió de la peor manera. Ellos no - fueron sacados, pero sí prepararon una retirada estratégica a la manera por la cual mantuvieron un control directo, que permaneció hasta las elecciones de 1989."

Tancredo Neves llevó el proyecto de la Nueva República a la tumba.

A fines de noviembre de 1986 el Gobierno no hizo o no supo hacer las reformas necesarias antes de las - - elecciones; no obstante el PMDB ganó 22 de las 23 Gobernaturas y la mayoría en el Congreso Constituyente. Esta - ba por lo tanto electa la Asamblea destinada a elaborar - y escribir un nuevo orden Constitucional para el país.

En febrero de 1987, elaboró 6 borradores de la - Nueva Carta Magna, proponiendo en el área de los Derechos Sociales y de las Garantías Individuales un proyecto analítico conteniendo el doble de Artículos en relación con la Constitución anterior y eligió al Diputado Bernardo Cabral como relator, presentando el texto final al Plenario en febrero de 1988 para ser estudiado, discutido, alterado, votado y promulgado como de hecho y de facto el 5 de octubre de 1988.

No obstante a las 18:30 horas del jueves, la Asamblea Constituyente aprueba el mandato de 5 años para J. Sarney y marca la fecha para la elección, dando inicio a la Campaña Presidencial desde su silla "ergonómica" que a través de la fractura en las filas del Partido PMDB -

cuyo periodo concluiría el 15 de marzo de 1990 con la victoria del Candidato por el PRN, actual Presidente Fernando Collor de Mello.

Su campaña fue desarrollada durante un periodo de 4 meses, teniendo como contrincantes 7 candidatos a la Presidencia:

Leonel Brizola - PDT; Aureliano Chávez - PFL; Ulysses Guimarães - PMDB; Mario Cobas - PMSB - (Tucanos); - - Luis Ignacio Da Silva - Lula - PT; Afif Domingos - PL; Paulo Maluf - PDS.

El triunfo es difícil de ser manejado por el exceso de egocentrismo y confunde a los hombres.

Después de una victoria limpia y cristalina a través del desarrollo de una democracia directa el Presidente Fernando Collor de Mello pone en ejecución, un plan de choque económico sin restricciones, con resoluciones totalmente anticonstitucionales, con cambios drásticos sin ponderar los principios expuestos en el periodo de su campaña - para presidente, y sin ponderar los 40 millones de votos - de sus electores atingiendo, a las diferentes camadas sociales, sin medir consecuencias que afectarían directamente a su popularidad primeramente, y en consecuencia a los participantes de las elecciones que representaban sus principios políticos que se avecinaban.

Las consecuencias no tardaron en conocerse y los - partidos de oposición no solamente obtuvieron aceptación - popular, concluyendo en una fuerza de oposición de una mayoría representativa.

### 3.5.9 El Desarrollo de una Democracia.

El 3 de octubre de 1990 después de una campaña - interrumpida por la Copea Mundial de Fútbol, con una duración de 3 meses y medio se proceden las elecciones para Gobernadores, Diputados Federales y Estatales.

En la mayoría de los Estados después de la segunda vuelta, pues la primera fue demasiado reñida, ganó la mayoría de oposición al Gobierno del Presidente Fernando Collor de Mello.

Al analizar la conducta del Congreso Brasileño a partir del 15 de marzo de 1990, fecha en que se instaló en la Capital de la República, empezando por determinar la representación de cada Partido en la Cámara y en el Senado, según las últimas predicciones, el PMDB alcanzó un número aproximado de 115 Diputados, seguido inmediatamente por el PFL con 100 representantes más o menos, el PDT contando con 50 escaños, mientras el PSDB alcanzó un número aproximado. El PSD con 40 y el PT 32.

Entre los demás Partidos 5 en total menos expresivos se distribuyeron los escaños restantes. El número de Diputados es de 503.

El juego, y el futuro político de Fernando Collor de Mello es inseguro: I.- El Congreso impide modernizar al país al sacar las manos del Ejecutivo; II.- En la imposibilidad se encuentra de controlar la inflación, - por falta de un plan de ajuste; III.- Asegura al mismo tiempo reducir el gasto, difícil, pues está contrario a la Carta Magna que prohíbe: cortar empleos; IV.- Con un Congreso y con Gobiernos Estatales adversos, grave problema; V.- La propuesta de Reforma Constitucional destinada a permitir drásticos recortes de empleos y gastos públicos es otra imposibilidad frente a la Carta Magna;

VI.- Pide facilidad el proceso de privatización de empresas Estatales.

Para la aprobación de este paquete de reformas que alega ser indispensable para evitar el caos en Brasil, el Presidente espera la aprobación de esas Reformas Constitucionales que se convertiría en la parte medular del proyecto administrativo de su Gobierno que hoy se encuentra aislado y atraviesa, por una crisis de gobernabilidad. -

Alega el Presidente las palabras "Derechos" y "Garantías" que se repiten 182 veces en el Texto Constitucional, mientras el vocablo "Deberes" aparece solamente 32 - ocasiones, lo que constituye un "claro desequilibrio", en relación de los ciudadanos con el Estado. También el Presidente Brasileño mostró una gráfica cuya trayectoria - siempre ascendente de la inflación brasileña, sólo interrumpida por "choques", con medidas de congelación de precios y salarios para luego retomar las alzas con vigor - creciente y ritmo cada vez más acelerado.

Afirma: "El único choque que puede resolver nuestros problemas es el choque de la verdad", pues lo que provoca la inflación es el déficit público, dijo: "la Unión, los Estados y los Municipios gastan más de lo que recaudan y la inflación acaba financiando la diferencia", expresó el Jefe de la Nación.

El mandatario destacó: "que durante la década de los 80's el gigantismo del Estado Brasileño generó una deuda que se convirtió en un enorme generador de inflación". Colloz atribuyó el déficit público a la deuda pública brasileña al "exceso de funcionarios", lo que ha producido una deuda interna y externa de los Estados y Municipios equivalente a 57 millones de dólares, un total ligeramente me

nor a la voluminosa deuda externa del país.

Defendió también su programa de privatización de - empresas Estatales, "pues el modelo de economía en que el Estado ocupó el lugar de las empresas privadas, en la producción fracasó, y está siendo enterrado para siempre".

El Senado compuesto por 81 miembros con 25 del - - PMDB, 16 del PFL, 9 del PDT, 4 del PRN, 3 del PDC, 2 del PDS, 1 del PMN, 1 del PP y 1 del PSB, considerando como - Partidos de Oposición, es evidente que Collor no dispone de la mayoría absoluta para sostener su Gobierno, sea en la Cámara, sea en el Senado

Aún con los favores que venga a propiciar a los Gobiernos Estatales cuya mayoría es también de oposición, - el Presidente difícilmente logrará revertir en su cuadro - de tal modo que obtenga un margen favorable a la ejecu - ción de sus planes políticos y administrativos, planes - además, ya delineados, dentro de la concepción Neo-Libe-- ral que orienta el actual Mandatario Brasileño, ajustándo se así a sus objetivos e intereses.

Actualmente se debate el Presidente frente a un Congreso que automáticamente lo tiene negado a todas sus proposiciones, tratando de apuntalarse, en los Gobernadores - que no lo han tomado en consideración.

Se encuentra en el desencanto político y en el retroceso económico.

Por su parte, el Vicepresidente Itamar Franco de-- claró en una entrevista que, si pudiere hacer retroceder - el tiempo, no aceptaría formar parte del Gobierno del Presidente Collor de Mello.

Aunque el clima político que reina en el Congreso sobre las Reformas es un poco menos favorable que hace 2 semanas, se registran serias resistencias en el Senado y en la Cámara para su aprobación, y según se puede constatar, la AFP al consultar al Representante del PMDB (Centro Izquierda), el Partido más importante y numeroso grupo de oposición en las dos Cámaras, y según el Ex-Presidente del Congreso y Senador Nelson Carneiro, así como - para los 8 de los 25 Senadores que fueron encargados de analizar la Reforma del Gobierno, la votación en bloque: "es inconstitucional", porque se trata de una serie de modificaciones sobre asuntos diferentes, que tendrían que ser votados por comisiones diferentes.

También dijo: "Hacerlo en bloque no sólo viola - las reglas del Congreso, sino que representa un retroceso en términos democráticos, porque recuerda una iniciativa similar adoptada por la Junta Militar en 1968".

Las manifestaciones contra la privatización de la Compañía Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais, S.A. han sido sistemáticas y violentas con apoyo del Gobernador - del Estado de Río de Janeiro, Leonel Brizola.

El Vicepresidente Itamar Franco, anunció su apoyo a la propuesta de un grupo de legisladores consistente - en realizar en 1992 el Plebiscito sobre el futuro sistema de Gobierno de Brasil establecido en la Constitución, para 1993; esto es, anticipadamente a la fecha programada.

El futuro es incierto e inseguro y la atmósfera - entre la Sociedad Civil teme movimientos sociales, con una amenaza de un golpe de Estado, lo que sería pésimo y de consecuencias nefastas, retrocediendo el proceso democrático brasileño.

### 3.6 EL ARCAICO SISTEMA PARTIDARIO

La modernización del sistema político-partidario brasileño, constituye la base de cualquiera que fuera - bien sucedido sistema de modernización pública.

Suponiéndose que un gobierno competente e idóneo, dotado de gran liderazgo y que tenga el correspondiente apoyo de la opinión pública, logre promover importantes reformas en los sistemas ejecutivos y judiciales en el - - país, el periodo que perduren tales reformas, será siempre el que se mantenga en el régimen democrático y solamente será posible si es acompañado de una equivalente - reforma del sistema político-partidario.

Al ser considerado los vicios y las limitaciones del actual sistema político-partidario de Brasil, es indispensable tener en perspectiva el hecho tomando en consideración la importancia de las normas legales que regulan la organización partidaria y el régimen electoral; - el gran factor determinante de ese sistema es la propia sociedad brasileña, con sus características.

A través de los vicios y de las limitaciones de nuestro sistema político-partidario, se denota una solución de que Brasil es una sociedad estructuralmente dualística, donde hay una minoría de la población en que se encuentra efectivamente insertada y adherida a una moderna sociedad industrial tomando en cuenta como un 60% del pueblo brasileño que está marginado en una economía agrícola primitiva o en una considerable economía urbana informal.

Una de las inmediatas manifestaciones de esta inmensa marginalidad es el muy bajo nivel educacional en el país.

En una moderna sociedad industrial de totalidad - de una población adulta tienen, por lo menos, el primer grado completo.

En Brasil, los adultos de 15 o más años que han terminado las 8 series del primer grado, representan menos del 10% del total de la población.

Pesquisas efectuadas actualmente por los Institutos de los Estudios Políticos y Sociales, dan muestras de la posibilidad en términos perfectamente asequibles, de ser corregidos en los aspectos más acentuados de dualismo estructural brasileño hasta finales de siglo, elevándose a un nivel de vida de las grandes masas a los patrones, comparables a los de la actualidad existentes en el sur de Europa.

Este emprendimiento acarrearía, consecuentemente, dentro de los mecanismos de un alto perfeccionamiento, que serán típicos de un régimen democrático, que corresponda a un proceso de nuestro sistema político-electoral.

Ocurre entretiempo, que el país no debe esperar - por más tiempo.

La crisis del relacionamiento Estado-Sociedad y Estado-Político-Partidario es de tal magnitud que si las medidas correctivas no son eficazmente adoptadas en los próximos dos o tres años, la modernización del Estado brasileño no podrá ser mantenida en el seno de un régimen democrático y la modernización de la Sociedad no podrá ser sostenida sin la modernización del Estado.

El país confrontará de esta manera, por la urgencia imperativa de modernizar, aceleradamente su sistema político-partidario, con la anticipación pero sin perjuicio de una inmediata ejecución de una gran reforma social. Se trata obviamente de una tarea difícil, en la -

cual se tendrá que solicitar a los representantes de un sistema viciado, del cual se beneficien y lo acepten reformarlo.

A pesar de las evidentes resistencias que se opongan a esta intención, no se puede considerar necesariamente inasequible y descartable.

La experiencia brasileña ha revelado que el Poder Ejecutivo dispone, cuando es ejercido, con competencia y Liderazgo de una extraordinaria capacidad de movilización, en el ámbito del país en general, así como un específico ámbito de Congreso. Será pues, para el Presidente de la República, que ejerza el poder, en el quinquenio de 1990 a 1995 que tenga motivación y capacitación para esta impostergable tarea de modernizar la opinión pública y al Congreso en el sentido de obtener la aprobación de una importante reforma del sistema político-partidario brasileño.

Son dos las principales vertientes que tendrán - que sostener una reforma de tanta trascendencia.

A lo que se refiere, a la organización y al funcionamiento de los partidos y a lo que se refiere, al régimen electoral.

Es imperativo como resultante del precedente anteriormente expuesto, adoptar un reglamento general del sistema partidario, induciendo a los partidos a adquirir y mantener una filosofía política propia, así como una determinada visión de la sociedad que, delante de este panorama, los induzca a formular para cada momento de relevancia en la vida brasileña, una propuesta propia al gobierno. Es también necesario, disciplinar legalmente la actuación de los partidos, a manera de inducirlos a -

una conducta pública coherente con el programa de su respectivo partido.

Es cierto que, como inicialmente se expuso en la sociología política de un país, tiene su propio peso imponiendo límites en la práctica y en la eficacia de normas legales que no encuentren un sostén social.

En último análisis, lo que determinará la consolidación de modernización de nuestro sistema político-partidario, es la modernización general de nuestra sociedad, con la superación de la inmensa marginalidad que en el momento presente, le afecta.

Pero, sin perjuicio de una necesidad que se implemente efectivamente en una gran reforma social, la reforma en la legislación disciplinadora de los partidos puede producir relevantes resultados en un corto plazo, que consolidaron con la reforma de la sociedad en general.

Para que tenga vigencia a corto plazo reformas provenientes de la legislación, es conveniente que de acuerdo con la nueva reglamentación legal de los partidos, se proceda la institución de un nuevo régimen electoral.

Los estudios desarrollados sobre este aspecto de Brasil, indican una tendencia predominante en el sentido de adoptar como conveniencia el llamado régimen Distrital-Mixto.

Esta situación implica, básicamente, dividir las curules en la Cámara entre dos grupos: la mitad de las curules serán destinadas a los diputados electos por los distritos electorales; uno por distrito.

La otra mitad de las curules corresponden al llamado escrutinio de lista.

Los partidos organizan listas electorales, en las que se hace una relación, en orden decreciente de preferencia a sus candidatos.

El elector vota por lo tanto dos veces:

1° Vota por un candidato de Distrito; y

2° vota por un Partido.

Cuantos más votos obtengan para un partido, más candidatos en su lista lograrán elegir.

Son múltiples los méritos en este régimen.

Tres sobresalen, en la opinión de los estudiosos.

El primero es el de asegurar el acceso a la Cámara de personalidades eminentes, grandes juristas, grandes economistas, etc., que de otra forma no se candidatearían mediante su incorporación en una posición prioritaria, en la lista de los partidos, elevándose así, el nivel de competencia y de idoneidad legislativa.

En segundo lugar es el de permitir que el elector común menos interesado en grandes causas, pueda influenciar más directamente para escoger su candidato, para obtener en el ámbito de su restringido distrito.

El tercero, finalmente, es el de evitar la tremenda competencia interpartidaria, que consolida el perfil político y la unidad interna de los partidos.

Es de extrema gravedad el creciente distanciamiento, considerable abismo que está separando el Estado Brasileño en alarmante y acelerado declive, de los sectores modernos de nuestra sociedad.

Si no nos modernizamos rápidamente, el Estado perderá en un no muy largo plazo, el nivel de modernidad - que tan penosamente conquistamos en las últimas décadas. Y todavía es más grave el espacio que separa la relativa modernidad residual del Estado Brasileño del primitivismo que caracteriza nuestro sistema político-partidario.

Si esta modernización no se efectúa en un relativo corto plazo como fue anteriormente señalado, el Estado se confrontará, como ya está ocurriendo, con un dilema fatal.

Si permanecer democrático, dejará de ser moderno, dejará de ser democrático.

La modernización de Estado y del sistema político partidario, no obstante representa grandes y pautables - dificultades, es una tarea inasequible, en la posibilidad de ser una realidad para el próximo quinquenio presidencial. Toda esta tarea necesita motivación, capacitación, que imperiosamente deberá ser llevada a cabo en -- nuestro actual nuevo gobierno. De lo contrario, el Estado al no poder llevar a cabo tal capacitación operacional, caerá en un caos.

En caso de que se establezca una razonable recuperación de esta capacitación operacional, la consolidación de las reformas de Estado y del sistema político-partidario, dependerán de la medida de que se logre llevar a cabo, hasta finales de siglo, un gran programa de reforma social.

Solamente la superación de un dualismo básico de la sociedad brasileña, y la incorporación de la gran masa a niveles superiores de vida, de capacitación y de participación, será posible convertir al Brasil en una gran, moderna y ecuatorial democracia social.(213)

(213) Jaguaribe, Helio. Reforma partidária.

## CONCLUSIONES

- I.- La historia demuestra que la evolución política es parte integrante de la transformación absoluta del género humano.
- II.- No existe Nación o País que no haya sido determinada por los cambios políticos.
- III.- En México han existido partidos políticos desde 1905.
- IV.- La continua formación de innumerables partidos políticos en México, demuestra su progresivo desarrollo democrático.
- V.- El factor primordial para obtener ese desarrollo democrático es la educación política del pueblo.
- VI.- Cada Partido Político debe empeñarse en educar a sus adeptos, con la difusión de las doctrinas y programas ofreciendo así un mayor conocimiento para llegar a un proceso democratizador.
- VII.- El principio primordial para el desarrollo de un proceso democrático es el pluralismo, requisito para realizar un equilibrio de fuerzas partidistas.
- VIII.- El diálogo permanente con la sociedad es: el ejercicio cotidiano de la política.
- IX.- Solamente con diálogo y respeto a la oposición se perfecciona el pluralismo.
- X.- La oposición es el justo equilibrio de un Gobierno que pretenda ser llamado democrático.

- XI.- Los representantes del pueblo adquieren una responsabilidad frente al propio pueblo a través del voto.
- XII.- Los representantes del pueblo no deben olvidar el - compromiso contraído, se trata de una vocación de - servicio público, no claudicar ni titubear en los - debates empleando sus convicciones basadas en la - propia ley que da la legitimidad a sus electores.
- XIII.- La unidad de Partido a través de sus Candidatos debe mantenerse y es necesaria para rescatar la paz - social.
- XIV.- El sistema democrático se fundamenta en el voto y - por él se prolonga, erigiéndose en una conquista so cial y expresión de la soberanía del pueblo.
- XV.- Al retomar el sentido interpretativo de nuestra - hipótesis inicial, puede observarse que la presencia del populismo tiene un peso también importante en el realineamiento Político-Partidario de la cla se política de la nueva República. Por un lado, el descenso político, en alguna medida, y la estrategia propia de organización del ministerio de Tan-- credo Neves, conciliando fuerzas políticas antagó-

nicas tenían una indudable inspiración varguista. - Por otro, si la victoria de Tancredo pudo obtener un clima de unión nacional en torno de la construcción de la democracia, en donde se incluye el apoyo de los partidos populistas, el ascenso de José Sarney a la presidencia legitimando políticamente sectores ligados al liberalismo tradicional de la anti-gua UDN, terminó por favorecer un proceso de convergencia liberal y antipopulista cuyos rasgos más significativos se manifestaron en las elecciones directas para las alcaldías de las capitales. En un futuro próximo, después de la Asamblea Nacional Constituyente, lo que ocurrirá probablemente, cuando se dispute la presidencia de la República por voto directo, es que la estrategia antipopulista de la clase política en el poder será capaz de proponer la implantación del parlamentarismo con el fin de exorcizar el riesgo de un partido populista en el poder nacional.

XVI.- No tenemos más genios, ni el gran hombre. En verdad, el régimen democrático no acepta la idea de grandes ídolos.

XVII.- Brasil no está amenazado ni por la derecha ni por la izquierda, lo que amenaza al país es el arcaísmo.

XVIII.- Se trata de realizar a lo largo del tiempo, cambios que son necesarios.

XIX.- La solución para realizar un verdadero régimen democrático es el voto distrital mixto. Lo que más convendría a Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

- BIELSA, R. DERECHO CONSTITUCIONAL, 2a. EDICION, EDITORIAL VE PALMA, BUENOS AIRES, 1954.
- BLUNTSCHIT. CIENCIA POLITICA, 1869 NORDINGEN. LIBRO XI.
- CARR, BARRY. EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA POLITICA EN MEXICO, 1910-1929, SEPSETENTAS 256, DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION, TOMO I, SEP, MEXICO 1976.
- CAMPELLO DE SOUZA, MARIO DO CARMO. ESTADO E PARTIDOS POLITICOS NO BRASIL (1930-1964), SAO PAULO, ALFA OMEGA, BRASIL, 1976.
- CARDOSO F.H. REGIME POLITICO E MUDANCA SOCIAL; ALGUNAS REFLEXOES A PROPOSITO DO CASO BRASILEIRO. SAO PAULO, 1970.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. LAS POSIBILIDADES DE CAMBIO MORTIZ, MEXICO, 1972.
- CONCHELO, JOSE ANGEL, MARTINEZ VERDUGO, ARNOLDO, ORTIZ MENDOZA, FRANCISCO, PINTO MAZAL, JORGE. LOS PARTIDOS POLITICOS DE MEXICO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, ARCHIVO DEL FONDO 49-5051, 1a. EDICION, MEXICO, 1975.
- DUVERGER, MAURICE. SOCIOLOGIA POLITICA. 3a. REIMPRESION, EDITORIAL ARIEL, COLECC. ARIEL DEMOS-SOCIOLOGIA, MEXICO, 1988. ISBN 968-6640-17-7.

- DUVERGER, MAURICE. LOS PARTIDOS POLITICOS. 6a. IMPRESION,  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA, BOGOTA, 1976.
- DUVERGER, MAURICE. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO  
CONSTITUCIONAL.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO AMERICANA. TOMO 42.  
EDITORIAL ESPASA-CALPE. MADRID-BARCELONA.  
EXCELSIOR, SECCION 4A. Miércoles 2 de Octubre de 1991, México.
- FLEISCHER, DAVID (COMP.). OS PARTIDOS POLITICOS NO BRASIL.  
VOL. I. ED. UNIVERSIDADE DE BRASILIA. BRASILIA, 1981.  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES.
- LAMOUNIER, BOLIVAR (COMP.). VOTO DE DESCONFIANZA. VOZES.  
SAO PAULO, 1980.
- LAMOUNIER, BOLIVAR, ROUQUIE, A. Y SCHWARZER, J. COMO  
RENASCEREM AS DEMOCRACIAS. BRASILIENSE. SAO PAULO,  
1985.
- LAJOUS, ALEJANDRA. LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. PREMIA  
EDITORA. MEXICO, 1985.
- LEY ELECTORAL, EN DIARIO OFICIAL, 6 DE FEB. DE 1917, Y EN  
LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812 1973. MEXICO.
- MEYER, LORENZO Y REYNA, JOSE LUIS (COORDINADORES). LOS  
SISTEMAS POLITICOS EN AMERICA LATINA. 1a. EDICION,  
SIGLO VEINTIUNO EDITORES, UNIVERSIDAD DE LAS NACIONES  
UNIDAS, MEXICO, 1989. ISBN 968-23-1545-x.
- MORENO, DANIEL. LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MEXICO  
CONTEMPORANEO. 1961. 10a. EDICION, EDITORIAL PAX,  
MEXICO, 1975.
- JAGUARIBE, HELIO. Reforma Partidária. Artículo: O arcaico  
sistema partidário. Jornal do Brasil Idéias/Ensaíos  
Brasil, 26/8/90.

PANI, ALBERTO J. Y OTROS. UNA ENCUESTA SOBRE LA CUESTION DEMOCRATICA EN MEXICO. CULTURA, T.G. S.A., MEXICO, 1948.

PAOLI, FRANCISCO Y ENRIQUE MONTALVO. EL SOCIALISMO OLVIDADO DE YUCATAN-MEXICO. ED. SIGLO XXI. MEXICO, 1977.

ROQUE CITADINI, ANTONIO. LEI ORGANICA DOS PARTIDOS POLITICOS. EDITORA MAX LIMONAD LTDA. BRASIL, 1983. QUINTINO BOCAYUVA 191-4, SAO PAULO.

SALAZAR, ROSENDO. LAS PUGNAS DE LA GLEBA. MEXICO, 1923.

SOARES, GLAUCIO. SOCIEDADE E POLITICA NO BRASIL. DIFUSAO EUROPEIA DO LIVRO. SAO PAULO, 1973.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1988 EN MEXICO. COLECCION PROCESOS ELECTORALES. MEXICO, 1988.

WANDERLEY REIS, FABIO (COMP.) OS PARTIDOS E O REGIME. SIMBOLO. SAO PAULO, BRASIL, 1978.

YVES LIMANTOUR, JOSE Y GARRIDO, LUIS JAVIER. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA, LA FORMACION DEL NUEVO ESTADO EN MEXICO. (1928-1945). 3a. EDICION. EDITORES SIGLO VEINTIUNO. MEXICO.

Vol. 4

B0781

10

2ej.

V-1-5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE POSGRADO

DIRECTOR Y TUTOR:

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

TESIS DOCTORAL:

EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN LA FORMACION  
DE LOS PARTIDOS POLITICOS, EN EL SISTEMA ELECTORAL  
(MEXICO-BRASIL)

ALUMNA:

MARLY HAYDT DE ALMEIDA

1992

# I N D I C E

	Pág.
CAPITULO IV. INTRODUCCION	346
4. ANALISIS DE LAS DISTINTAS NORMAS QUE HAN REGIDO DESDE 1977 A LA FECHA. EL PROCESO ELECTORAL Y - LA REFORMA POLITICA.	347
4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	349
4.1.1 Cambios Constitucionales 1977	351
4.1.2 Comentarios	354
4.2 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES Y PROCESOS -- ELECTORALES PROPUESTA POR JOSE LOPEZ PORTI- LLO	355
4.2.1 La Ley de Organizaciones Políticas y_ Procesos Electorales y su Reglamento	357
4.2.2 Comentarios	358
4.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES RECIENTES Y DISPO- SICIONES QUE SE REFIEREN DIRECTAMENTE AL -- PROCESO ELECTORAL MEXICANO, 1986	360
4.3.1 Comentarios	367
4.3.2 El Sistema Electoral Mexicano	372
4.3.3 Código Federal Electoral	376
4.3.3.1 Cronología del proceso electo- ral	380
4.3.3.2 Organismos electorales	383
4.3.4 Tribunal del Contencioso Electoral	388
4.3.5 Comentarios	391

4.4 LA EVOLUCION DEL PROCESO ELECTORAL Y LA -- REFORMA DE 1988	398
4.4.1 Reformas Constitucionales en Materia Electoral	399
4.4.2 Tribunal Federal Electoral 1990	400
4.4.3 Integración	400
4.4.4 Cambios Constitucionales de Abril de 1990	401
4.4.5 Estructuras y Funciones	412
4.4.6 Código Federal de Instituciones y Pro cedimientos Electorales	413
4.4.7 Sistema de Medios de Impugnación	421
4.4.8 Ampliando nuestra democracia	422
4.5 OPINION PERSONAL	424
4.6 EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN LOS PROCESOS ELECTORALES	426
4.7 EL PRI INTRODUJO COMPUTADORAS EN LA ALQUI MIA Y LA CONVIRTIÓ EN INGENIERIA ELECTORAL	435
4.8 CREDENCIALES DE ELECTOR: SERIO PROBLEMA -- POLITICO	436
4.9 EL SISTEMA Y LAS ELECCIONES DE 1991	439
4.9.1 El Estado, el PRI y la Oposición	439
4.9.1.1 La conducta del PRI	439
4.9.1.2 El comportamiento de la ope sición	441
4.9.2 Panorama Político Nacional	443

4.9.3 Qué hacer para fortalecer la democracia	451
4.9.3.1 El Estado	451
4.9.3.2 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)	454
4.9.3.3 La oposición	455
4.9.3.4 La Sociedad Civil	456
4.10 VIENEN ELECCIONES COMPETIDAS EN LO QUE RESTA DEL AÑO	458
4.11 EL GRAN ELECTOR SIGUE SIENDO EL MANDATARIO EN TURNO	464
4.12 ELECCIONES 1991	466
4.12.1 El 18 de Agosto	468
4.12.2 Las críticas de la prensa extranjera	472
4.12.3 El Balance interno	474
4.13 GUANAJUATO, LABORATORIO POLITICO-ELECTORAL	476
4.13.1 Aguirre renuncia	482
4.13.2 Segundo Gobernador de Oposición	486
CONCLUSIONES	494
BIBLIOGRAFIA	

Un estadista que ignora la forma en que se originan los acontecimientos es como un médico que no conoce las causas de las enfermedades que se propone curar.

Polibio.

Todos los Estados bien gobernados y todos los príncipes inteligentes han tenido cuidado de no reducir a la nobleza a la desesperación ni al pueblo al descontento.

Maquiavelo.

## INTRODUCCION

El pragmatismo es un recurso para sobrevivir, no un estilo para vivir.

La cultura política mexicana -dicho está desde - hace tiempo por Manuel Camacho- se ha caracterizado - por un fuerte tono pragmático, en perjuicio de lo programático.

Uno de esos problemas es el electoral. Después de cada proceso comicial son muchos los mexicanos que se preguntan si no sabemos, no podemos o no queremos ejercer el sufragio. La respuesta no siempre ha sido alentadora. Ocurre que las tres cosas han sucedido, en proporciones variables.

Todos los mexicanos reconocemos las virtudes precursoras de nuestra Constitución. Sus aciertos son inequívocos. Su vocación nacionalista y su espíritu social no admiten discusión. Desde su origen, la Constitución tiene una función extensa y esencial: es el estatuto jurídico del poder; es la carta de los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de las aspiraciones y de las posibilidades populares; es el espacio político mayor que da sustento a los espacios políticos locales y municipales; es proclama de independencia y soberanía. Es todo eso, sin duda; pero en su origen no fue suficientemente enfática con relación a los derechos electorales. Una tarea constructiva paulatina, ha permitido subsanar esa carencia.

## CAPITULO IV

4. ANALISIS DE LAS DISTINTAS NORMAS QUE HAN REGIDO DESDE  
1977 A LA FECHA EL PROCESO ELECTORAL Y LA  
REFORMA POLITICA

La Reforma Política es siempre necesaria para solucionar los grandes problemas ocasionados por el abrumador crecimiento poblacional y por la falta de información en las diferentes camadas sociales antes, durante y después de las elecciones.

Los partidos en esta ocasión tratarán de defender sus puntos de vista políticos, sociales, y económicos en relación con sus diferentes ideologías (liberal, democráticos-social y socialista-comunista).

"Los objetivos fueron explícitos e implícitos destacándose los siguientes:

10. Que la oposición sea válida en el seno del poder legislativo.
20. Revitalizar el interés ciudadano en los procesos electorales.
30. Y mesurar el grado de organización y desarrollo de los grupos de oposición.

A través de estas tres determinaciones los partidos políticos registrados (PAN, PARM, PPS, PRI) y los que no contaban en estos momentos con los registros definitivos (PCM, PDM, PSR, PMT, PRT, PST) estuvieron de acuerdo con la Reforma Política, por la necesidad para todos en general. (214)

Pero esta no es la solución, el factor primordial es la educación política del pueblo que puede garantizar a las reformas. Cada partido debe empeñarse para politizar a sus adeptos para la difusión de las doctrinas y programas ofreciendo un mayor conocimiento, para llegar a un auténtico proceso democratizador.

De lo contrario es una reforma promovida por los que mantienen el sistema que a todo transe buscan una transformación adecuada nada más a su estructura.

Esos resultados se dejan sentir en el momento de la votación: el abstencionismo, es una prueba evidente.

La democracia es un proceso continuo que demanda no solamente reformas pero estudio, organización y enseñanza al pueblo. Solo así pueden actuar con conocimiento y convicción.

---

(214) Javier Patiño Camarena. Análisis de la Reforma Política. UNAM. pág. 13. Serie G: Estudios Doctrinales No. 38. México, 1981.

De otra manera tendremos: Un régimen autoritario que se mantenga en el poder por el tiempo indeterminado\_ y para lograr sus fines use de todo tipo de tramas, de Reformas y evasivas, obteniendo una mayoría votante por medio de acarreo y fraudes.

Es indispensable para llegar a un proceso democrático que un pueblo elija a sus representantes.

#### 4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

"El artículo 135 Constitucional da el derecho de establecer las Reformas: Políticas, Jurídicas y Sociales que necesitan un poder revisor siempre y cuando cuente con el beneplácito del Congreso de la Unión". (215)

El congreso es el representante legítimo y defensor del pueblo.

Para que esta situación sea legítima, el pueblo a través de la votación, escoge sus representantes que por mayoría de votos obtienen la victoria.

Por lo tanto adquiere estos representantes una --responsabilidad frente a sus electores.

El representante del pueblo no puede olvidar el - compromiso adquirido, se trata de una vocación de servicio público contraída a través de un acuerdo, no pudiendo claudicar ni titubear en los debates empleando sus convicciones basadas en la propia ley que dá la legítima de fensa a sus partidarios.

Esta disposición sólo puede entrar en vigor con-- tando con las dos terceras partes de diputados y senadores del Congreso de la Unión y la mayoría de las legisla-- turas de los Estados.

Corresponde al Congreso de la Unión en caso de - receso, a la Comisión permanente hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y formular la declara-- ción correspondiente.

En éstos casos la victoria corresponde a la mayo-- ría del partido más fuerte.

Para garantizar la auténtica expresión de la vo-- luntad del pueblo, es necesario consecuentemente, que -- las elecciones sean limpias.

El adoctrinamiento político debe ser primordial y materia de contenido permanente de los partidos para obte-- ner resultados favorables.

El voto; supremo directo y secreto para obtenerse una legitimidad.

Un sistema democrático se funda en él y por él se prolonga, es una conquista social, fundamento y expresión de la soberanía del pueblo.

#### 4.1.1. CAMBIOS CONSTITUCIONALES 1977

"En esta ocasión los artículos que sufrieron cambios y que corresponde al tema son los siguientes:

##### ART. 6° CONSTITUCIONAL.

El adiciónamiento al derecho a la información - - asunto primordial dentro de un sistema democrático.

##### ART. 41 CONSTITUCIONAL.

Esta condición en las bases estructurales de los partidos políticos, tipificados como entidades de interés público y precisando el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social.

##### ART. 52 CONSTITUCIONAL.

La Reforma estableció que la Cámara de Diputados\_ estuviera integrada por 300 diputados de mayoría relati-

va elegidos por el sistema de distrito uninominales, y - por 100 diputados de representación proporcional electos por un sistema de listas regionales votados en circunscripciones plurinominales.

ART. 53 CONSTITUCIONAL.

Fué reformado para establecer la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.

ART. 54 CONSTITUCIONAL.

Fué reformado para establecer las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.

ART. 55 CONSTITUCIONAL.

Adición a los requisitos para ser diputados un párrafo que establece que para participar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción o tener una residencia efectiva de más de 6 meses.

## ART. 60 CONSTITUCIONAL.

Fué reformado para establecer que la calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral así como la forma de integración del Colegio de las Cámaras; además se accionó la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

## ART. 97 CONSTITUCIONAL.

Fué reformado en el tercer párrafo para establecer la facultad de intervención de la Suprema Corte de Justicia en los casos de violación del voto público.

## ART. 115 CONSTITUCIONAL.

Fué adicionado un párrafo a la fracción III a fin de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes". (216)

#### 4.1.2. COMENTARIOS

El derecho a la información es el principio más elemental para el verdadero entendimiento entre, gobierno y pueblo.

Estas reformas constitucionales fueron de suma importancia para el desarrollo de la democracia en el proceso electoral dando la oportunidad a los partidos minoritarios de obtener un mayor número de representantes en la Cámara de Diputados con el aumento de curules.

Establecer la constitucionalización de los partidos es base primordial para la apertura democrática que es la admisión de diversidad ideológica.

Hay otros puntos de discusión como el artículo 60 que para calificar las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados debe ser integrado en el Colegio Electoral compuesto por 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional.

Con las reformas del III párrafo del artículo 97 se faculta a la Suprema Corte de Justicia para anteponer el recurso de reclamación por violaciones en el desarrollo de las elecciones así como, en la calificación de las elecciones.

Las resoluciones que limitan la corte son de carácter declaratorio, por lo tanto, no tendrán el poder de convalidar ni de anular la calificación hecha por el Colegio Electoral.

Así que, en este sistema se impide la ingerencia del poder judicial en el legislativo.

El Artículo 54 Constitucional fracción IV se establece la repartición de 50 curules en lugar de 100 que en principio se deberían asinar en la representación proporcional limitando los partidos de minoría.

La Comisión Federal Electoral tiene amplias facultades conferidas por ley para determinar los límites de los distritos y circunscripciones electorales, decidir la fórmula electoral, hacer aplicada en cada elección, para determinar la atribución de curules por el sistema de representación proporcional.

#### 4.2. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES Y PROCESOS ELECTORALES PROPUESTA POR JOSE LOPEZ PORTILLO

"6 de Diciembre de 1977. El Presidente José López Portillo envía a la Cámara de Diputados su iniciativa -- de Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales\_

(LOPPE) como respuesta al anquilosamiento de las contiendas políticas y de la vida cívica del país, expuesta en las experiencias electorales de los últimos lustros. Esta ley enfrenta una realidad marcada por los crecientes índices de abstención electoral y por las leyes que se convirtieron en serios obstáculos a la mayor participación política. De hecho, la LOPPE se orienta a estimular el pluralismo político favoreciendo la representación y participación legal de las minorías políticas independientes de los partidos políticos ya existentes.

En lo que se refiere a los partidos políticos la LOPPE les confiere mayor importancia al reconocer que -- además de su función esencial de alcanzar y detentar el poder público a través de la contienda electoral, su funcionamiento interesa vitalmente a la sociedad, pues a -- ellos corresponde articular la participación democrática de los ciudadanos, formando ideológicamente a sus militantes." (217)

---

(217) Op. Cit. Alejandra Lajous. Los Partidos Políticos en México. págs. 167, 168.

4.2.1. LA LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y  
PROCESOS ELECTORALES Y SU REGLAMENTO

Fu  publicada en el Diario Oficial de la Federa--  
ción el día 30 de Diciembre de 1977, con 250 artículos y  
3 transitorios.

Está dividida en 5 títulos.

TITULO 1o.

De la elección del poder legislativo y ejecutivo\_  
y de las organizaciones políticas.

TITULO 2o.

De la organización electoral y de la preparaci n\_  
de la elección.

TITULO 3o.

De la jornada electoral.

TITULO 4o.

De los resultados electorales.

TITULO 5o.

De lo contencioso electoral.

REGLAMENTO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y PREVISIONES PARA LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

Este reglamento está compuesto por 153 artículos y 3 transitorios. (218)

4.2.2. COMENTARIOS

"En el desarrollo del proceso electoral, el Presidente de la República tiene una serie de atribuciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 fracción IV señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación: "intervenir en las funciones electorales así que, hay intervención directa en el proceso electoral a través de la Comisión Federal Electoral.

Aunque en el artículo 77 de la LOPPE dice que: la Comisión Electoral Federal es un órgano autónomo.

El artículo 78 de la LOPPE indica que la Comisión Federal Electoral está integrada por un comisionado del

---

(218) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1985. 5a. Ed. Impreso en México, en los Talleres Gráficos de la Nación.

Poder Ejecutivo que es, el Secretario de Gobernación que desempeña el cargo de Presidente, teniendo voto de calidad en caso de empate, un representante de cada partido político registrado y un notario público que tiene el puesto de secretario. Y dos representantes del Poder Legislativo (1 diputado y 1 senador).

En el artículo 82 de la LOPPE enumera las amplias facultades de la citada ley.

En síntesis: El principal personaje de la Comisión Federal Electoral es el Secretario de Gobernación.

El gobierno tiene la mayoría de votos por lo tanto una mayoría que le da una fuerza muy importante en las decisiones determinadas que realiza la Comisión Federal Electoral.

Así que el propio Secretario de Gobernación nombra al Secretario Técnico de la Comisión al Director y al Secretario General de Registro Nacional de Electores con la aprobación de la propia Comisión: Está determinada en el artículo 83 de la LOPPE." (219)

Es por lo tanto un órgano manipulado por un representante del gobierno y su autonomía está dirigida.

---

(219) Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores, 2a. Ed. 1979. ISBN 928-23-0283-8. págs. 168, 169.

4.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES RECIENTES Y  
DISPOSICIONES QUE SE REFIEREN DIRECTAMENTE  
AL PROCESO ELECTORAL MEXICANO -1986

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos -Presidente de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes: sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"El Honorable Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 52, 53, segundo párrafo 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; - 70, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 52; 53, Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, Fracción IV, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar --  
como sigue:

ARTICULO 52. La Cámara de Diputados estará inte-  
grada por 300 diputados electos según el principio de vo-  
tación mayoritaria relativa, mediante el sistema de dis-  
trito electoral uninominales, y 200 diputados que serán\_  
electos según el principio de representación proporcio-  
nal, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas\_  
en circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 53. Para la elección de los 200 diputa-  
dos según el principio de representación proporcional y\_  
el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco -  
circunscripciones electorales plurinominales en el país.  
La Ley determinará la forma de establecer la demarcación  
territorial de estas circunscripciones.

ARTICULO 54. La elección de los 200 diputados se  
gún el principio de representación proporcional y el Sis-  
tema de Listas Regionales, se sujetará a las bases gene-  
rales siguientes y a lo que en lo particular disponga la  
Ley:

- I. ....
- II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos dipu

tados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación, nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III. Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal.

La Ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen

los candidatos en las listas correspondientes.

IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

A). Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representa un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, - tendrá 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 represente el mismo porcentaje de votos.

B). Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

C). Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

D). En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

ARTICULO 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

ARTICULO 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese -- sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal -- Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

ARTICULO 77. ....

I. ....

II. ....

III. ....

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, - las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por - aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

ARTICULO SEGUNDO. Se reforma el Artículo DECIMO OCTAVO transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la propia Constitución, de 20 de Marzo de 1986, publicado en - el Diario Oficial de la Federación de 7 de Abril del mismo año, para quedar como sigue:

ARTICULO DECIMO OCTAVO. Los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1o. de Septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1o. de Septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1991.

## TRANSITORIOS

ARTICULO UNICO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". (220)

4.3.1. COMENTARIOS

Las Reformas Constitucionales de 1986 fueron varias, correspondientes a la evolución en el proceso electoral.

"La Cámara tiene actualmente 500 miembros, 100 -- más que antes, 300 diputados de mayoría relativa y 200 -- de representación proporcional.

La intención legislativa es de favorecer a los -- partidos mas pequeños en la distribución de eventos".  
(221 )

Pero a medida que aumentan el número de diputados de representación proporcional, aumenta el número de circunscripciones electorales; es un proceso de expansión territorial en relación con el aumento poblacional.

---

(220 ) Diario Oficial. Lunes 15 de Diciembre, 1986.  
págs. 2, 3.

(221 ) Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. Costa Amic Editores, S. A. México, D. F. 1987. págs. 394-395.

"El mínimo de votación para el reparto de un partido es de 1.5%, tienen derecho a conquistar 60 ó más constancias de mayoría.

Si en el caso de obtener dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales el 90% o más constancias de mayoría, sólo tendrán el derecho del 50% de las cuales sean asignadas por el principio de representación proporcional.

Lo mismo ocurrirá con los que hayan obtenido el 51% o más de la votación nacional, así como, los que obtengan el 51% menos de la votación nacional.

Y en caso de empate por falta de mayoría, el que tenga más se proporcionará la representación proporcional para llegar a la mayoría.

La cuestión es llegar a la mayoría legislativa para evitar inestabilidad y falta de decisiones por fuerza suficiente.

Hay un número máximo para obtener diputados, sin embargo los partidos no podrán pasar de 350 diputados".  
(222)

Este equilibrio es normal desde que el contaje -- sea dentro de la mayor legalidad y honestidad, de lo contrario nunca se llegará a la equidad deseada y la representación no tendrá la integridad para poder actuar a través del voto con la verdadera decisión del pueblo.

#### CAMARA DE SENADORES

"La Cámara de Senadores, continúa siendo integrada con 2 miembros por Estado y 2 por el Distrito Federal, pero será renovada por mitad, cada 3 años.

Integrada por 32 senadores, llamados primeros, cuyas funciones tendrán la duración a partir del día 1o. de Septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1991.

---

(222) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de --  
Ayer y de Mañana. págs. 396-397.

Sus sucesores durarán 6 años: del 10. de Noviembre de 1991 al 31 de Octubre de 1997.

Así que, cuando los primeros se remueven en -- 1994, los segundos estarán a la mitad de su período y -- cuando los primeros sean reemplazados en 1997 los otros irán a la mitad y así sucesivamente". (223)

Hay tres cuestiones que serán modificadas:

I). "Tendrá continuidad los trabajos del senado, con nuevas ideas e inquietudes de los Estados". (224) Pero no ocasionaran un problema por antigüedad?

¿No dejarán los nuevos, actuaren con mas libertad?

II). "El cambio sexenal del Poder Ejecutivo ya - no coincidirá o mejor solamente con una mitad de la Cámara". (225)

III). "Hay una continuidad llamada carrera parlamentaria. Por ejemplo: el senador que empieza en 1988, concluye en 1991 y puede ser diputado desde entonces, -

---

(223 ) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. pág. 399.

(224 ) Idem. pág. 399.

(225 ) Ibidem. pág. 399.

hasta 1994 y podrá regresar al senado después durante 6 - años hasta el año 2000 y luego ser diputado otra vez".  
(226)

Esto se vuelve una real carrera parlamentaria de - consecuencias todavía no calculadas.

Será que ayude a un perfeccionamiento en la carrera y beneficie al llegar a un profesionalismo contando - con una mayor experiencia?

Así que, los partidos minoritarios tendrán que luchar para llegar por esta vía, a la mayoría relativa o - por la representación proporcional para poder competir - por sus ideales e intereses.

#### 4.3.2 EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral mexicano como disciplina jurídico-social y política ha intentado siempre adelantarse al hecho social y evitar ser rebasado por la realidad. Lo anterior es una de las premisas básicas de las ciencias sociales y es la característica esencial de la concepción contemporánea del derecho, a diferencia de las ciencias naturales, en donde la teoría siempre camina después del hecho en sí. En las ciencias sociales, reitero, la teoría -si es que pretende ser científica-, es la que se adelanta a los hechos sociales y políticos.

Tratando de establecer una definición primaria, se diría que el sistema electoral mexicano es consecuente con un proyecto teórico-político que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema electoral mexicano garantiza un ejercicio libre de los derechos políticos de la ciudadanía, su debida organización, y a los partidos políticos contendientes les avala la certeza de sus funciones y prerrogativas. Partidos y asociaciones políticas con pluralidad de proyectos sociales y económicos y sociedad - con derecho a optar por su mejor interés. Aquí tenemos ya una primera aproximación del universo mexicano.

La nación mexicana es un mosaico en donde concurren diversos elementos tanto técnicos como históricos. Esta convergencia lograda en distintos tiempos y circunstancias es lo que ha permitido retroalimentar al fenómeno institucionalizador. Aún así, no podríamos asegurar que alguna de las instituciones ya consolidadas - actualmente fuese copia fiel de algún sistema social y político europeo, norteamericano u otro.

De los rituales indígenas se sucedió la norma española, lo cual no significó trasplantar un modelo rigurosamente hispano, sino que la circunstancia anterior - permitió la creación de una síntesis equilibrada entre lo europeo y lo americano. Todavía más, nuestros conceptos liberatorios se dieron como reacción al deseo de perfeccionar las ideas sociales y políticas que nuestros antepasados creyeron percibir.

Si nos cautivó en algún momento el liberalismo positivista de la Francia revolucionaria, también en otro momento hallamos elementos convincentes del federalismo norteamericano; con todo, a lo largo de nuestra historia política nunca sepultamos nuestro medioevo colonial español, y menos nuestra sabiduría política indígena. Hoy podemos afirmar felizmente que somos poseedores de una rica cultura política e histórica propias.

La riqueza de nuestra cultura nacional tiene un soporte fundamental en su concepción estética de la vida cotidiana y del medio que le circunda. En este sentido, la política no podía ser la excepción: tenemos un sistema político que asombra a propios y extraños, no se trata de la "libre cultura" norteamericana, ni de la "idealista" cultura alemana, menos aún de la única y exclusiva democracia británica, o de la comunal cultura política soviética.

Nuestra cultura política mexicana tiene un gran respeto por los símbolos y elementos de la liturgia, no podía ser de otra manera tratándose de un pueblo descendiente de constructores de pirámides y talladores de piedras gigantescas. Piedras labradas que adquirieron un -

valor y un poder filosófico a los ojos de la nación. Ese mundo sagrado y estático que nos rodea, que subyace bajo nuestros pies y ciudades es el sustento de nuevos símbolos y piedras filosofales, ahora, convertidas en libros y textos, síntesis dinámica del acuerdo y consenso político de los ciudadanos.

Es así como la ley y el derecho adquirieron relevancia inusitada en la conciencia colectiva; la noción de justicia y el espíritu de satisfacción legal vienen a ser parte consustancial del comportamiento ciudadano.

La presidencia mexicana y las gubernaturas tienen algo de tlatoanis. En ellos, la ciudadanía encuentra satisfechas sus necesidades simbólicas. Cualquiera, con ojos extranjeros, podría pensar que lo anterior se presta para el abuso autoritario, e incluso se llega a sugerir la necesidad de cambiar al sistema político mexicano y por extensión a su sistema electoral, hasta convertirlo en un sistema bipartidista, generalmente demócrata y republicano con sus variables parlamentarias y hasta de premierato. Tales planteamientos carecen de un mediano conocimiento histórico y antropológico, incluso, me atrevo a precisarlo, desconocen la historia y la realidad de los países a quienes pretenden imitar.

El sistema electoral mexicano es un sistema mestizo por tradición y excluye sistemas electorales en donde la base reside en la subdivisión de etnias y colores, o incluso niveles de estatus socioeconómicos. Su razón parte de que ante la ley todos los mexicanos somos iguales. Por lo tanto, la compleja gama de coeficientes y fórmulas aritméticas suizas o británicas no tienen cabida en el sistema mexicano.

Consecuentemente la ley como símbolo de austero - cumplimiento marca que el voto ha de ser universal, li--bre, secreto y directo, y que el acto particular de vo--tar es en sí mismo una obligación y a la vez una prerrogativa. (227)

(227) Amador Rodríguez Lozano, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año III, Número 8, Mayo-Agosto de 1988, ISSN 0187-0203, México. pp. 423-425.

## 4.3.3 CODIGO FEDERAL ELECTORAL

"El ejecutivo propuso un nuevo cuerpo legal con la denominación: "Código Federal Electoral" reemplazando a la L.O.P.P.E. Basada en el dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales, que introdujo reformas profundas a la iniciativa, la Cámara de Diputados entró de lleno al debate aprobándola en lo general" y luego en lo particular. (228)

"La discusión ha sido la más intensa y prolongada que por décadas haya suscitado una iniciativa". (229)

"Globalmente considerada fue la sesión más larga de la Cámara desde 1917 a la fecha. Se llevó cuarenta horas efectivas de análisis y en ellas intervinieron más de 200 oradores. El trabajo de la Comisión citada y las propuestas de todos los partidos en el pleno hicieron posible introducir al proyecto más de 90 cambios y adiciones.

La sesión se inició el miércoles 17 de Diciembre y concluyó el sábado siguiente a la media noche; estuvo precedida por diecinueve reuniones de legisladores en el seno de la Comisión referida. Para los partidos minoritarios sólo algunas de sus numerosas objeciones hallaron -

(228) Con el rechazo del PAN, PDM, PMT y PRT. Uno Mas Uno. Diciembre 18 de 1986. Para estos Partidos "el gobierno impone intenciones y los de su partido por encima de los de la democratización de México". (La Jornada), Diciembre 17 de 1986. Op. - Cit. Javier López Moreno. Las Elecciones de Ayer y de Mañana. pág. 408.

(229) Excélsior y La Jornada, Diciembre 20 de 1986. Idem. pág. 408.

respuesta satisfactoria". (230 )

"El Código Federal Electoral exhibe una técnica jurídica mucho más depurada que todos los ordenamientos anteriores. Compuesto de ocho libros, estos se dividen en títulos y capítulos que facilitan la comprensión de sus temas. En total, 362 artículos y cinco transitorios". (231 )

Libro Primero:

Comprende del artículo 1 al 23 y fija los derechos y deberes políticos, requisitos de elegibilidad y normas de integración de los poderes Legislativos y Ejecutivos.

Libro Segundo:

Regula los partidos y asociaciones políticas y se extiende al artículo 24 al 98.

- 
- (230 ) Uno Mas Uno. Diciembre 20, de 1986. La Cámara de Senadores aprobó el Código días después sin modificación alguna, a pesar de que algunos de sus componentes hablaron de "insuficiencias jurídicas". (Uno Mas Uno, Diciembre 30 de 1986) Ibidem. pág. 408.
- (231 ) Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987. Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. pág. 409.

Libro Tercero:

Va del artículo 99 al 157. Estructura y fija las bases de funcionamiento del Registro Nacional de Electores y de los organismos directamente involucrados en las tareas electorales.

Libro Cuarto:

Va del artículo 158 al 205 referentes a las disposiciones relativas al cuerpo electoral y sus organismos.

Libro Quinto:

Reglamenta del artículo 206 al 295 todo lo relativo a la elección.

Libro Sexto:

De los artículos 296 al 311 establece claramente las etapas que componen el cómputo de una elección.

Libro Séptimo:

Sistematiza de los artículos 312 al 351 los recursos que pueden interponer los ciudadanos, los partidos y sus representantes, contra actos o resoluciones que estimen violatorios de sus derechos.

**Libro Octavo:**

Contiene las normas relativas a la integración y funcionamiento del Tribunal, de los artículos 352 al 362". (232)

Los organismos electorales que contempla el derecho electoral mexicano son cuatro: la Comisión Federal Electoral, órgano supremo de cobertura nacional; las comisiones locales electorales, que funcionan en cada una de las entidades federativas del país, incluyendo el Distrito Federal; los comités distritales electorales, ubicados cada uno en los trescientos distritos uninominales en que se encuentra dividido el país, y las mesas directivas de casillas, una por cada sección electoral no menor de quinientos y no mayor de tres mil electores.

En todos los organismos electorales participan el Estado, los partidos políticos nacionales con registro y los ciudadanos. (233)

(232) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. págs. 408 a 421.

(233) Op. Cit. Amador Rodríguez Lozano, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. pg. 427.

#### 4.3.3.1 Cronología del proceso electoral

La Comisión Federal Electoral se encarga de la preparación del proceso electoral. Para ello se reúne - centro de los diez primeros días del mes de octubre; y, a partir de la primera reunión de ese mes se inicia el proceso electoral y concluye en el mes de agosto. Durante - este término la Comisión Federal Electoral debe sesionar - por lo menos dos veces al año.

La primera reunión de la Comisión tiene por objeto comprobar, durante los meses de octubre, noviembre y - diciembre, la debida integración y funcionamiento de los - organismos electorales, con la finalidad de que dichos or - ganismos (las comisiones locales electorales y comités - distritales electorales) no se retrasen en el desarrollo - de sus actividades en sus respectivas demarcaciones.

De esta manera, las comisiones locales estarán - funcionando a más tardar en la primera semana de noviem - bre del año anterior a la elección ordinaria, y los comi - tés distritales, a más tardar en la primera semana de di - ciembre (también del año anterior al de la elección ordi - naria). Ambos deben sesionar por lo menos dos veces al - mes hasta que concluyen los comicios federales.

De esta manera, al quedar integrados los organis - mos electorales, estarán en condiciones de ir desarrollan - do las diferentes fases que comprende el proceso electo - ral. Para el cumplimiento de dichas fases es indispensable la participación del Estado, de los ciudadanos y de - los partidos políticos, ya que todos ellos son correspon - sables en la preparación, desarrollo y vigilancia del pro - ceso electoral.

Reviste especial importancia el establecimiento, en enero, del número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales, las cuales no podrán ser más de cinco. Paralelamente se establece la determinación de las fórmulas electorales que podrán ser la de representatividad mínima o de primera proporcionalidad, según sea acordado por la Comisión Federal Electoral.

En cuanto al registro de los candidatos, se establece que los de mayoría relativa, senadores y presidente de la República podrán ser registrados ante los organismos electorales competentes del 1º al 15 de marzo; y de esta fecha hasta el 30 del mismo mes, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior como complemento a la disposición constitucional, en el sentido de que sólo los partidos políticos que registren en cien distritos electorales uninominales tienen derecho a registrar listas completas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

En los meses de marzo, abril, mayo y junio se llevan a cabo las actividades previas al día de la votación. A este respecto es importante destacar que ha sido propósito del derecho electoral mexicano lograr que la votación sea un procedimiento ágil, a la vez que indiscutible. La LFOPPE recoge esa preocupación y establece una serie de requisitos tendentes a la plena identificación de los electores.

Por lo que se refiere a la recepción del sufragio, se señalan con claridad y precisión cada una de sus

fases, a fin de que los funcionarios y representantes de las casillas lleven a cabo sus actividades sin contra- - tiempos.

Por otra parte, los plazos fijados para la entrega de los paquetes electorales de las casillas tienen como finalidad evitar cualquier vicio en el proceso electoral.

En este sentido, los presidentes de casilla, bajo su responsabilidad, harán llegar los paquetes electorales al comité distrital electoral durante las 24 horas siguientes al término del escrutinio y computación cuando se trate de casillas urbanas ubicadas en cabecera de distrito; 48 horas cuando se trate de casillas urbanas - ubicadas fuera de cabeceras de distrito, y 72 horas en - el caso de casillas rurales.

El segundo domingo de julio se llevará a cabo - la sesión del cómputo distrital de cada una de las elecciones relativas a diputados de mayoría relativa y representación proporcional, senadores y presidente de la República y el tercer domingo se celebrará la sesión del - cómputo de las comisiones locales - lectorales para hacer el cómputo de entidad federativa correspondiente a la -- elección de senadores; finalmente, en el mes de agosto - se efectuará el registro de constancias de mayoría, así como la asignación de las constancias de diputados por - representación proporcional. (234 )

(234 ) Amador Rodríguez Loano, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año III, Número 8, Mayo-Agosto de 1988, ISSN 0187-0203, México. pp. 427-429.

#### 4.3.3.2 Organismos electorales

Los organismos mencionados, a excepción de la - mesa directiva de casilla, son permanentes, toda vez que la propia ley les otorga ese carácter. A partir de su - integración, el organismo queda constituido sin importar que el proceso electoral de que se trate haya concluido. Cabe precisar que tal integración se hace por única vez mediante el procedimiento de insaculación que la propia ley establece. A los partidos políticos se les otorga - la facultad de revocar a sus comisionados en los organ<sup>is</sup>mos electorales y no podrán formar parte de éstos cuando no hayan acreditado a sus comisionados antes de concluir el plazo de registro de candidatos.

Ahora bien, en el supuesto de que ocurrieren va<sup>ca</sup>ntes en dichos organismos, la ley señala los procedi<sup>mi</sup>entos que habrán de seguirse para ser cubiertas. En - lo referente a su integración, se observa la pluralidad <sup>participativa</sup> tanto de los ciudadanos como del Estado y de los partidos políticos. La Ley establece la competen<sup>cia</sup> de estos organismos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Dentro de las atribuciones de la Comisión Federal Electoral, como máximo organismo electoral en el - país, destacan las siguientes: la de vigilar el cumpli<sup>mi</sup>ento de las disposiciones constitucionales relativas y las que se contienen en la propia Ley de la materia; resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos; las prerrogativas de éstos; la - división territorial de los distritos, así como de las - circunscripciones plurinominales; integrar y publicar la

comisión local electoral y comisión distrital electoral; registrar candidaturas a presidente de la República y -  
diputados; acordar y aplicar la fórmula electoral en el  
proceso respectivo, etc.

Por lo que hace a la Comisión Local Electoral, -  
sobresalen las atribuciones siguientes:

Vigilar el cumplimiento de la Ley y, conforme a  
ésta, intervenir en la preparación, desarrollo y vigilan-  
cia del proceso electoral en las entidades respectivas; -  
publicar la integración de los comités distritales elec-  
torales; registrar candidaturas a senadores y los nombra-  
mientos de los comisionados de los partidos políticos -  
acreditados ante ellas; informar a la Comisión Federal -  
Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de -  
los comités distritales electorales; entregar a éstos -  
los elementos necesarios para el desempeño de sus funcio-  
nes, etc.

El Comité Distrital Electoral, por su parte, -  
tiene atribuidas, entre otras funciones:

Vigilar la observancia de esta Ley y disposicio-  
nes relativas; cumplir los acuerdos que dicte la Comi-  
sión Federal Electoral y la local respectiva; hacer el -  
cómputo de la votación para presidente de la República, -  
senadores y diputados; designar a quienes integrarán las  
mesas directivas de casillas; informar a la Comisión Fe-  
deral Electoral y a la local sobre el desarrollo de sus  
funciones; entregar a los presidentes de casillas la do-  
cumentación y útiles necesarios para el cumplimiento de  
sus funciones, etc.

Respecto a la mesa directiva de casilla en cuanto organismo transitorio, las actividades más relevantes de sus miembros pueden resumirse en la forma siguiente:

Instalar y clausurar la casilla; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; identificar a los electores; integrar los paquetes electorales; levantar las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio y demás complementarias y recibir el recurso de protesta; tomar nota de los incidentes que se presenten.

Por lo que se refiere a los representantes de - partidos políticos y candidatos, su función se constrñe a vigilar el cumplimiento de la Ley, interponer el recurso de protesta y auxiliar a la mesa de casilla en el - ejercicio de las atribuciones y responsabilidades conferidas en la Ley de la materia.

La Ley prevé que los organismos electorales permanentes antes citados deberán sesionar por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral, la Comi-sión Federal Electoral sesionará cuando sea convocada - por su presidente. Por lo que toca a la Comisión Local Electoral y la Comisión Distrital Electoral, la Ley de-termina que concluido el proceso electoral, se reunirán cuando para ello se les convoque.

De lo anterior se desprende que la multicitada Ley concede a los partidos políticos, amplias facultades para que participen activamente en los procesos electorales, integrando los organismos electorales que se han - mencionado. Con ello se manifiesta la intención de ga-rantizar una representación pluralista y democrática.

También dentro del proceso electoral, juega un papel importante un cuerpo electoral con funciones técnicas, denominado Registro Nacional de Electores, a quien la Ley de 1977 le quitó el carácter de organismo. Este es el encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales.

Asimismo, participa en la realización de estudios y en la formulación de proyectos sobre la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales, y en todo lo relativo a las circunscripciones electorales plurinominales en función de los factores geográficos y demográficos.

Cabe recordar que la Constitución ha establecido un sistema de elección mixto, en virtud del cual por el sistema de mayoría relativa se eligen trescientos diputados atendiendo a distritos electorales uninominales y hasta cien más que son electos por representación proporcional mediante listas regionales, correspondientes a circunscripciones plurinominales, cuyo ámbito territorial, número y magnitud de éstas es fijado oportunamente por el organismo rector del proceso electoral denominado Comisión Federal Electoral, con base en los estudios efectuados por el Registro Nacional de Electores - a través del Comité Técnico y de Vigilancia.

Es preciso señalar que para la adjudicación de curules de mayoría relativa, la Ley contempla el procedimiento tradicional y para los de representación proporcional se utilizan fórmulas electorales basadas en -

los principios de representatividad mínima y de primera proporcionalidad, los que a su vez funcionan por los procedimientos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor la primera, y la segunda de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor. (235 )

#### 4.3.4 TRIBUNAL DEL CONTENCIOSO ELECTORAL

Uno de los aspectos fundamentales del proceso electoral es, sin lugar a dudas, el referente al contencioso electoral. En efecto, si tomamos en consideración la cantidad de personas que intervienen durante la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, nos daremos -- cuenta que participan en el proceso más de medio millón -- de mexicanos, que de buena fe y con entusiasmo, y en cumplimiento con sus deberes ciudadanos, participan en la organización electoral. Esta singularidad, además de las características tan especiales de la actividad política, -- donde bien decía Weber, "es necesario establecer un equilibrio entre la pasión y la medida", provoca, en muchos -- casos, actos contrarios a nuestra legislación electoral, -- actos originados por inexperiencia, exceso de entusiasmo -- y pasión partidista. Ciertamente la elección, nos dice -- Georges Burdeau, puede dar lugar a impugnaciones, ya sea a causa de violaciones a las normas legales de fondo o de forma relativas a la operación electoral, ya sea por hechos de corrupción, ya sea a causa de inelegibilidad del candidato.

Debido a las anteriores circunstancias, todas las legislaciones electorales cuentan en el capítulo de lo -- contencioso electoral, las medidas que la propia Ley establece para prevenir, reprimir, resarcir y sancionar las --

violaciones que durante el propio proceso electoral se cometan.

El universo electoral referente a los medios que - las legislaciones electorales han establecido para dar solución a los problemas que me he referido, son muchos y - muy variados. Por ejemplo, nuestro país ha seguido duran- te casi toda su historia el sistema contencioso electoral, consistente en que sean los organismos electorales que se encargan de la preparación, desarrollo y vigilancia los - que revoquen los actos electorales impugnados. (236)

"La competencia de este tribunal corresponden; el propósito de aumentar las medidas que salgan de los procesos electorales; procesos políticos, procesos regidos por el derecho.

Quedan bajo la jurisdicción del Tribunal los comi- tés distritales electorales, las comisiones locales elec- torales, el Registro Nacional de Electores y sus delega- ciones y la Comisión Federal Electoral, hasta las mesas - directivas de casillas.

Los recursos son:

I. Durante la etapa preparatoria de la elección:  
la renovación, la revisión y la apelación.

(236) Op. Cit. Amador Rodríguez Lozano, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. pg. 434.

II. Para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección: la queja. Los recursos deberán formularse por escrito, estar firmados por los promoventes y apoyarse con las pruebas documentales públicas señaladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles. (Art. 289).

Son competentes para resolver los recursos.

I. La Comisión Electoral, respecto de los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos.

II. Las comisiones estatales de vigilancia, respecto a los recursos de revisión interpuestos contra los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores.

III. Las comisiones locales electorales respecto de los recursos de revisión interpuestos contra actos de los comités distritales electorales.

IV. El Tribunal de lo Contencioso Electoral.

a). Respecto de los recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria.

b). Respecto de los recursos de queja". (237 )

"Para ser magistrado es necesario un mínimo de 30 años de edad, poseer título de abogado, no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo o empleo en algún partido político.

El número de magistrados serán de siete numera- - rios y dos supernumerarios, nombrados a propuesta de los partidos por el Congreso, en el mes de mayo del año ante rior a la elección.

Podrán ejercer sus funciones en dos procesos elec torales ordinarios sucesivos y podrán ser ratificados. El tribunal funcionará siempre en pleno y sus sesiones - serán públicas (Artículo 353 C. E.)". (238)

#### 4.3.5. COMENTARIOS

I.- Con la creación del Tribunal del Contencioso Electoral fue totalmente eliminada la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

(237) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de -- Ayer y de Mañana. págs. 418-419.

(238) Idem. pág. 421.

"Hasta antes de 1977 la Corte tenía una actuación en relación con la violación al voto público por petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o de algún gobernador.

Con la Reforma del 6 de Diciembre de 1977 fue creado el III párrafo al artículo 97 Constitucional dando facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que solamente de oficio realizara averiguaciones de hecho o hechos sobre la violación al voto público". (239)

En relación con esta aclaración paso a creer que es necesario que el Tribunal del Contencioso Electoral disponga de una autonomía facultada con la plena independencia de sus componentes, sólo así podrá impartir justicia en sus averiguaciones.

"Si no caerá en el vicio del Poder Judicial que es el derecho establecido en el artículo 111 Constitucional, que vulnera la independencia del citado poder y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a la voluntad del Presidente". (240)

---

(239) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. pág. 387.

(240) Op. Cit. Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. pág. 227.

Así que, para obtener el desarrollo de un proceso democrático es primordial la separación de los poderes.

"II.- El Presidente de la República tiene una serie de atribuciones en el proceso electoral.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 fracción XVI señala que le corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"Intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes". (241)

Así que hay intervención directa en el proceso -- electoral para cuya preparación, desarrollo y vigilancia se crean organismos Federal y locales siendo el más importante de ellos la Comisión Federal Electoral.

"En el artículo 164 del nuevo Código Electoral dice que la Comisión Federal Electoral es un órgano autónomo, con personalidad jurídica propia, encargada de velar el cumplimiento de las normas que "garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

---

(241) Op. Cit. Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. pág. 168.

El artículo 165 del mismo Código indica que la Comisión Federal Electoral se integra por un comisionado - del poder ejecutivo que es el Secretario de Gobernación, quien funge como presidente teniendo voto de calidad en caso de empate; dos del poder legislativo; un diputado y un senador; uno de cada partido político nacional y tantos comisionados como hubieran obtenido más del 3% y hasta 6% de la votación nacional.

Las facultades de dicha comisión son muy amplias y las enumera el artículo 170.

Es indudable que el principal personaje de la Comisión Federal Electoral es el Secretario de Gobernación y el gobierno tiene en dicha comisión la mayoría de votos que lo hace poseer un peso muy importante en las facultades trascendentes que realiza la propia comisión. - Es el mismo Secretario de Gobernación según el artículo 171, el que nombra al Secretario Técnico de la Comisión y al Director y al Secretario General del Registro Nacional de Electores, con la aprobación de la misma comisión". (242)

"III.- El artículo 242 de la LOPPE desapareció totalmente en el nuevo Código y es importante saber que, -

---

(242) Op. Cit. Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. pág. 169.

quien penaliza?

I.- Se niegue a desempeñar las funciones electorales que le sean encomendadas.

II.- Se presente en una casilla portando armas.

III.- Vote por más de una vez, suplante u obligue a otro a votar por determinado candidato.

IV.- Manifieste datos falsos al Registro Nacional de Electores o se registre más de una vez.

V.- Ejecute actos de lucro con el voto, sustraiga o presente boletas falsas.

VI.- Impida la instalación oportuna de las casillas electorales u obstaculice su funcionamiento o su clausura.

VII.- Impida a un tercero su inscripción en el Registro Nacional de Electores, la emisión de su voto o el desempeño de sus funciones electorales.

VIII.- Ilícitamente obtenga la inscripción o cancelación de un tercero en el Registro Nacional de Electores y;

IX.- Instale ilegalmente una casilla o usurpe -- funciones electorales.

No solo había que incrementar la sanción a las conductas previstas en las fracciones III, V, VI, VII, IX, sino comprenden nuevos ilícitos pero en vez de ello el Código deja sin penalizar a los particulares." (243)

IV .- "El Tribunal del Contencioso Electoral es un órgano Judicial de resoluciones obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara". (244)

Naturalmente se podría objetar, que de ser un órgano de sentencia y no de dictamen carece de una segunda instancia. De ahí que, necesite de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"V.- Con la creación del Tribunal del Contencioso Electoral fue creado para desposeer a la Comisión Federal Electoral de facultades Jurisdiccionales que la envolvían como Juez y parte. Dejando a la Comisión la calificación electoral". (245)

---

(243) Op. Cit. Javier López Moreno. Elecciones de Ayer y de Mañana. pág. 420

(244) Idem. pág. 401

(245) Ibidem. pág. 401

VI.- El Tribunal del Contencioso Electoral tendrá que usar de una completa autonomía porque:

"a) La mayoría de los legisladores pertenecen al partido mayoritario (PRI) del cual el presidente es el jefe y a través de la disciplina del Partido aprueban -- las medidas que el ejecutivo desea.

b) Si se rebelan lo más probable es que estén -- terminando con su carrera política ya que el presidente es el gran distribuidor de los cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los -- de elección popular, en el Poder Judicial.

c) Por agradecimiento porque saben que se les de ben el puesto.

d) Además del sueldo existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político.

e) La aceptación de que el Poder Legislativo sigue las órdenes del Poder Ejecutivo." (246)

Es la reafirmación de un Sistema Presidencialista.

---

(246) Op. Cit. Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. pág. 224.

#### 4.4 LA EVOLUCION DEL PROCESO ELECTORAL Y LA REFORMA DE 1988

Una de las características de la democracia en México ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales.

En el contexto de una sociedad más plural y demandante, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación electoral vigente en ese momento. En ellos participaron representantes de los partidos políticos, así como estudiosos y conocedores de la materia.

Concluidos dichos foros, las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados presentaron treinta iniciativas para reformar la Constitución. Después de un detallado y minucioso análisis, producto de las deliberaciones entre los legisladores de las distintas corrientes políticas y las aportaciones que se originaron en ese período, surgió un dictamen y proyecto de decreto que se puso a consideración de la Asamblea de dicha Cámara, que en este caso fue de origen.

Esas reformas fueron aprobadas posteriormente por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y enviadas a las legislaturas estatales para su discusión y en su caso, aprobación.

De este modo, una vez cumplimentados los extremos del artículo 135 constitucional, dichas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 6 -

de abril de 1990, convirtiéndose así en texto vigente y marco para una nueva ley electoral. (247)

#### 4.4.1 Reformas Constitucionales en Materia Electoral

Entre otras reformas y adiciones, el nuevo texto constitucional restituye la posición y el lugar que corresponde a los órganos del Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos en la organización de las elecciones.

Con esta reforma se avanza en la concepción democrática de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, al establecer que la función electoral sea realizada a través de un organismo público que reúne características de descentralización, autonomía, capacidad de gestión y recursos propios y que sobre todo, la función electoral que realice dicho organismo esté sujeta a la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, como sus cinco principios rectores.

Otro de los aspectos fundamentales de la reforma es la creación del Tribunal Federal Electoral, que ahora se define en la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad. (248)

(247) El Tribunal Federal Electoral. Tribuna Federal - Electoral. México, 1991. pp. 3 y 4.

(248) Idem., pg. 4.

Además, señala los requisitos mínimos para poder ser magistrado, los que en ningún caso serán menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con la Constitución los magistrados son electos de entre las propuestas por el Ejecutivo Federal, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en caso de no lograrse esa mayoría, dispone que se elijan mediante el procedimiento de insaculación.

Una vez vigentes las reformas y adiciones a la Constitución, en materia político-electoral, se hizo necesaria su reglamentación, que fue publicada en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990, con el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual regula, en su libro sexto, la estructura y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral. (250)

#### 4.4.4 Cambios Constitucionales de Abril de 1990

##### Poder Ejecutivo Secretaría de Gobernación

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17; 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### D e c r e t o

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara aprobadas las reformas a los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y derogados los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo primero.- Se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 5º. . . . .  
 La ley . . . . .  
 Nadie podrá . . . . .

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electora--

les y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado . . . . .	
Tampoco . . . . .	
El contrato . . . . .	
La falta . . . . .	
Artículo 35 . . . . .	
I. . . . .	
II. . . . .	
III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.	
IV-V. . . . .	
Artículo 36 . . . . .	

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así - como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente - del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad - que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

II-V. . . . .

Artículo 41. . . . .	
Los partidos . . . . .	
Los partidos . . . . .	
Los partidos . . . . .	
En los procesos. . . . .	
Los partidos . . . . .	

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 según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará 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 dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le deter-

mine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y - otorgamiento de constancias, capacitación electoral y - educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiales electorales serán públicas en los términos que dispone la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o sa las regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Cons

titución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán 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. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;

b) Si ningún partido obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada la constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido;

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente, a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley;

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá 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 represente el mismo porcentaje de votos.

Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asigna-

ción proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Artículo 73. . . . .	..
I-V. . . . .	..
VI. . . . .	..
1a. y 2a . . . . .	..
3a. . . . .	..
Los representantes . . . . .	..

La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación, tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será 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 estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes. . . . .  
(El resto del artículo queda igual)

Artículo segundo.- Se derogan los artículos transitorios decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Transitorios

Primero.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

Tercero.- Los diputados electos a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones hasta el 31 de octubre de 1991.

Cuarto.- Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones hasta el 31 de octubre de 1994.

Quinto.- La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

Sexto.- En tanto se expida por el Congreso de la Unión la nueva ley reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 4 de abril de 1990.- Dip. Guillermo Jiménez Morales, Presidente.- Dip. Mauricio Valdés Rodríguez, Secretario.- Sen. Fernando Silva Nieto, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residen--

cia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos noventa.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica. (251)

#### 4.4.5 Estructura y Funciones

De acuerdo con las disposiciones del Código, el Tribunal Federal Electoral se compone de cinco salas. La Sala Central, con sede en el Distrito Federal que funciona en forma permanente y cuatro Salas Regionales, que se instalan únicamente durante los años de elección y cuyas sedes con las actuales cabeceras de las circunscripciones plurinominales: Durango, Durango; Guadalajara, Jalisco; Xalapa, Veracruz y Toluca, Estado de México.

Las Salas Regionales deben instalarse a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección y concluir sus funciones y entrar en receso el último día del mes de noviembre del mismo año.

Cada una de las Salas tiene jurisdicción sobre el número de entidades que forman la circunscripción plurinomial de su sede, de tal forma que la justicia electoral se acerca al lugar en que surgen los conflictos, - facilitando así a los partidos políticos y ciudadanos su acceso al Tribunal cuando consideren que se ha violado el derecho.

(251) El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana. Reforma Constitucional Electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1991. pp. 27 a 33.

Las Salas se componen de la siguiente manera: La Sala Central con cinco Magistrados propietarios y dos suplentes, un Secretario General, Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta, personal auxiliar y personal administrativo. Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados propietarios y un Magistrado suplente cada una, además del personal jurídico y administrativo que se ha descrito para la Sala Central. (252)

#### 4.4.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

LIBRO PRIMERO. De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Arts. 1-21.

Título primero. Disposiciones preliminares. Arts. 1-3.

Título segundo. De la participación de los ciudadanos en las elecciones. Arts. 4-8.

Capítulo primero. De los derechos y obligaciones. Arts. 4-6.

Capítulo segundo. De los requisitos de elegibilidad. Arts. 7-8.

Título tercero. 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. Arts. 9-21.

Capítulo primero. De los sistemas electorales. Arts. 9-11.

Capítulo segundo. De la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados y de las fórmulas de asignación. Arts. 12-18.

Capítulo tercero. Disposiciones complementarias. Arts. 19-21.

(252) El Tribunal Federal Electoral. op. cit. p. 6.

- LIBRO SEGUNDO. De los partidos políticos. Arts. 22-67.
- Título primero. Disposiciones preliminares. Arts. 22-23.
- Título segundo. De la constitución, registro, de rechos y obligaciones. Arts. 24-35.
- Capítulo primero. Del procedimiento de registro definitivo. Arts. 24-32.
- Capítulo segundo. Del procedimiento de registro condicionado. Arts. 33-35.
- Capítulo tercero. De los derechos. Arts. 36-37.
- Capítulo cuarto. De las obligaciones. Arts. 38-40.
- Título tercero. De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales. Art. 41.
- Capítulo primero. De las prerrogativas en materia de radio y televisión. Arts. 42-48.
- Capítulo segundo. Del financiamiento público. Art. 49.
- Capítulo tercero. Del régimen fiscal. Arts. 50-52.
- Capítulo cuarto. De las franquicias postales y telegráficas. Arts. 53-55.
- Título cuarto. De los frentes, coaliciones y fusiones. Arts. 56-65.
- Capítulo primero. De los frentes. Art. 57.
- Capítulo segundo. De las coaliciones. Arts. 58-64.
- Capítulo tercero. De las fusiones. Art. 65.
- Título quinto. De la pérdida de registro. Arts. 66-67.

LIBRO TERCERO. Del Instituto Federal Electoral.  
Arts. 68-134.

Título primero. Disposiciones preliminares. Arts. 68-134.

Título segundo. De los órganos centrales. Arts. 72-97.

Capítulo primero. Del Consejo General y de su Presidencia. Arts. 73-81.

Capítulo segundo. De las atribuciones del Consejo General. Art. 82.

Capítulo tercero. De las atribuciones de la Presidencia y del Secretario del Consejo General. Arts. 83-84.

Capítulo cuarto. De la Junta General Ejecutiva. - Arts. 85-86.

Capítulo quinto. Del Director General y del Secretario General del Instituto. Arts. 87-90.

Capítulo sexto. De las Direcciones Ejecutivas. - Arts. 91-97.

Título tercero. De los órganos en las Delegacio--nes. Arts. 98-107.

Capítulo primero. De las Juntas Locales Ejecutivas. Arts. 99-100.

Capítulo segundo. De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales. Art. 101.

Capítulo tercero. De los Consejos Locales. Arts. - 102-106.

Capítulo cuarto. De las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Locales. Art. 107.

Título cuarto. De los órganos del Instituto en - los distritos electorales uninominales. Arts. 108-117.

Capítulo primero. De las Juntas Distritales Ejecutivas. Arts. 109-110.

Capítulo segundo. De los Vocales Ejecutivas de las Juntas Distritales. Arts. 111-112.

Capítulo tercero. De los Consejos Distritales. Arts. 113-116.

Capítulo cuarto. De las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Distritales. Art. 117.

Título quinto. De las mesas directivas de casilla. Arts. 118-120.

Capítulo primero. De sus atribuciones. Arts. 121-124.

Título sexto. Disposiciones Comunes. Arts. 125-134.

LIBRO CUARTO. De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas. Arts. 135-172.

Título primero. De los Procedimientos del Registro Federal de Electores. Disposiciones Preliminares. Arts. 136-156.

Capítulo primero. Del Catálogo General de Electores. Art. 141.

Capítulo segundo. De la Formación del Padrón Electoral. Arts. 142-145.

Capítulo tercero. De la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral. Arts. 146-154.

Capítulo cuarto. De las listas nominales de electores y de su revisión. Arts. 155-163.

Capítulo quinto. De la Credencial para Votar. Art. 154.

Capítulo sexto. De las Comisiones de Vigilancia. Arts. 165-166.

Título segundo. De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral. Disposición Preliminar. Arts. 167-172.

Capítulo primero. Del Servicio Profesional Electoral. Art. 168.

Capítulo segundo. Del Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Art. 169.

Capítulo tercero. Disposiciones Complementarias. Arts. 170-172.

LIBRO QUINTO. Del proceso electoral. Arts. 173-263.

Título primero. Disposiciones preliminares. Arts. 173-174.

Título segundo. De los actos preparatorios de la elección. Arts. 175-211.

Capítulo primero. Del procedimiento de registro de candidatos. Arts. 175-181.

Capítulo segundo. De las Campañas Electorales. Arts. 182-191.

Capítulo tercero. De los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas. Arts. 192-197.

Capítulo cuarto. Del registro de representantes. Art. 198-204.

Capítulo quinto. De la documentación y el material electoral. Arts. 205-211.

Título tercero. De la jornada electoral. Arts. 212-241.

Capítulo primero. De la instalación y apertura de casillas. Arts. 212-215.

Capítulo segundo. De la votación. Arts. 216-255.

Capítulo tercero. Del escrutinio y cómputo en la casilla. Arts. 226-236.

Capítulo cuarto. De la clausura de la casilla y de la remisión del expediente. Arts. 237-238.

Capítulo quinto. Disposiciones Complementarias. Art. 239-241.

Título cuarto. De los actos posteriores a la - - elección y los resultados electorales. Arts. 242-263.

Capítulo primero. Disposición Preliminar. Art. - 242.

Capítulo segundo. De la información preliminar - de los resultados. Arts. 243-244.

Capítulo tercero. De los cómputos distritales. - Arts. 245-254.

Capítulo cuarto. De los cómputos de entidad fede- rativa para senador. Arts. 255-257.

Capítulo quinto. De los cómputos de representa- ción proporcional en cada circunscripción. Arts. 258-261.

Capítulo sexto. De las constancias de asignación proporcional. Arts. 262-263.

LIBRO SEXTO. Del Tribunal Federal Electoral. Arts. 264-285.

Título primero. Disposiciones Preliminares. Arts. 264-265.

Título segundo. De las Salas y los Magistrados. Arts. 266-274.

Capítulo primero. De la Sala Central. Art. 266.

Capítulo segundo. De las Salas Regionales. Art. 267.

Capítulo tercero. De los Magistrados. Arts. 268-274.

Título tercero. De su funcionamiento. Arts. 275-285.

Capítulo primero. Del Presidente del Tribunal. Art. 275.

Capítulo segundo. De los Presidentes de Sala. Art. 276.

Capítulo tercero. De los jueces instructores.  
Arts. 277-278.

Capítulo cuarto. Del Secretario General. Arts.  
279-281.

Capítulo quinto. Del Secretario Administrativo,  
de los Secretarios y del personal auxiliar y adminis-  
trativo. Arts. 282-285.

LIBRO SEPTIMO. De las nulidades; del Sistema de  
Medios de Impugnación y de las Sanciones Administrati-  
vas. Arts. 286-343.

Título primero. De las nulidades. Arts. 286-393.

Capítulo primero. De los casos de nulidad. Arts.  
286-291.

Capítulo segundo. De los efectos de la declara-  
ción de nulidad. Arts. 292-293.

Título segundo. Del sistema de medios de impug-  
nación. Arts. 294-337.

Capítulo primero. Disposiciones Preliminares.  
Arts. 294-298.

Capítulo segundo. De la competencia, de la capa-  
cidad y personalidad. Arts. 299-301.

Capítulo tercero. De los términos. Arts. 302-304.

Capítulo cuarto. De las notificaciones. Arts. -  
305-311.

Capítulo quinto. De las partes. Art. 312.

Capítulo sexto. De la improcedencia. Arts. 313-  
314.

Capítulo séptimo. De la acumulación. Art. 315.

Capítulo octavo. Reglas de procedimiento para -  
los recursos. Arts. 316-326.

Capítulo noveno. De las pruebas. Arts. 327-330.

Capítulo décimo. De las resoluciones. Arts. 331-337.

Título tercero. De las faltas administrativas y de sanciones. Arts. 338-343.

LIBRO OCTAVO. De la Elección e Integración de la -  
Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Arts. -  
344-372.

Título primero. Disposiciones Preliminares. Arts.  
344-346.

Capítulo primero. De los Requisitos de Elegibili-  
dad. Arts. 347-348.

Capítulo segundo. De los Partidos Políticos. Art.  
349.

Capítulo tercero. Del Registro de Candidatos y de  
la Elección. Arts. 350-359.

Capítulo cuarto. De los Resultados Electorales.  
Arts. 360-363.

Capítulo quinto. De las Constancias de Mayoría y  
de las Asignaciones por Representación Proporcional. -  
Arts. 364-371.

Capítulo sexto. Del Sistema de Medios de Impugna-  
ción. Art. 372.

Título vigesimocuarto. Delitos Electorales y en  
materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Arts. 401-410.

Capítulo único. Adición al Código Penal para el -  
Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda\_  
la República en materia de fuero federal para quedar en  
los términos antes señalados. (253)

(253) El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana.  
op. cit. pp. 37-41.

#### 4.4.7 Sistema de Medios de Impugnación

Durante los dos años previos al proceso electoral tanto los ciudadanos como los partidos políticos - pueden hacer valer el recurso de aclaración, pero los - de revisión y apelación sólo pueden hacerlo estos últimos.

El de revisión se puede interponer contra actos o resoluciones de los órganos electorales distritales o locales, para que sean resueltos por las Juntas Ejecutivas inmediatamente superiores a ellos.

El de apelación, que procede contra las resoluciones dictadas en los recursos de revisión o contra actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, será resuelto por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

El recurso de aclaración lo resuelven las Juntas Ejecutivas Distritales en sus respectivos ámbitos de - competencia y contra sus fallos no procede recurso alguno.

Durante el proceso electoral los ciudadanos sí - pueden hacer valer los recursos de revisión y apelación - cuando son incluidos o excluidos indebidamente del padrón electoral; por su parte, los partidos políticos - pueden interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad en la forma y tiempo que marca la ley.

Las Salas del Tribunal Federal Electoral conocen y resuelven los recursos de apelación y de inconformidad. El primero se interpone durante la etapa de preparación de la jornada electoral para impugnar las resolu

ciones que se dicten en los expedientes formados por la interposición de recursos de revisión o contra actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En este último caso, la resolución será siempre de la Sala Central.

Los recursos de inconformidad se pueden interponer en la etapa de resultados de las elecciones para impugnar:

- a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación emitida para la elección de diputados de mayoría o Presidente de la República;
- b) Para solicitar la nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa;
- c) Para solicitar la nulidad de una elección de un senador; o
- d) Para solicitar la nulidad del cómputo de una circunscripción plurinominal.

Por disposición constitucional y legal, todo lo anterior también es aplicable para la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal. (254)

#### 4.4.8 Ampliando nuestra Democracia

Esta legislación contribuye a la evolución de nuestras instituciones políticas al presentar significativos avances en su materia y por tanto para nuestra vida democrática tales como:

(254) El Tribunal Federal Electoral. pp. 7-8.

a) Una nueva organización electoral que garantiza una mayor certeza, legalidad; objetividad y confiabilidad a los procesos comiciales;

b) Un sistema de medios de impugnación administrativo-electoral y jurisdiccional más completo, que permite darle definitividad a las distintas etapas del proceso electoral; y

c) Un Tribunal con el que se garantiza el apego al principio de legalidad de los actos y resoluciones en esta materia; fortalecido en su organización y competencia frente a los Colegios Electorales, que son la última instancia en la calificación de la elección. (255)

4.5 OPINION PERSONAL

El proceso democrático es representativo de una constante secuencia de acontecimientos que orillan a su evolución. Son frecuentes las reformas en la Constitución sometida a cambios y ajustes para satisfacer a nuevas tendencias; político-social-económica.

Los principios de igualdad fraternidad y libertad fueron el lema en 1789 que desencadenaron las luchas de los pueblos oprimidos.

Con gran rapidez estos principios tomaron proporciones universales con la repercusión histórica que correspondía a la época.

Grandes figuras con espíritu libertador marcharon con sus banderas levantando eco entre los pueblos.

El hombre continúa receptivo a los nuevos cambios que originan a nuevos movimientos y utilizando una nueva tecnología de la comunicación, avanza rápidamente con modos de expresión como:

Derechos humanos

Justicia social

No a la discriminación

No al racismo.

Defensa Ecológica

Esta lucha constante sería posible en su realización de tan nobles objetivos, sólo con una verdadera democracia.

La humanidad confía en el Derecho pues únicamente con la observancia de los principios que se basan en sus leyes podrán obtener la justicia.

En nuestro país, la lucha se enfila contra el -  
Presidencialismo.

En el lema oficial, surgido de la derrota del -  
porfiriato "Sufragio efectivo, no reelección", se ha -  
conquistado la no reelección pero no el sufragio presi  
dencial.

#### 4.6 EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Al igual que en otras dimensiones de la realidad, las elecciones de 1988 constituyeron un verdadero laboratorio para los analistas de los medios de comunicación. Su papel en el proceso electoral dejó una serie de preguntas en relación con su función social y con su capacidad de manipular la voluntad del electorado.

Los medios de información se encontraron muy lejos de atender las necesidades e inquietudes de una sociedad que demostró, en la práctica, un grado de politización mayor que la que supusieron los detentadores de concesiones, sobre todo, de los medios electrónicos. En efecto, un análisis del papel que jugaron estos medios en el proceso electoral demuestra los múltiples intentos que se hicieron de manipulación, desorientación y juego sucio, así como la necesidad urgente de establecer, a futuro, una modernización y democratización de los mismos.

Como actores sociales, los medios de comunicación participaron en la contienda electoral en busca de poder y por lo general en favor de uno de los contendientes a la presidencia de la República. El uso y abuso de un espacio que en principio se supone que informa y analiza para la sociedad en su conjunto, dejó en claro el autoritarismo que priva dentro de los medios y el que su función haya sido una de las más criticadas por la misma sociedad a la cual deberían de servir.

No se trató por supuesto de un papel anormal de los medios masivos de comunicación, estructuralmente tal ha sido la actitud de quienes controlan los medios. Pero

en esta ocasión, como ha señalado Enrique González Casanova, se trata de un parteaguas de la realidad nacional y por lo mismo, de una coyuntura que exhibió las deficiencias de dichos medios. Quizá nunca antes los medios habían quedado tan al desnudo como en las elecciones de 1988, las más interesantes en la vida política del México actual, ni habían sido tan evidentes las formas y los intentos de manipulación de los mismos.

El uso de los medios por parte del poder (y no sólo del poder público) está dejando atrás su papel tradicional de entretenimiento, para formar parte del juego político directo.

La intención informativa de los medios se reveló y se exhibió como la imposibilidad de la neutralidad, puesto que necesariamente se favorecen ciertos intereses; lo cual fue, precisamente, una de las características de la información televisiva en torno al candidato del PRI. No se trata de que los medios se mantengan al margen y no opinen (que es precisamente una de sus funciones) sino de que se presenten enmascarados como imparciales en un juego tramposo en el que la omisión, el manejo de información fuera de contexto, el golpe bajo, la saturación propagandística del PRI, la desacreditación de la competencia, y otros elementos poco objetivos y balanceados, fueron la norma y no la excepción del manejo informativo de los medios de comunicación.

Cierto que existe una legislación para dar cabida a información partidista, y en ese sentido el número de horas transmitidas en radio y televisión estuvo equilibrado entre los diferentes partidos. La distor-

sión no se dio entonces por la negativa a los partidos\_ opositores de transmitir sus mensajes en los tiempos - asignados (aunque hubo frecuentes quejas, sobre todo - del PAN de que se le negaba el acceso a los medios fue- ra de esos tiempos), sino en el tiempo normal usufruc- tuado por los medios públicos y privados que detentan - un virtual monopolio de la comunicación.

Los medios también votaron, y es su derecho el - hacerlo, pero no asumieron con responsabilidad su voto, tratándose de instancias que sirven a una comunidad he- terogénea, más aun cuando no existe una diversidad en - su manejo que permita una representación y difusión plu- ral de la comunicación.

Mucho se trató, incluso en el periodo electoral, el tema de la manipulación de los medios en favor del - candidato del partido gobernante, y si nos atuviésemos\_ a la cantidad de propaganda y apoyo que los medios le - otorgaron, su victoria ha bría sido espectacular. Sin embargo, teniendo el sartén por el mango, resultó que - la influencia de los medios no fue capaz de modificar la conducta del electorado, quien se manifestó abierta y - masivamente en contra de las cuentas alegres que los - propios medios habían difundido sobre los resultados - electorales previstos por el partido en el poder.

Es decir, el país sufrió un bombardeo masivo de propaganda electoral entre febrero y junio de 1988. De ella la de mayor peso fue, sin duda, la del PRI en lo - que a número de horas se refiere. La televisión esta- tal llegó a desconocer prácticamente a los partidos de\_ oposición y reservó sus espacios informativos a promo- ver la candidatura de Carlos Salinas. Su autodescalifi

cación como medio de comunicación objetivo, acentuó el sentir público sobre el epíteto de "oficialista" como sinónimo de engañoso. El descrédito de este sector no fue atemperado por la existencia de la televisión privada, cuyos dueños se asumen como prifistas o como representantes empresariales refractarios a innovaciones democráticas.

De esta manera, la televisión como el medio de comunicación electrónica más influyente en grandes sectores de la población, fue sin embargo, el más negativo en lo que se refiere a su participación informativa en el pasado proceso electoral.

Fue negativa su posición por la falta absoluta de objetividad en la información transmitida. Llamaba la atención no sólo la desproporción del tiempo dedicado al PRI, en contraposición al asignado a los partidos opositores, sino la manera (el medio es el mensaje) de la presentación de los partidos. Tomas de las concentraciones prifistas muchas veces magnificadas por la magia de la cámara, largos fragmentos de los discursos de Carlos Salinas, resúmenes completos de sus labores proselitistas, contrastaban con la ausencia o la minimización de los candidatos de la oposición, quienes parecían realizar su campaña en otro planeta, si nos atenemos a lo que la televisión nos presentó de sus actividades.

La idea tradicional de la gran capacidad enajenante y manipuladora de los medios electrónicos, especialmente de la televisión, quedó en entredicho. Como también se dijo reiteradamente en esta mesa de trabajo uno era el panorama de la campaña visto por la televisión y otra cosa lo que pasaba en la sociedad, y se conformaría en las urnas el 6 de julio.

Florance Toussaint ha insistido en que los medios refuerzan opiniones, pero no las cambian y la reiterada venta de la imagen de Carlos Salinas, como el mejor hombre, produjo más bien un efecto contrario por saturación. Una especie de contaminación visual y auditiva a la cual la gente se acostumbró, sin tomar en cuenta más que sus elementos contaminantes negativos.

La apuesta de una masa electoral poco consciente y fácilmente manejable, presa fácil de una propaganda política semejante a las campañas publicitarias de cualquier marca de jabón, fue equivocada. Ni la ausencia de información de los partidos de oposición, ni la agobiante publicidad priísta alterarían los resultados del 6 de junio, adversos al sistema. Por el contrario, señalaron algunos participantes, ello contribuyó al aumento de una imagen adversa del PRI y del gobierno y fue capitalizado por la oposición. Quizá los planeadores de la campaña propagandística no fueron suficientemente conscientes de que no sólo hace falta un producto vendible, sino también un público dispuesto y con capacidad de aceptar el producto. Seguramente la venta de automóviles no está relacionada con lo bueno o malo de la publicidad en torno a ellos, sino más bien con la capacidad adquisitiva o la falta de ello entre los consumidores.

Resultó también una paradoja el hecho de que un público considerado tradicionalmente más afín a la ideología y los valores transmitidos por la televisión, fue, en buena medida, el crítico más implacable de la falta de objetividad de este medio. El boicot decretado por los panistas (sobre todo en contra del noticiero 24 horas) contra Televisa y algunos otros medios de co-

municación, por deformantes y parciales, sumado a algunas manifestaciones del PAN en que se coreaban lemas como el de "prensa vendida", "Zabludovsky al paredón", parecían fuera de contexto, en tanto habían sido (por lo general) demandas de la izquierda y de otras organizaciones populares.

Pero tampoco la oposición supo canalizar las ventajas que tuvo, con su acceso a los tiempos que la ley le concedió, para difundir sus programas y plataformas políticas. Aquí también fue triste el papel desempeñado por los medios, ante la falta de capacidad y originalidad de quienes se encargaron de realizar los programas televisivos de los partidos de oposición. La mayoría de estos programas señalaron Irene Herner y Olga Durón, resultaron tradicionales, ideologizados, manipuladores y, las más de las veces, aburridos. No hubo, en la mayor parte de ellos, más credibilidad o verisimilitud - que en los realizados por el PRI. El tiempo de los programas de los partidos políticos llegó a uniformar a la población (como la Hora Nacional) en el momento de cambiar de canal o apagar el aparato.

La incompreensión del tipo de medio, de sus posibilidades y del aprovechamiento máximo del tiempo disponible, de acuerdo a las características de la radio y - sobre todo de la televisión, muestran que hay mucho todavía que aprender de su manejo. La verdad es que no fue tanto la habilidad del uso de los medios por la oposición la que le dio sus triunfos, sino los errores del partido en el gobierno que (sin proponérselo) jugaron - en favor de aquélla.

El mejor medio resultó ser la forma tradicional

de comunicación personal, fuera de los controles, censura o monopolio de los medios masivos. Este sexenio en particular, trató de utilizar a la radio y la televi- - sión como instrumentos para gobernar, sustituyendo con la imagen electrónica la presencia personal, en una - actitud más de mercadotecnia que de política.

Este intento de modernización de la imagen re--sultó sin embargo contraproducente, tanto en la pretendida venta de la política gubernamental, como en la campaña electoral del PRI. En la primera, la figura presi- - dencial optó por sus presentaciones en la televisión en lugar del discurso desde Palacio Nacional; en la segun- da el candidato priísta eligió la modalidad de presentar se a través de televisiones locales con teléfono abier- to. La concentración típica de estilo PRI con su cauda de acarreados, voluntarios a fuerca, paleros y jilgue--ros, de aspirantes y demás, mostró como nunca antes su carácter meramente ritual, en contraste con la fiesta - popular y tradicional que se llevó a cabo en las calles durante los mítines, concentraciones y marchas de la - oposición, en general y particularmente del FDN.

La imagen de Cuauhtémoc Cárdenas no tuvo el núme- - ro de horas televisivas de Carlos Salinas y sin embargo logró una popularidad mayor que la de este último, gra- cias al contacto directo y espontáneo con la población. Ahí donde los medios fueron incapaces de vender una ima- - gen del hombre-partido-gobierno triunfó la figura del - mito, pero también de la credibilidad y la esperanza - del cambio.

El manejo deformante y parcial de los medios ya no engaña, existen muchas formas de enterarse de los su

cesos independientemente de los trucos empleados por los medios para decir sólo aquello que ellos consideran adecuado.

La misma diversidad de medios, junto a la exigencia pública de información creíble y objetiva, dio lugar a comportamientos diferenciados de cada uno de ellos. El descrédito de la televisión estatal y privada contrasta con los avances obtenidos en algunas emisoras radiofónicas y sobre todo en determinados periódicos que se mostraron más sensibles a los reclamos de la opinión, ganando en credibilidad y en auditorio.

El viejo tema del derecho a la información, se torna hoy una cuestión urgente, no es posible modernizar y democratizar al país si persisten viejas formas de control y manipulación informativa, monopolizadas por aquellos que se empeñan en insistir que nada ha sucedido. Como señala Irene Herner, la política del miedo y de control por temor a las reacciones del pueblo no sirven hoy para enfrentar la nueva situación, "al menos que nuestro futuro sea marcado por un régimen dictatorial y represivo". Urge pues hacer una reflexión crítica y una revisión de las normas legales que han dado origen a ese monopolio de la información (sobre todo de radio y televisión) que tendrá que ser tarea prioritaria del nuevo Congreso.

De las preguntas formuladas en la sesión sobre esta problemática de los medios de comunicación en los procesos electorales, destacaron las inquietudes sobre el futuro de dichos medios en las nuevas perspectivas inauguradas con las elecciones de julio de 1988. Una de tantas respuestas es la ya mencionada de la revisión de la

situación legal de los medios, pero existen otras muchas que deberán encontrar contestación. El uso de los canales televisivos y las ondas de radio está concesionado por el Estado, y ha sido (hasta ahora) un privilegio casi exclusivo de la iniciativa privada. Una reforma y redistribución de estas concesiones a otros sectores de la población han sido un reclamo ya planteado desde hace tiempo.

La democratización exige pues nuevos interlocutores, el reconocimiento leal de la heterogeneidad social y política (como de hecho sucede en otros países) es incompatible con la propiedad monopólica de los medios de comunicación. Los desafíos, tanto por la vertiginosa transformación tecnológica como por los costos que ella supone, no son sin embargo, comparables con aquellos que implica la voluntad política de modernizar una sociedad como la nuestra, que demostró en las pasadas elecciones una madurez impresionante y, sobre todo, una decisión de participar activa y plenamente en la construcción de un proyecto nacional realmente democrático. (256)

(256) Luis Alberto De la Garza, Coordinación de Ciencia Política, FCPyS, UNAM; en: Las elecciones federales de 1988 en México. Colección Procesos Electorales 4, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 1988. pp. 235-241.

#### 4.7 EL PRI INTRODUJO COMPUTADORAS EN LA ALQUIMIA Y LA CONVIRTIÓ EN INGENIERIA ELECTORAL

Torreón, Coah. "Hemos creado una profesión nueva, que se llama ingeniería electoral, en la cual el auxilio de la cibernética es fundamental", dice orgulloso Pablo Espinoza Flores, quien durante tres meses actuó como delegado especial del PRI en Torreón y en San Pedro, dedicado exclusivamente a tareas electorales.

Y afirma: "No somos aventureros, somos profesionales y nos dedicamos a ganar elecciones. Y eso es lo que hemos venido haciendo. Trabajamos en Guerrero, en Michoacán y desde hace meses compañeros nuestros se encuentran en el Estado de México. Me uniré a ellos en Naucalpan, llegaré únicamente al parto, pues nuestro proyecto electoral se desarrolla en aproximadamente nueve meses".

El "hemos", el "nos" y el "somos" abarca al llamado "Grupo Chihuahua", encabezado por el diputado federal Artemio Iglesias Miramontes, delegado del CEN del PRI en Coahuila, y por el diputado local chihuahuense Leonel Reyes Castro, subsecretario de Acción Electoral.

Espinoza Flores explica que el nuevo modelo de trabajo electoral se puso en práctica, por primera vez, en Chihuahua en las elecciones federales de 1988 y estuvo a cargo de Reyes Castro, con resultados tan exitosos que el dirigente nacional del PRI, Luis Donald Colosio, afirmó: "Hay que chihuahuizar el PRI en todo el país".(257)

(257) Antonio Jáquez en revista Proceso, Semanario de Información y Análisis. N° 732, 12 de noviembre de 1990, p. 12.

4.8 CREDENCIALES DE ELECTOR:  
SERIO PROBLEMA POLITICO

Uno de los principales problemas políticos que en estos días enfrenta el régimen del presidente Salinas de Gortari es, sin duda, el que se ha generado por el retraso y el incumplimiento del Registro Federal de Electores en la entrega de las credenciales que se utilizarán para votar el próximo 18 de agosto.

El asunto es muy importante porque de no ampliarse el plazo para que se entregara el cien por ciento de las credenciales, lo que hubiera implicado necesariamente que los comicios se pospusieran para otra fecha, los partidos de oposición tendrían en sus manos un argumento, que ya están esgrimiendo, para cuestionar severamente la transparencia, la credibilidad y la confianza en los resultados de las primeras elecciones de carácter federal que se llevarán a cabo desde el ya histórico 6 de julio de 1988.

La legitimidad política del régimen podrá ser - - cuestionada, a partir de la crítica a la modernización - democrática, frustrada por la incapacidad de las autoridades electorales para resolver satisfactoriamente los - problemas inherentes a estos comicios.

Como oficialmente se informó que se entregaron el 92.1% de las credenciales, esto quiere decir que quedarán impedidos de sufragar 3.1 millones de ciudadanos que cumplieron con el requisito de empadronamiento; la creencia generalizada de la oposición es que éstas cifras son inexactas y que son más los posibles votantes que se quedaron sin credencial.

Al principio de este problema, hubo un intento de

culpar por el retraso a las empresas que se encargaron de fabricar las credenciales y de diseñar el sistema de cómputo que ya se utiliza en el manejo de la información electoral, pero de inmediato la IBM desmintió esta versión y ya no se ha vuelto a tocar el tema.

Ahora los partidos de la oposición, principalmente el PAN, PRD y PDM, insisten en que el Registro Federal Electoral actuó con "dolo y mala fe" desde el momento en que no envió, como lo marca la ley, el 100% de las credenciales a los módulos para su entrega. Además acusan que en la entrega de credenciales se siguió un criterio de selectividad y que en aquellos lugares donde hay fuerza opositora la entrega ni siquiera llegó al 70%.

Las denuncias sobre irregularidades en el empadronamiento y en la entrega de las credenciales han abundado y les han brindado a los partidos opositores la oportunidad de cuestionar severamente la voluntad política del régimen para llevar a cabo un proceso electoral limpio.

Independientemente de que muchos de los argumentos de la oposición son propagandísticos, propios de una coyuntura electoral como la que estamos viviendo, lo cierto es que las fallas en el manejo de este proceso, la mayor parte de ellas atribuibles a la Secretaría de Gobernación y a las autoridades electorales, han existido y están a la vista de la sociedad.

El sistema político ha demostrado una enorme capacidad de recuperación y sus reformas en el orden económico son reconocidas y aplaudidas dentro y fuera de nuestras fronteras. Este proceso de cambios económicos ha provocado una "mejora" en la imagen política del presi-

dente Salinas. Hasta sus críticos más recalcitrantes - han tenido que reconocerlo, ante la fuerza de las evidencias.

Sin embargo, lo que aún no está claro y se pone en entredicho es el alcance de la reforma política. Luego que se modificó la Constitución, naciera el COFIPE - y se gastaron más de 400 mil millones de pesos en el nuevo padrón, sería lamentable que este enorme gasto y los esfuerzos realizados no produjeran resultados razonablemente confiables.

Es mucho lo que el régimen arriesga si no logra convencer a la oposición de que se quiere jugar limpio.

Llevar a cabo los comicios el 18 de agosto con la oposición cuestionando la limpieza y la legalidad del proceso, podría deslegitimarlo y con ello frustrar la recuperación política que, indiscutiblemente, el sistema busca como resultado final.

Pero se optó por no aplazar las elecciones y al no limpiarse totalmente el proceso electoral, la oposición centrará gran parte de sus esfuerzos a capitalizar políticamente estas deficiencias.

El riesgo que encara el sistema es que a pesar de ganar de nueva cuenta las elecciones, los resultados no sean aceptados por los opositores y se inicie de nueva cuenta una campaña que ponga en duda la modernización política. (258)

#### 4.9 EL SISTEMA Y LAS ELECCIONES DE 1991

##### 4.9.1. El Estado, el PRI y la Oposición

En relación con la posición que mantuvo el Estado mexicano ante estas elecciones, se pueden comentar - las siguientes dos observaciones:

1.- El Estado mexicano realizó un gran esfuerzo político-social y un enorme gasto para preparar las elecciones de 1991, mediante la formación de un nuevo código Federal Electoral, de un nuevo padrón electoral y de la entrega de nuevas credenciales de elector.

2.- Sin embargo, el Estado, por medio del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Registro Federal de Electores, no respondió plenamente a las expectativas de transparencia e imparcialidad que solicitó la población en múltiples ocasiones previas a los comicios. Esto propició el surgimiento de un clima de desconfianza, confusión, incredulidad, sospechas, conspiración e irritación de los partidos de oposición, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, al no entregar oportunamente la lista de nominales a los partidos y no cumplir la promesa pública de dar a conocer oficialmente los resultados de las urnas la noche misma de la celebración de las elecciones.

##### 4.9.1.1 La Conducta del PRI

En relación con el comportamiento que mantuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en estas elecciones, se pueden puntualizar los siguientes cuatro aspectos:

1.- A partir de las elecciones de 1988 el PRI aprendió la lección sobre el terreno político perdido e

inició durante casi dos años y medio un trabajo sistemático de convencimiento, adhesión y militancia sobre los electores, especialmente del Distrito Federal y de Michoacán, con el fin de ganar su apoyo.

2.- El PRI llegó a estas elecciones con la firme decisión de recuperar a su clientela política perdida mediante la realización de un intensísimo trabajo de propaganda, filiación, proselitismo, mercadotecnia, organización, financiamiento y apoyo material mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y otros medios estatales secundarios.

3.- Tres recursos fundamentales que empleó el PRI para ganarse a sus antiguas bases y obtener su victoria aplastante sobre las oposiciones fueron, en primer término la realización de una campaña de gestoría y de beneficios inmediatos: lo real y lo concreto se impuso a los símbolos, a los conceptos y a la agenda legislativa. (259).

Se impuso la necesidad de "dejar atrás los grandes actos masivos y se dio prioridad al contacto personal con la ciudadanía en lecherías, mercados, escuelas, visitas domiciliarias y recorridos calle por calle". (260)

En segundo término, fue el empleo de los medios electrónicos de comunicación, especialmente de la radio, que fueron utilizados de manera saturadora sobre la conciencia de la población.

En tercer término, fue su vinculación con los -

(259) PRI. ¿Por qué?, EXCELSIOR, 22 de agosto de 1991.

(260) ¿Por qué Ganó el PRI?, La Jornada, 26 de agosto de 1991.

grupos internos del PRI y la ágil movilización de los electores el día de las elecciones.

4.- Debido a las irregularidades cometidas durante el proceso electoral por el PRI, podemos decir que si hace tres años la falta de votos dañó severamente la hegemonía del partido tricolor, ahora el exceso de votos también lo condenó.

#### 4.9.1.2 El Comportamiento de la Oposición

En relación con la conducta que previó en la oposición en estas elecciones, se pueden subrayar las siguientes cuatro realidades:

1.- A diferencia de las elecciones pasadas, en estos comicios la oposición sufrió una estrepitosa derrota en sus bases, debido a diversos factores, dentro de los cuales destacaron, por una parte, su descomposición orgánica y política interna; y por otra, el uso de recursos "mañosos" del PRI ante los electores.

2.- Mientras que el partido en el poder "intensificó y personalizó sus campañas, la mayor parte de los candidatos de oposición se dedicaron a pintar bardas, pegar carteles y poner pasacalles, y realizaron pocas actividades de proselitismo directo que los pusiera en contacto con la población. Las campañas de la oposición, se centraron en difundir el nombre del partido y se dio poca o nula importancia a la personalidad del candidato. El resultado fue que al concluir la campaña, la mayor parte de los candidatos del PRI habían confirmado su presencia con el electorado, mientras que los candidatos de oposición, salvo algunas excepciones, eran totalmente desconocidos". (261)

3.- Sin demostrarlo sustantiva y ampliamente por medio de documentos o "pruebas de caso", argumentando - que el fraude es cada vez más difícil probarlo; la oposición no aceptó el triunfo del PRI y denunció airada y repetidamente que:

a) "Las elecciones del 18 de agosto de 1991 constituyeron el fraude más grande que se haya cometido contra el pueblo mexicano, incluso superior al de 1988".

b) Este engaño refleja "la dimensión de las cosas que el gobierno salinista está dispuesto a realizar con tal de conservar el poder".

c) El PRI triunfó "debido a que gestó un fraude moderno fundado en la realización de irregularidades anteriores al ejercicio del voto y del conteo electrónico. Esta farsa también se apoyó en el uso de recursos tradicionales como el empleo de la técnica del "carro completo", los carruseles, la cancelación de credenciales de elector, la ausencia de registro de los votantes con credenciales para ejercer el sufragio, acarreo masivo de personas, desayunos proselitistas, credenciales, golondrinas, presiones de diversas índoles sobre la población, regalos para comprar conciencias, urnas embarazadas, recorte del padrón, manipulación de los auxiliares electorales, rasurada cibernética, uso de infraestructura pública para fines de apoyo partidista, tinta no endeleble, etc., que ha operado como la teoría de la conspiración gubernamental, causante de la derrota de la oposición".

d) Debía abandonar los comités distritales y de todo organismo electoral, como signo de rechazo al fraude.

e) Es necesario "desconocer, anular o declarar - desiertas estas elecciones generales, especialmente en - San Luis Potosí y Guanajuato, pues se basaron en el engaño".

4.- Después de los resultados electorales la oposición, particularmente la de izquierda, queda profundamente atomizada, debilitada, parcialmente enfrentada, - desacreditada, aislada, derrumbada y sin apoyo social - significativo para realizar sus proyectos políticos.

#### 4.9.2 Panorama Político Nacional

En relación a las particularidades que surgen - del nuevo modelo político del país que se consolida después de estas elecciones nacionales, distinguimos las siguientes 19 características:

1.- En términos de cultura política, quizás, el hecho más importante que resultó de las elecciones, fue la gran participación social, que redujo el tradicional - abstencionismo nacional a sólo 36%. Esto revela el incremento de la cultura democrática a través del aumento de una mayor conciencia ciudadana, credibilidad y confianza en el ejercicio del sufragio.

2.- Otro aspecto que sobresale es el notorio repunte del Partido Revolucionario Institucional como primera fuerza política del país después de haber sufrido - la enorme derrota que recibió en 1988, y del PAN como segunda fuerza de la República.

3.- Incluso, podría decirse que hubo una notable reconversión de los votos cardenistas de 1988, a votos - salinistas en 1991. Lo cual significa, que el voto del electorado no es estático, sino que cambia en función a las nuevas realidades que se presentan.

4.- El signo dominante del voto en México en esta coyuntura "es el voto centrista: ni muy cargado a la izquierda (la civilizada del PAN o la más extrema del Partido Demócrata Mexicano), ni tampoco hacia la izquierda (la nacionalista pero confrontante del PRD, la antiimperialista del PPS, o las socialistas del PRT o PT). De igual forma, existe un claro espacio para los partidos recolectores de inconformidades como el PFCRN y el PARM. Y quizás también haya margen para el voto ecologista - (PEM) que es una opción de carácter urbano y notoriamente distinto al voto político usual". (262)

5.- La oposición sigue manteniendo el recurso del malestar e inconformidad para protestar ante los procesos electorales, sin demostrar claramente las anomalías.

6.- Independientemente de las pruebas que presentó la oposición para demostrar que existió fraude electoral, la votación tan copiosa a favor del PRI, manifiesta un cierto grado de aprobación relativa de la población mexicana al proyecto de Libre Mercado que ha elegido seguir el Presidente Salinas de Gortari y su equipo gobernante. Es decir, el apoyo no fue directamente para la plataforma de principios del PRI como partido, sino un voto de confianza a la política económica que ha adoptado el ejecutivo y a la recuperación inusitada de la imagen del Presidente como líder del país.

7.- A tres años de que el ejecutivo señaló el "fin de la era del Partido Unico", la sociedad mexicana

(262) El panorama después de la batalla. Unomásuno, 26 de agosto de 1991.

ha retornado enfáticamente a esa misma fase, colocando - en grave riesgo la transición democrática. En otras palabras, mientras el resto del planeta se democratiza, - nuestro país entra a la modernidad con un sistema formal de partidos, sin la existencia de partidos reales.

En este sentido, se puede decir que en el terreno económico desaparece el viejo "Estado Propietario", - mientras que en el terreno político continúa imponiéndose el "Estado Tutelar o Autoritario" instrumentalizado - por una presidencia providencialista. Esto es, vamos en dirección inversa a lo que sucede en el resto del mundo, especialmente en los países de la Europa del Este: la modernización política a través del libre juego de partidos no está en la agenda política del gobierno, sino lo que existe es el interés por reproducirse en el poder a costa de lo que sea.

A diferencia de lo que se señala en la retórica oficial que indica que ya estamos en la fase de amplia - igualdad de derechos políticos, en la realidad concreta vivimos todavía la etapa de la transición a la democracia, pues ésta no se ha alcanzado.

8.- La nueva realidad política crea el gran peligro de que se refuerce desproporcionadamente el presidencialismo y se debilite la participación democrática de - la sociedad civil.

No debemos olvidar que "si el monolitismo es indeseable en sí mismo, éste no es más cuando la sociedad - es profundamente diferenciada como es el caso mexicano. México es un mosaico en todos los sentidos de la palabra: geográfico, social, económico, político, etc. México es una diversidad hecha nación y éste no es un problema si-

no una de las principales virtudes de nuestro país".

"Una representación monolítica de lo que en sí mismo es diverso, es un síntoma claro y evidente de una profunda enfermedad social. Esta enfermedad social tiene una característica que consiste en la separación, casi escisión, entre la sociedad política y la sociedad civil: es el dominio de un Estado-partido que gobierna en ausencia e incluso contra su sociedad civil, pero -- también es la presencia de una oposición política que -- tampoco se integra a la sociedad civil que llama a votar. No sólo es el Estado-partido, sino toda la clase política la que se separa peligrosamente de su sociedad". (263)

9.- Los resultados de las votaciones refuerzan -- acentuadamente la realidad tradicional de que el Estado mexicano se ha alejado de su naturaleza de mediador neutral ante las diversas fuerzas sociales; y unilateralmente, ha tomado parte convirtiéndose en un partido dominante: PRI-gobierno.

10.- Esta situación ha creado una fuerte crisis de legalidad y legitimidad del PRI y del gobierno en turno que pone en cuestión las bases de la estabilidad política de nuestro país: el PRI venció, pero no convenció. Es necesario considerar que independientemente de la validez de las argumentaciones, las elecciones tuvieron fuertes márgenes nebulosos en cuanto a su legitimidad que ocasionaron que se presentaran 164 distritos electorales impugnados de los 300 que existen en el país, es decir, más del 50% del universo electoral fue rechazado. (264)

(263) Así vamos... Carro completo y sociedad civil, EXCELSIOR, 27 de enero de 1991.

(264) Impugnan los resultados en 125 distritos de 23 estados y la capital, EXCELSIOR, 30 de agosto de 1991; Aciende a 354 el número de quejas presentadas ante el Tribunal Federal Electoral. La Jornada, 31 de agosto de 1991; Impugnan 104 distritos, sólo 5 sin irregularidades, El Financiero, 3 de septiembre de 1991.

Por ello, es muy importante evitar que los electores le den la espalda a los partidos, pues esto impediría la negociación política civilizada en el Congreso y abriría los cauces de otras vías como la violencia.

11.- La crisis de credibilidad y legitimidad surgida a raíz de las elecciones fue de tal magnitud, que el gran capital norteamericano que posee fuertes inversiones en el Bajío, surgió a través del influyente diario financiero The Wall Street Journal que se edita en Nueva York que debido a la poca claridad que existió sobre la imparcialidad de los comicios, sería muy recomendable para el futuro político y económico del país que el gobierno mexicano repitiera las elecciones en Guanajuato. De esta forma, el gobierno mexicano con tal de no estropear el proyecto del Tratado de Libre Comercio se plegó a las recomendaciones del capital monopólico y suscitó la situación insólita que el candidato electo, Ramón Aguirre V., del PRI, rechazara el triunfo conquistado y renunciara a tomar posesión como gobernador. En su lugar, fue nombrado el presidente municipal de León, Carlos Medina Plascencia, del PAN, como gobernador interino, mientras se preparan las nuevas elecciones del Estado.

Con ello, se puso en orden a los viejos "dinosaurios priístas" que pretendían eternizar sus privilegios dentro del sistema político nacional y el Estado mexicano recobró a nivel internacional la credibilidad erosionada el 18 de agosto.

12.- La reducida credibilidad derivada de estas elecciones produce un triple efecto. En primer término, ocasiona un clima de fuerte escepticismo hacia el respeto de la voluntad de la población mayoritaria, pues las incon-

formidades y denuncias de la ciudadanía por sí mismas no son tomadas en cuenta por el Estado para corregir las anomalías, sino que tiene que ser mediante la presión que ejerce la prensa estadounidense para que sean modificadas. En segundo término, se producen fuertes rechazos que oscilan desde la toma de palacios municipales por los prietas, anuncio de la creación de "gobiernos paralelos" en el Estado, bloqueo de calles, hasta encuentros violentos entre miembros del PAN y del PRI y la intervención del ejército. Finalmente, en tercer término, se genera un parteaguas dentro del sistema político mexicano, pues a raíz de las presiones externas se fortalece el régimen bipartidista en nuestra sociedad al contar el Partido Acción Nacional con la gubernatura de Baja California y de Guanajuato.

13.- Con esta situación, se refuerza la tendencia de que el Tratado de Libre Comercio no sólo busca un acuerdo de naturaleza comercial, sino también un acuerdo político y en su momento militar con México y América Latina. Situación que nos lleva a comprender que ante la formación de bloques económicos mundiales, en el terreno político ya hemos iniciado la fase de reducción del Estado Nacional para pasar ahora a constituir lentamente una realidad política supranacional.

14.- No obstante la corrección de última hora que realiza el gobierno en Guanajuato, en términos de participación en las Cámaras la composición política en las Cámaras la composición política actual de éstas posibilita la existencia de una representatividad mayoritariamente dócil o domesticada frente al poder, especialmente presidencial. Es decir, estamos ante el peligro de "volver a una especie de despotismo ilustrado, donde

la sociedad queda sujeta a la inmensa e incuestionable - sabiduría de los señores que están en los cielos con los partidos opositores y otros grupos de la sociedad civil\_ reducidos a cenizas". (265 )

Realidad que cobra especial importancia cuando - tenemos en puerta asuntos tan trascendentales para el fu- turo equilibrio de la sociedad mexicana, como son, la ne- gociación del TAatado de Libre Comercio, el examen de al- gunas reformas constitucionales, la evaluación de la Ley de Inversiones Extranjeras, la incorporación del petró- leo en los acuerdos bilaterales, la prolongación del Pac- to para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), - la distribución social del excedente económico con que - cuenta el Estado, la fijación de los salarios mínimos, - la definición de la nueva reforma fiscal, la continua- - ción de la desreglamentación interna, la ampliación de - la privatización de la economía, la aceleración de la in- tegración de México al mercado mundial, la apertura a la inversión extranjera en sectores estratégicos de nuestro desarrollo, la decisión sobre la posible reelección pre- sidencial que ya empieza a rumorarse en los círculos po- líticos y sociales y en los medios de comunicación, etc.

15.- Los resultados del reciente proceso electo- ral significan el Fast-Track Político (Vía Rápida) para mantener la hegemonía del poder y asegurar el tránsito - hacia la consolidación del proyecto económico y político de privatización, apertura y modernización nacional que ha elegido realizar este gobierno.

16.- Las actuales condiciones de representativi- dad mayoritaria del PRI en las Cámaras crean la atmósfe-

(265) Sorpresas electorales. "Se nos pasó la mano, Jefe". EXCELSIOR, 2 de septiembre de 1991.

ra ideal para que la administración salinista instrumente y profundice sus cambios económicos y políticos sin ningún obstáculo, contratiempo, concesión y negociación interna con las oposiciones, como tuvo que acontecer en el pasado. En la práctica significa que la estrategia de reformas encabezadas por el gobierno, contarán con un amplio margen de maniobras para alcanzar sus objetivos.

En este sentido la sociedad mexicana queda a merced de la confirmada autarquía que ha caracterizado al presente régimen, que sin consultar a las mayorías ha emprendido su programa de rescate económico y social.

17.- Dado la tradición política nacional y la nueva correlación desequilibrada de fuerzas en el Congreso, existe el enorme riesgo de que la cultura política que se inculque en el país, no sea la del aumento de la democracia real; sino "la cultura política del mando central, del autoritarismo, del triunfalismo, de la subordinación ciudadana, de al arrogancia, de la prepotencia, del despotismo y de la adulación siempre que sea ejercido por el poder de un presidente providencial, capaz de encarnar el liderazgo fuerte y decidido que respeten los individuos con vocaciones autoritarias". (266)

Esto significa que las relaciones del Estado con el resto de la sociedad civil podrían ser más autoritarias, las fuerzas de oposición tendrían mayores dificultades de desarrollo, los espacios democráticos se estrecharían, la política privatizadora y de apertura integracionista se acentuaría, los niveles de vida seguirían deteriorándose, etc., a menos que exista un mínimo de madurez de los "ganadores". (267)

(266) A la mitad del foro. Supo retomar el PRI el clientelismo político, EXCELSIOR, 25 de agosto de 1991.

(267) Es obligada la unidad, El Sol de México, 26 de agosto de 1991.

18.- La bajísima participación de la oposición - en el sistema parlamentario del país, puede desatar fuertes situaciones futuras de incredulidad, fracturas o de falta de consenso de la población, ante las decisiones legislativas que allí se adopten.

19.- Si no se respeta la voluntad popular de las mayorías que fue el espíritu que prevaleció debajo de las elecciones pasadas, el sistema dominante provocará o coqueteará con el surgimiento de la violencia; lo cual significará un fuerte retroceso ante el clima de relativa "paz social" que con tanto esfuerzo ya se ha conquistado en la República.

#### 4.9.3 Qué hacer para Fortalecer la Democracia

Frente al panorama político que se deriva de estas elecciones es necesario señalar algunas directrices de lo que debe hacer el Estado, el PRI y la oposición para fortalecer el clima democrático en el país.

##### 4.9.3.1 El Estado.

Algunas recomendaciones que debe considerar el Estado después de las recientes elecciones, son las 8 siguientes:

1.- Es necesario que el Estado retome la reforma política profunda que ha quedado suspendida, pues de lo contrario, tarde o temprano, el nuevo proyecto de desarrollo de apertura de fronteras se paralizará por falta de democracia real. De no realizarse, se contará con la aplicación de la prestroika mexicana en el campo económico, sin su respectiva glasnost en el terreno político.

2.- Con el fin de elevar el nivel de credibili--

dad interna y externa de los procesos electorales, es necesario que el Estado fomente e incremente la participación de más organismos civiles de defensa del voto. Ante ello, es muy importante que se considere la presencia permanente de observadores políticos internacionales y de la prensa mundial para darle cobertura imparcial.

3.- Basado en la atención, el análisis y el desahogo amplio, detallado e imparcial de todas las denuncias y pruebas sobre los procesos irregulares cometidos durante los comicios; debe crear un clima de credibilidad y confianza en la sociedad para darle validez civil a los resultados de estas elecciones. De lo contrario, la ciudadanía buscará otros caminos y medios no institucionales para resolver sus problemas y demandas.

4.- Debe revisar y reformar la Ley Federal Electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el proceso electoral para evitar que las irregularidades que se presentaron en estos comicios, vuelvan a suceder en las siguientes elecciones.

5.- Es necesario que se incorporen nuevos métodos y técnicas electorales para darle mayor transparencia y credibilidad al proceso. Por ejemplo, uno de los recursos que notablemente ayudarían al conteo rápido y objetivo de los votos de las elecciones del futuro, sería el introducir máquinas y equipos computacionales en los cuales la población votara, y directa y simultáneamente los datos pasaran a la central electoral. Situación, que desde hace mucho tiempo ya se preveía en la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.

Otro de los recursos que ayudaría significativa-

mente sería el reestructurar y renovar a los organismos\_ y magistrados electorales que ya han quedado viciados. - Finalmente, otro apoyo sería el corregir el Padrón Electoral y entregar nuevas credenciales con fotografía para evitar la existencia de credenciales "chocolates".

6.- Para despejar ampliamente todo tipo de inconformidades, sospechas o confusiones y ganar en el terreno de la credibilidad, sería muy conveniente que el gobierno volviera a contar públicamente las boletas de las urnas de los distritos o zonas que fueron impugnados por la oposición y dar a conocer los nuevos resultados.

7.- Como un acto de buena disposición para las próximas elecciones, el Estado debe prohibir por ley las inauguraciones de obras públicas cuando menos tres meses antes de una elección, con el fin de evitar que esas actividades de beneficio colectivo se usen como propaganda de campaña a favor del partido del gobierno. (268)

8.- Con el fin de crear un clima de comicios limpios e imparciales, es necesario que el Estado mexicano legisle la proscripción del uso de recursos públicos para las campañas electorales.

#### 4.9.3.2 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Algunas acciones que debe tener presente el PRI\_ después de las elecciones, son las 4 siguientes:

1.- Dada la mayoría de representación en las Cámaras debe evitar mantener actitudes de mayoriteo, cerrazón, prepotencia y desprecio por las inquietudes y los problemas del resto de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, pues esto aceleraría la descomposición de nuestro sistema político, ocasionando un impacto muy negativo sobre la economía abierta que se ha adoptado seguir desde 1982.

2.- Debe dejar de usar los colores de la bandera con fines electorales, pues no es justo aprovechar relaciones subliminales que se producen al interior del inconsciente de las mentalidades masivas para fines electorales.

3.- Para despejar la mala imagen de corrupción generalizada que existe sobre los procedimientos electorales del PRI, éste deberá presentar cuentas claras a la opinión pública sobre la forma como obtuvo los fondos para realizar su campaña y los montos con los que contó.

4.- Debe seguir dando apoyo a las demandas sociales que presenta la población, pues de lo contrario el triunfo logrado en estos comicios se convertirá en derrota en las próximas elecciones de 1994.

#### 4.9.3.3 La Oposición

Algunas de las consideraciones que debe tener en mente la oposición después de las elecciones, son las siguientes 4 sugerencias:

1.- Es necesario que los partidos de oposición realicen un profundo ejercicio de reflexión, de autocrítica y de reestructuración democrática en su interior, para indagar los motivos por los cuales no supieron penetrar la conciencia ciudadana, y en consecuencia, el voto les fue tan adverso. Deben evitar seguir basando su principal carta política en la hipótesis de que el proyecto salinista volverá a padecer un colapso económico depresivo como sucedió en 1988, pues esto "la convierte en oposición de temporal".

Es sólo mediante este proceso que dichas organizaciones se podrán volver a construir de manera plural y encontrar las vías más objetivas para vincularse sin paternalismos con las grandes mayorías del país, para representar electoralmente sus intereses con fuerza.

2.- En la medida en que la oposición demuestre objetivamente que existió el fraude electoral, deberá recurrir a la enérgica resistencia pacífica y otras vías, para presionar a que se reoriente el proceso democrático de la nación.

3.- Para las próximas elecciones nacionales o federales la oposición debe presentar candidatos comunes o de coalición, especialmente para los comicios federales de 1994, con el fin de evitar la dispersión, la atomización, la duplicidad de programas, el derroche de recur-

sos tan escasos, la competencia entre sí, el debilitamiento indebido de cada fuerza, la división del electorado y el riesgo de perder su registro oficial.

Para ello, es necesario que se cree una plataforma mínima de convergencia entre los diversos partidos y grupos de oposición que participarán en los procesos electorales futuros.

4.- En cuanto a su estrategia política, se requiere reconocer con suma claridad que la política económica de este régimen no ha fracasado totalmente como se había apostado al inicio de este gobierno y a partir de ello buscar las nuevas formas de representatividad real de la población.

#### 4.9.3.4 La Sociedad Civil

La sociedad civil debe tener en cuenta la siguiente recomendación:

1.- Dada la desproporcionada y desigual representación de los distintos sectores sociales en el Congreso para los próximos años, que arrojaron una mayoría abrumadora para el PRI, es necesario que los pesos y contrapesos a las decisiones políticas sean ejercidas por la sociedad civil desde los medios de comunicación nacionales, y especialmente, internacionales. De lo contrario, no se contará con ningún equilibrio para gobernar.

Es a partir de la consideración y aplicación de estas recomendaciones y muchas otras más, que la sociedad civil mexicana podrá caminar con mayor firmeza por el verdadero sendero de la democracia. No hacerlo, significará

anquilosarse y retroceder en el terreno de los cambios - internos, cuando el mundo en su conjunto está inmerso en una profunda transformación planetaria; y cuando en - - 1994 tendremos que enfrentar nuevas y muy delicadas elecciones que requieren la presencia de instrumentos electorales fortalecidos para mantener la estabilidad democrática de nuestro sistema social. (269)

(269) Dr. Javier Esteinou Madrid, en Excélsior. Del 22 al 25 de Agosto de 1991.

4.10 VIENEN ELECCIONES COMPETIDAS EN LO QUE RESTA  
DEL AÑO  
Comicios Municipales en 9 Estados

El calendario electoral de los meses finales del año aún reserva al PRI cerradas contiendas electorales con la oposición, especialmente con el PAN.

En lo que resta del año habrá elecciones municipales en nueve estados: Veracruz, Nuevo León, Tlaxcala, Campeche, Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco, Zacatecas y Tabasco, en donde también se efectuarán elecciones congresionales.

En Veracruz, Campeche y Zacatecas puede pronosticarse que el PRI no tendrá mayores problemas para ganar los comicios respectivos.

Las próximas elecciones, las de Veracruz y las de Nuevo León, se realizarán el domingo 10 de noviembre.

En Veracruz se elegirán 207 presidentes municipales. En ese estado la oposición no es una seria amenaza para el PRI.

Los problemas políticos que se han presentado en Veracruz con motivo de las elecciones municipales se han debido a las pugnas internas del PRI en el proceso de la designación de los candidatos de este partido a las presidencias municipales.

En 200 de los 207 municipios de Veracruz el PRI utilizó el método de "consulta a la base", es decir, - - elecciones internas para escoger a sus candidatos a presidentes municipales y los 7 restantes tuvieron "candidato de unidad".

A diferencia de Veracruz, en Nuevo León, en donde también habrá elecciones municipales el 10 de noviembre, el PRI enfrentará una fuerte oposición por parte del PAN en los más importantes municipios.

Nuevo León tiene 51 municipios, 3 de los cuales los ganó la oposición en 1988.

El PAN gobernó en los tres últimos años los municipios neoleoneses de San Pedro Garza García, con Mauricio Fernández Garza, y Santa Catarina, con Teresa García de Sepúlveda. Ambos municipios están conurbados con Monterrey, la capital de Nuevo León.

El PRD ganó en 1988 en Nuevo León el municipio de Bustamante, de poca importancia económica y política.

El fortalecimiento electoral del PAN en Nuevo León se confirmó en las pasadas elecciones gubernamentales de ese estado, que se efectuaron el pasado 7 de julio.

La gubernatura de Nuevo León fue ganada por el priísta Sócrates Rizzo García con 561,186 votos, el 60% de la votación registrada. El panista Rogelio Sada Zambrano, quedó en segundo lugar, con 294,325 sufragios, el 31.5% de la votación emitida, que fue la más alta que ha obtenido un candidato panista en Nuevo León.

Para minar la fuerza del PAN en Nuevo León, que básicamente se encuentra entre el empresariado y la clase media, el gobernador Sócrates Rizzo García integró su gabinete con personajes del sector privado.

La misma estrategia, de recurrir a los cuadros -

de la iniciativa privada, la está siguiendo Rizzo García para nombrar a los candidatos del PRI en las presidencias municipales de Nuevo León que podrían tener problemas con el PAN.

En la capital de Nuevo León, la ciudad de Monterrey, el PRI nominó como su candidato a la presidencia municipal a Benjamín Clariond Reyes, que es uno de los accionistas principales de IMSA, Industrias Monterrey, y que en 1988 fue candidato del PRI a una diputación federal, que ganó.

Clariond Reyes es primo hermano de Fernando Canales Clariond, presidente del PAN en Nuevo León, y que también es accionista importante de IMSA, empresa interesada en adquirir la siderúrgica paraestatal Altos Hornos de México.

El PAN lanzó a otro empresario como candidato a la presidencia municipal de Monterrey, Gerardo Garza Sada, ex-presidente de la CANACO de Monterrey y del Consejo de Instituciones Privadas de Nuevo León. Actualmente es director de Vendimex, S.A.

En el tiempo en que Garza Sada fue líder de organismos empresariales se distinguió como uno de los dirigentes más combativos contra la reforma fiscal implantada por el actual gobierno.

En San Pedro Garza García, municipio residencial en donde vive la mayoría de los empresarios y ejecutivos de los grupos regiomontanos, el PRI postuló como su candidato a la presidencia municipal al diputado local Felipe Zambrano, ejecutivo del Grupo VISA, quien ya fue presidente municipal de esa localidad.

Felipe Zambrano es una de las mejores cartas del PRI en Nuevo León. El pasado 7 de julio ganó la diputación local por el 13 distrito electoral, que comprende el municipio de San Pedro Garza García, que actualmente está gobernado por el PAN. En ese distrito perdió la votación el actual gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizzo García, y la ganó el PAN con el que fue su candidato, Rogelio Sada.

Felipe Zambrano es primo hermano de su contendiente Rogelio Sada Zambrano, quien fue postulado por el PAN como candidato a la presidencia municipal de San Pedro Garza García. Rogelio Sada fungió como director general de VITRO hasta octubre de 1988, cuando por declararse públicamente panista y participar en manifestaciones de este partido fue cesado por el presidente del consorcio, Adrián Sada.

El otro municipio que estará fuertemente disputado entre el PRI y el PAN en noviembre próximo es Santa Catarina, conurbado con Monterrey y que gobierna el PAN desde hace tres años.

Es posible que la presidencia municipal de San Nicolás de los Garza, donde se ubica la mayoría de las empresas del grupo ALFA, también esté competida entre el PAN y el PRI.

San Nicolás de los Garza está considerado como el quinto municipio industrial del país y ya fue gobernado por el PAN.

La izquierda en Nuevo León tiene pocas oportunidades de obtener victorias importantes en las próximas elecciones municipales de ese estado.

Siete días después de las elecciones municipales de Veracruz y Nuevo León habrá comicios para diputados locales y presidentes municipales en Tabasco y para presidentes municipales en Tlaxcala.

En Tabasco el PRI enfrenta problemas electorales por las divergencias que ha tenido al gobernador de ese estado, Salvador Neme Castillo, con la dirigencia nacional del PRI, y por el avance experimentado por el PRD, Partido de la Revolución Democrática.

En 16 de los 17 distritos de Tabasco hubo elecciones internas para seleccionar a los candidatos del PRI a presidentes municipales de ese estado. Estos procesos internos sacaron a flote las divergencias entre los grupos priístas, provocándose incluso algunas deserciones.

El 17 de noviembre también se elegirá en Tabasco a 17 diputados locales de mayoría.

La principal oposición en Tabasco está representada por el PRD, Partido de la Revolución Democrática, cuyo presidente estatal es Andrés Manuel López Obrador, un ex-priísta que en 1988 contendió por la gubernatura de ese estado por el PRD.

El PRD ha avanzado notablemente en Tabasco en los últimos tres años. En 1988 Cuauhtémoc Cárdenas, postulando por cuatro partidos de izquierda a la presidencia de la República, obtuvo 53,449 votos; en las elecciones de agosto pasado esta cifra se elevó a 63,459 votos y la consiguió el PRD solo.

El PRD postuló candidatos a todos los puestos de elección popular que se disputarán en Tabasco el 17 de noviembre.

En las elecciones municipales de Tlaxcala, que también se efectuarán el 17 de noviembre, el PRI tendrá problemas en Santa Ana Chiautempan, municipio industrial, el segundo más importante del estado, que ha sido gobernado en dos ocasiones por el PDM, Partido Demócrata Mexicano, de los sinarquistas.

Apizaco es otro de los municipios de Tlaxcala en donde hay fuerte oposición al PRI. En este caso por parte del PAN.

Tlaxcala, uno de los estados más pobres del país y el más pequeño en territorio, tiene 44 municipios, 3 de los cuales están en poder de la oposición, aunque ninguno de ellos es de primera importancia.

En Tlaxcala el PAN tiene esperanzas de conseguir importantes triunfos en las próximas elecciones municipales, en virtud de que en los pasados comicios federales aumentó su votación en más del 60%, en comparación con la que recibió en julio de 1988.

Después de las elecciones de Tabasco y de Tlaxcala habrá comicios municipales en Campeche, el 24 de noviembre. (270)

#### 4.11 EL GRAN ELECTOR SIGUE SIENDO EL MANDATARIO EN TURNO

Guanajuato no podía terminar de otra manera: primero se burló la voluntad política del pueblo guanajuatense al imponerle un candidato sin arraigo ni popularidad, aunque ahora popularidad sí la tiene, porque lo obligaron a renunciar al cargo de gobernador.

Aquí demostró que el gran elector sigue siendo el Presidente de la República, pues esa fue una decisión de arriba. Además, la gente que supuestamente votó por Aguirre, no salió en su ayuda. Quienes le apoyaron fueron líderes, lo que demuestra que su triunfo fue ficticio.

Contrariamente, la población que votó por la oposición sí salió a las calles a reclamar su voto y el triunfo de Fox.

Sin embargo, la salida política que se dio en Guanajuato no está apegada a Derecho y por lo tanto Carlos Medina Plascencia también es ilegítimo, ya que Aguirre renunció a tomar protesta, pero no a la gubernatura.

"No se puede renunciar a un puesto que todavía no se tiene". Jurídicamente no se cumplieron los preceptos. Además Medina tomó protesta como si fuera gobernador electo ya que el Congreso saliente lo nombró, y a quien correspondía otorgar el nombramiento era al Congreso entrante.

De este hecho se resume que el Presidente cuenta con todo el apoyo de la población y que ante su presencia cualquier negociación por dudosa o incorrecta que sea, se olvida.

Por otra parte el caso de San Luis, es un asunto de personalidades y en Guanajuato fue de partidos. En San Luis no se puede negociar con el PAN o PRD, porque el candidato no salió de sus filas. El doctor Salvador Nava es independiente y si lo retomaron los partidos fue porque él tiene más arriago y presencia que el PAN o el PRD.

Nava en San Luis es conocido y apoyado por la población, incluso yo no dudaría que los campesinos que supuestamente fueron al palco para presenciar la toma de protesta de Fausto Zapata como gobernador, sean simpatizantes de Nava y que hayan asistido a sus mítines de campaña.

La situación de los dos estados es diferente: en San Luis no hay cabida para negociación. Creo que la apertura política sigue siendo selectiva como en el caso de Baja California y se comprueba una vez más que el gran elector sigue siendo el Presidente en turno, y que en este caso está aún más fortalecido debido a programas como el Pronasol. (271)

(271) Rodolfo Cañedo, estudiante de Ciencias Políticas, en Voz Pública, Periodismo Civil. Año XIV, 15 de Octubre de 1991, N° 314. pp. 1 y 6.

## 4.12 ELECCIONES 1991

En el balance de las elecciones del 18 de agosto - contrastan por un lado, el triunfo del PRI en la mayoría de los 300 distritos electorales y por el otro las renuncias de los gobernadores electos de Guanajuato y San Luis Potosí, luego de una creciente movilización postelectoral de la ciudadanía en esos estados, contra lo que consideraron una elección fraudulenta, tanto de Ramón Aguirre como de Fausto Zapata.

Uno de los argumentos más utilizados por la oposición y por los críticos del sistema para poner en duda la sana competencia de partidos en México va en el sentido - de identificar al PRI como el partido del Estado. Y la - conclusión de ello es la duda sobre la democracia mexicana.

Por ello es verdaderamente significativa la afirmación del presidente Salinas de Gortari, hecha al Financial Times de Londres, en el sentido de que su gobierno - pretende instrumentar reformas políticas para separar al Partido Revolucionario Institucional del Estado y con - - ello promover un sistema político competitivo en México. (272) Lo que no deja de ser un reconocimiento importante de la realidad de los partidos en México y más todavía porque - la hizo en un momento en el que todavía no terminan los - cuestionamientos al proceso electoral de agosto pasado.

A pesar de ser intermediarios, los últimos comi- - cios tenían el interés de que eran las primeras federales después de las "traumáticas" elecciones del 6 de julio de 88. Para el actual gobierno significaban rehacer la mayo

ría del PRI en la cámara de diputados y sobre todo, las entendió como la oportunidad de realizar un "referéndum" en favor de la figura presidencial y de su estrategia de gobierno.

Hubo hasta quienes consideraron que sería un escenario de legitimación política para el presidente de la República, siempre y cuando los resultados fueran favorables, creíbles y hasta cierto punto incuestionables.

Uno de los hechos que positivamente sorprendieron a los observadores del proceso electoral fue la alta participación ciudadana. Antes del 18 de agosto se llegó a considerar que los votantes no acudirían a las urnas porque: 1) se trataba de una elección intermedia, 2) el alejamiento de los partidos políticos en relación a los ciudadanos y 3) los antecedentes de algunas elecciones estatales. (273)

Esta participación, sobre todo en las grandes urbes y en los estados donde la oposición es competitiva, demuestra parcialmente que en el nuevo sistema político, que aún está en gestación, los procesos electorales serán una realidad con la que se tendrá que contar en la lucha por el poder político.

Una coincidencia que llama mucho la atención es la que ocurrió entre los resultados oficiales de las elecciones y los pronósticos hechos por Luis Donaldo Colosio, presidente del PRI, el 11 de junio de 1991 al hablar ante los miembros de la Sociedad de las Américas en Nueva York.

(273) José Woldenberg. Cuaderno de Nexos. Septiembre 1-91.

El dirigente político dijo que de acuerdo a las estadísticas de las últimas 23 elecciones en México, su partido ganará los próximos comicios con una votación de entre 60 y 65 por ciento; el PAN obtendrá entre 15 y 20 por ciento; para constituirse en la segunda fuerza electoral del país, y el PRD contará con menos de 10 por ciento y se ubicará en el tercer sitio. (Excélsior, 12 de junio de 1991).

Las predicciones de Colosio son asombrosas por su exactitud, sobre todo a poco más de dos meses de llevarse a cabo los comicios.

#### DATOS GENERALES

- Total de mexicanos	81,140,922
- Mexicanos en edad de votar	45,500,000
- No. de empadronados	39,500,000
- Mexicanos que no fueron empadronados	5,996,958
- Credenciales entregadas	36,024,000
- Mexicanos que se quedaron sin credencial	3,479,042
- No. de votos totales	23,977,020
- Mexicanos con credencial que no votaron	12,047,756
- Mexicanos a los que les anularon su voto	1,011,706
- Abstencionismo	36.0 %
- Partidos que perdieron su registro	PEM, PRT, PDM y PT.

#### 4.12.1 El 18 de Agosto

Los partidos de oposición habían insistido en que debido al retraso en la entrega de credenciales para vo-

tar y a la imposibilidad por el escaso tiempo, de revisar las listas de electores y el padrón que se utilizaría en la elección, no se debería llevar a cabo el proceso electoral en la fecha prevista. Sin embargo se decidió que no se aplazarían estos comicios y las autoridades del Instituto Federal Electoral se comprometieron a dar a conocer resultados electorales la misma noche del domingo 18 de agosto.

Los medios de comunicación hicieron un despliegue muy importante de recursos para dar a conocer de inmediato las cifras. Pero éstas no llegaron, el sistema de cómputo del Instituto Federal Electoral no se "cayó" pero sí se "atascó". De tal manera que fue imposible dar cifras significativas en el momento esperado.

Indudablemente que este atraso fue mucho menos notorio y casi pasó desapercibido para la opinión pública ante la avalancha de información que se produjo con motivo del golpe de estado en la Unión Soviética. Acontecimiento que ocupó las primeras planas de los periódicos de todo el mundo.

Sin embargo no deja de llamar la atención la afirmación de Jorge Alcocer, exmilitante y representante del PRD ante la Comisión Federal Electoral, en el sentido de que en agosto de 1991 el IFE dio a conocer menos resultados de los que ya tenía en su poder.

Entre las razones por las cuales el IFE llevó a cabo esta maniobra, se piensa que fue para evitar que los saldos apretados en el D.F. condicionaran la lectura

de las cifras del resto de la República. Se trataba de buscar desde un principio el golpe espectacular del triunfo del PRI. (274)

Efectivamente, durante los primeros días todos los medios de comunicación daban cuenta del indiscutible y apabullante triunfo de los candidatos del PRI. Se habló del regreso del "carro completo" y ésto llegó a provocar posturas triunfalistas que poco a poco fueron criticadas tanto desde dentro del sistema político como en el extranjero.

Fue significativa la declaración de Manuel Camacho, regente del D.F. y uno de los políticos más cercanos al presidente Salinas, quien en medio de la euforia priista afirmó que era necesaria una reforma política en el D.F., porque el resultado de las elecciones -100% de los distritos en competencia ganados por el PRI- no reflejaban el pluralismo que existe en la capital del país. Esto porque en la Ciudad de México la votación en favor de los candidatos del PRI no llegó al 50% del total de votos emitidos.

Otro de los cuestionamientos que se hicieron a este proceso electoral es precisamente que sus resultados no son muy confiables y creíbles, porque no corresponden con la composición plural de la sociedad mexicana.

Mientras tanto, los partidos de oposición, sobre todo el PAN y el PRD, empezaron a hacer denuncias de irregularidades y de fraudes en diversas partes del país.

(274) Carlos Ramírez. El Financiero 25 de Octubre de 1991

Además de que se iniciaron movilizaciones de rechazo a los resultados electorales, destacándose las realizadas en Guanajuato, San Luis Potosí y Sonora.

Por su parte los medios de comunicación, de manera sorprendente, se hicieron eco de estas denuncias y poco a poco la prensa extranjera también las empezó a publicar.

En este ambiente, el presidente de la República -- llegó a declarar a un medio extranjero que la oposición externaba muchas quejas pero que ofrecía pocas pruebas.

Poco a poco el balance de las posiciones en disputa empezaba a perfilarse y el PRI logró el 64% del total de la Cámara de Diputados: 290 diputados de mayoría relativa y 30 de representación proporcional. Mientras que el PAN conseguía sólo 10 diputados de mayoría relativa y 79 de representación proporcional, para constituir el -- 17.8% del total de la Cámara y recuperar de esta manera el segundo lugar como fuerza política en México.

Por su parte, la oposición de izquierda cardenista, representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cayó estrepitosamente hasta el tercer lugar al ganar únicamente el 8.2% de la representación en la Cámara de Diputados, 41 diputados de representación proporcional.

Las modificaciones legislativas y hasta constitucionales que requiera instrumentar el régimen salinista se facilitarán con esta nueva composición de la Cámara de Diputados.

Destaca, además, que la apertura del Senado de la República haya sido para que ingresara sólo un senador de oposición y que este sea del Partido Acción Nacional, que ha consolidado su fuerza política-electoral en el estado de Baja California.

El senador Hector Terán ya desde ahora se perfila como un serio aspirante a la gubernatura que tiene actualmente Ernesto Ruffo.

Lo cierto es que el resultado electoral le permitió al PRI una gran recuperación de su mayoría en la Cámara de Diputados y la ratificó en la de Senadores, al tiempo que dejó a la oposición sumamente disminuída. Tendremos un Congreso menos crítico y más afin al presidente de la República.

#### 4.12.2 Las críticas de la prensa extranjera

Sin embargo, después del 24 de agosto ocurrieron una serie de hechos que amenazaban con cuestionar todo el proceso electoral. Las movilizaciones ciudadanas y las protestas opositoras en Guanajuato, San Luis Potosí y Sonora iban creciendo a tal grado que se convirtieron en serios problemas políticos postelectorales de alcance nacional y de repercusión internacional.

Al parecer, las quejas de la oposición se convirtieron en esos estados en realidades incuestionables, -- que obligaron al presidente de la República a tomar serias decisiones -- pedirles sus renunciias a Ramón Aguirre y a Fausto Zapata -- para intentar salvar la credibilidad

del proceso y evitar que las críticas se extendieran sin control. Lo que quedó claro ante la opinión pública es que no se trató de responder a una demanda democrática - sino que se impuso el centralismo político. Porque lo que no se entiende bien es que si la renuncia de Ramón Aguirre en Guanajuato fue por razones de irregularidades electorales, entonces por qué los demás candidatos priistas (diputados locales y senador) que fueron compañeros del exregente de la Ciudad de México sí asumieron -- sus puestos.

En la relación de las noticias de la prensa extranjera sobre México (ver cuadro), destacan las del New - York Times del 26 de agosto que dice: "Honrada competencia democrática es ahora la regla desde el Artico hasta la tierra del fuego. México, Cuba, Surinam y Guyana son las únicas excepciones. México no podrá salirse de esa - lista sino hasta que el señor Salinas demuestre ser tan serio acerca de la democracia como respecto de la reforma económica". Y la del The Wall Street Journal, del 29 de agosto en la que considera que la única forma de "eliminar las acusaciones de irregularidades electorales que han acosado" al PRI y al gobierno es realizar nuevas - elecciones en el estado de Guanajuato, las cuales serían ordenadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

De esta relación de noticias sobre las elecciones mexicanas aparecidas en la prensa extranjera, llama la - atención que en los primeros días en general las noticias eran favorables al gobierno y que poco a poco se -- fueron haciendo más críticas y ponían en duda la legalidad, la transparencia y la credibilidad de los resultados.

No cabe duda que las decisiones tomadas con respecto a los conflictos postelectorales en Guanajuato, en -- San Luis Potosí, y en Sonora, sirvieron como válvula de escape a la presión nacional e internacional y le dieron al régimen suficiente margen de maniobra para afirmar la mayoría priista.

Esto, a pesar de las oposiciones internas en el -- PRI y en algunos sectores gubernamentales, que mostraron su desacuerdo con la gubernatura panista en Guanajuato y la renuncia del gobernador electo en San Luis Potosí.

#### 4.12.3 El balance interno

Finalmente, son muy importantes e interesantes -- dos opiniones de dentro del sistema político que hacen -- un balance de este proceso electoral. Son las de Arturo Romo Gutiérrez, senador electo de Zacatecas y líder de -- la CTM en su estado, y la de Jorge Alberto Lozoya, brazo derecho de José Córdoba Montoya, jefe de la oficina de -- Coordinación de la Presidencia de la República.

Arturo Romo reconoció en la sesión del 21 de octubre del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores que -- el PRI "también tiene prehistoria y herencias negativas -- antidemocráticas" y que sí hubo irregularidades en el -- proceso electoral del 18 de agosto pasado.

Pero las afirmaciones de Jorge Alberto Lozoya causaron verdadero escándalo. El las hizo en una reunión -- privada ante 20 funcionarios de países centroamericanos, que participaban en un curso sobre Administración Pública. No estaba consciente que un periodista de La Jorna-

da se había "colado" y que se las iba a publicar al día siguiente.

Lozoya dijo:

- . Con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el presidente Carlos Salinas de Gortari incurrió en competencia desleal con los partidos políticos. pero estuvo a tono con el programa de inserción de la economía mundial.
- . La iglesia, los sindicatos y los partidos son -- brutales fuerzas conservadoras antifuncionales - para el proyecto de modernización.
- . El PRI ganó más de lo que debía y ahora va a tener que dar respiración de boca a boca a la oposición.
- . El uso del Pronasol fue una muestra de audacia - del Presidente de la República... (Proceso No. - 775, 9 de septiembre 1991). (275)

(275) Vázquez O., Raúl. Acontecimientos Sociopolíticos, Elecciones 1991. "El 18 de Agosto. Las críticas - de la Prensa Extranjera. El Balance Interno". Servicio Mensual del Centro de Estudios Sociales del CCC. Agosto-Sept.-Oct., 1991.

## 4.13 GUANAJUATÓ, LABORATORIO POLITICO-ELECTÓRAL

Tan inesperado como novedoso ha resultado el desenlace de las elecciones que se realizaron el 18 de agosto en Guanajuato. La solución insólita y parcial de estos comicios mantienen la expectación nacional.

Luego de una reñida competencia electoral, donde se constató el bipartidismo PRI-PAN, alta votación, irregularidades que empañaron la jornada, concentraciones multitudinarias en favor del candidato panista, coalición opositora postelectoral que sostuvo el triunfo de Vicente Fox, y presiones de distinto tipo; Ramón Aguirre Velázquez, quien ya había recibido constancia de mayoría, resolvió no tomar posesión como gobernador de esta entidad.

Esta decisión -que debió haber llegado del centro del país- abrió las puertas para que Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León, pasara a ser gobernador interino. Este político, que había llegado a la alcaldía representando los colores del PAN, tomó posesión de su nuevo cargo el pasado 26 de septiembre.

Así, con un polémico resultado donde no hubo empate pero tampoco ganó alguno de los candidatos contendientes, tenemos que Aguirre Velázquez y su partido perdieron, no obstante haber sido declarados formalmente ganadores; Fox Quezada y el PAN no resultaron legalmente vencedores pero quedaron como favoritos para las nuevas elecciones que habrán de celebrarse; la actual administración salinista ensaya una nueva táctica política que pareció favorecer la imagen presidencial a costa del candidato y del priismo estatales; y Guanajuato permanece -

como laboratorio político lleno de interrogantes que só lo con el tiempo habrán de resolverse.

Este proceso electoral pudo estar relacionado con la intención inicial de convertirlo en un fenómeno justificatorio, ante las críticas y suspicacias que generaron las elecciones recientemente celebradas en el territorio nacional, y ante la importancia de mantener una imagen internacional aceptable para esta administración.

Sin embargo, conviene hurgar en los distintos factores que incidieron en el proceso electoral.

El ambiente anterior a las elecciones estuvo condicionado por las características propias de los tres principales candidatos.

Ramón Aguirre, quien no tiene fama de político -- brillante ni de administrador --recuérdese, por ejemplo, su labor durante los sismos de 1985 en la Ciudad de México--, logró su nominación como "candidato de unidad" --priista en medio de críticas y resistencias de propios y extraños (276). Siempre fue un candidato vulnerable y --de poco carisma, lo cual benefició a sus adversarios.

Con recursos y estructura partidista se lanzó a --la búsqueda del voto, confiado, tal vez, en su identificación "delamadridista".

Vicente Fox mantuvo su perfil neopanista y buscó\_

(276) Ver: Selección de candidatos priistas para las gubernaturas. Acontecimientos Sociopolíticos. Abril - 1991, CES.

cierta identificación en cuanto a discurso y presentación con el desaparecido Manuel J. Clouthier, a quien le debe su participación en política partidista.

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo no encontró con solido al perredismo. Con muy poca estructura y recursos, el PRD se apostó a la labor de su candidato que, hábil y experimentado, buscó favorecer la posición de su instituto político con la esperanza de romper el bipartidismo prevaleciente.

Siempre peligroso y reconocido como un candidato de cuidado, mantuvo la atención sobre su persona y sus movimientos que eran conocidas las limitantes de la coalición que representaba (PRD-PPS).

Mientras, el Revolucionario Institucional se concentró en Guanajuato, capital, PAN y PRD establecieron su centro de operaciones en León, considerado bastión panista y "el reto del priismo nacional" (277) para las elecciones del 18 de agosto.

Junto con las denuncias de irregularidades pre-electorales, continuaban los golpes bajos, como la invitación priista para que los opositores firmaran un pacto de civilidad que incluía el acuartelamiento de todos los activistas y la reserva de juicios sobre las elecciones y sus resultados, o bien el anuncio que hiciera el coordinador del CEN del PRI en la II Circunscripción, Rafael

(277) Periódico A.M. 9 de agosto de 1991.

ESTA TESIS NO PUEDE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ocegüera Ramos, quien unas horas antes de dar inicio - las elecciones manifestó que Muñoz Ledo se retiraría de la competencia, lo cual generó desconcierto y el desmentido del PRD.

Hubo una alta participación ciudadana y desde temprana hora las casillas presentaban filas de votantes.

Se desató una guerra de cifras, sobre todo porque la noche del mismo 18 de agosto el PRI anunció que según reportes de sus representantes en 3,499 casillas -de 3,854 instaladas en el estado-, Ramón Aguirre contaba -- con el 58% de la votación. Esta apreciación -por demás disparada pues se continuaban recibiendo resultados de casillas apartadas-, contribuyó a que al otro día Vicente Fox se proclamara triunfador.

Inducción y presión de electores, proselitismo -priista, insuficiencia de boletas -sobre todo para gobernador-, acarreos, participación de policías y agentes de tránsito en acciones fraudulentas, ingerencia de taxis -"piratas" afiliados al PFCRN para robar urnas, expulsión de representantes, entre otros, fueron atropellos constantes que se pudieron verificar.

Ante las anomalías detectadas -entre ellas las -- operaciones calificadas como fraudulentas y conocidas como "Tamal", "Clave 42", y "Banderita"-, surgió el primer consenso opositor: es inaceptable la pretendida victoria priista. Y Porfirio Muñoz Ledo le alzaría el brazo a Vicente Fox en señal de triunfo, y posteriormente la candidata pedemista haría lo mismo. De esta forma, PRD y PDM, como también lo harían prerretistas, se sumaron -

al supuesto triunfo panista.

Vicente Fox fue reforzado por el Comité Ejecutivo Nacional de su partido. Incluso, durante el mitin celebrado el 20 de agosto en León, Luis H. Alvarez aseguró: "Aquí estamos para decirle al gobierno que violentar la voluntad de los guanajuatenses sería un acto de barbarie y, lo que es más, una tontería que no sólo le habría de costar caro al gobierno, sino al país entero".

"Por más de una razón -indicó- el fraude electoral sería para el gobierno un suicidio político y, para la nación, un retroceso lamentable a épocas negras de la historia nacional".

Aumentó la presión panista y la ciudadanía respondió a la convocatoria de Acción Nacional. Combinando la defensa jurídica con la movilización popular, Vicente -- Fox llenó las plazas de León, Irapuato, Celaya y Guanajuato, capital, denunciando anomalías, proponiendo resistencia civil activa y pacífica, y prometiendo luchar hasta donde el pueblo se lo demandara.

Señaló responsables del fraude electoral: Rafael Corrales Ayala, gobernador del estado, Ramón Aguirre, -- candidato priista, y José Abén-Amar González, presidente de la Comisión Estatal Electoral y quien fuera acusado -- por el PAN de haber dirigido personalmente las acciones fraudulentas. Fox se cuidó de no atacar directamente al Presidente de la República.

Muñoz Ledo, quien había señalado que el triunfa--

dor de las elecciones era el panista, reapareció en la concentración del 23 de agosto donde manifestó: "Vengo a esta tribuna no sólo por el mandato de mi conciencia, sino por instrucciones expresas del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática quien ha enviado toda su solidaridad y apoyo a Vicente Fox, - vencedor de esta contienda". Y de esta manera también respondía al señalamiento de Carlos Navarrete, diputado y candidato a senador por el PRD, quien había subrayado que la solidaridad de Porfirio era a título personal -- por lo que no representaba a su partido.

Ahora bien, ante las suspicacias que se derivaron del apoyo perredista al candidato panista, en su recorrido a pie de León a Silao, Fox Quezada aclaró que no existían alianzas ni pactos ni firmas y que resultaba una situación coyuntural el hecho de que en esta lucha ellos se sumaran a la causa del blanquiazul.

En el mensaje que Fox Quezada había preparado para la reunión de los simpatizantes de Acción Nacional - en el Angel de la Independencia, y a la cual llegó demasiado tarde por participar en un mitin frente a las oficinas del Tribunal Electoral en Guanajuato, capital, -- afirmaba que "el Partido Oficialista y su candidato - - (sic) inflaron su votación en cifras cercanas a los 350 mil votos que, por fraudulentos, no son jurídica ni moralmente computables".

Por su parte, el PRI y su candidato actuaban seguros de su triunfo, aunque revelaban escaso poder de convocatoria.

Quizás el primer indicio de que las cosas no andaban muy bien para ellos en relación con la visión gubernamental fue el repentino viaje que realizara Ramón Aguirre a la Ciudad de México el 21 de agosto cuando se encontraba en la Alhóndiga en un mitin de apoyo.

Continuaba la radicalización panista mientras que Aguirre Velázquez aseguraba que se cumplía su aspiración de gobernar Guanajuato y que el Presidente Carlos Salinas de Gortari asistiría a su toma de posesión, como ya es costumbre.

Acción Nacional advirtió que llevaría el caso Guanajuato a foros nacionales e internacionales, que existía la posibilidad de que ningún diputado y senador electo de ese partido asistiera al Congreso si no se reconocía a Fox Quezada como ganador. También trascendió que el Consejo Nacional panista se reuniría en León los días 7 y 8 de septiembre, coincidiendo con el término de labores del Colegio Electoral y con el inicio formal de resistencia civil activa.

#### 4.13.1 Aguirre renuncia

Pero el 29 de agosto, en un histórico mensaje, -- Ramón Aguirre dió a conocer que no tomaría posesión como gobernador de aquella entidad. "Los he reunido -afirmó- entonces- para hacer de su conocimiento que he resuelto no presentarme a rendir protesta como gobernador constitucional del Estado de Guanajuato". Y agregó: "Esta -decisión la he tomado ante mi propia conciencia, plenamente convencido de que esa es la parte que me correspon

de para preservar la concordia y la paz en Guanajuato".

Asimismo, tras afirmar haber obtenido el triunfo y reiterar su lealtad inquebrantable al Presidente, descalificó a sus rivales:

"Acuso a Vicente Fox de pretender por la vía del chantaje y la violencia, apoderarse de un gobierno que sabe que el voto no le ha dado. Quien ha mostrado un profundo desprecio por la dignidad del pueblo al señalar que un desayuno o una obra compra la conciencia de un votante, y que no comprende que ganar una ciudad no significa ganar un estado".

"Acuso a Porfirio Muñoz Ledo de haber sembrado desconfianza y terror en este proceso y de empeñar su participación sólo en busca de ventajas políticas personales. Su ambición sólo es superada por su perfidia; pero el pueblo de Guanajuato lo rechazó como ya lo habían rechazado gobiernos de otras naciones cuando quiso representar a nuestro país, y quien también tuvo un comportamiento indecoroso al representar a México en el exterior".

Este comunicado desató el terremoto político-electoral, entre otras causas porque el Congreso del Estado que fungió como Colegio Electoral, poco antes había determinado: "es gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, para el sexenio que comenzará el 26 de septiembre del presente año y terminará el 25 de septiembre de 1997, el ciudadano José Ramón Agui--

re Velázquez en virtud de haber obtenido el mayor número de votos válidos".

De acuerdo al artículo 73 de la Constitución local el Congreso de Guanajuato designaría un gobernador interino quien a su vez convocaría a nuevas elecciones.

Cobró fuerza la versión de que esta decisión no -- era una resolución personal de Aguirre Velázquez, sino -- que obedecía a una determinación del Presidente de la Re pública bajo el criterio de que sólo él pudo haber evita do la toma de posesión del priista que luego de haber -- sido formalmente declarado vencedor terminaba realmente -- vencido.

Entre los indicadores de lo anterior, destacan: - el hecho de que la dimisión de Ramón Aguirre se conoció y difundió primero en la capital del país que en Guanajuato; la reunión celebrada casi a las 4 de la tarde en Los Pinos entre el Presidente Carlos Salinas de Gortari, el titular de Gobernación, el dirigente nacional del PRI y otros miembros cercanos al Jefe del Ejecutivo; las quejas de algunos priistas locales que indicaron que se trataba de una decisión que venía del centro, así como sus críticas a la dirigencia nacional de su partido; un cable de la agencia AFP que tomó como fuente a un vocero de Presidencia -no identificado- según el cual la renuncia fue una decisión personal pero como resultado de un consenso con el PRI y el Primer Mandatario, la versión -- sería desmentida por la Presidencia a través de Notimex; además de las cifras que aparecieron como oficiales y -- que de ninguna manera explican la posición final del exdirector de la Lotería Nacional.

Posteriormente, la revista "Proceso" aportaría -- otra prueba de contundencia. En un reportaje firmado en Washington, Carlos Puig escribió: "La caída del candidato priista fue anticipada por Wall Street Journal. Y el motivo real de esa caída -una orden del Presidente de México- lo hizo público, antes que nadie, el New York Times. Alrededor de las 2 de la tarde del viernes 30, - - aproximadamente catorce horas después de que Ramón Aguirre anunció que no asumiría la gubernatura de Guanajuato, un grupo de corresponsales extranjeros en México, - convocado por Otto Granados Roldán, director de Comunicación Social de la Presidencia de la República, conoció - la versión de Los Pinos sobre los sucesos de Guanajuato, que hasta el cierre de esta edición se había negado a la prensa nacional; que la "renuncia" de Aguirre había sido ordenada por el presidente Carlos Salinas de Gortari y - que esto era una "demostración del Presidente de que ahí donde la victoria no hubiese sido clara, él podía tomar acciones" (278).

Pero volvamos al editorial del Wall Street Journal que fue publicado el mismo día de la renuncia de - - Aguirre Velázquez. En esa ocasión el periódico estadounidense sostuvo: "El Presidente Salinas tiene hoy la oportunidad de barrer, con un golpe similar (como el "quinozo"), las acusaciones de irregularidades electorales que han atormentado a su partido en el pasado y que amenazan de nublar su futuro indefinidamente. Para abatir permanentemente esa nube, muy probablemente para siempre, simplemente necesita ordenar que se repita la disputada - -

elección de gobernador en el estado de Guanajuato".

#### 4.13.2 Segundo Gobernador de Oposición

El PAN pasó de su apasionada defensa de la victoria de Vicente Fox a la lucha por lograr que el alcalde de León, Carlos Medina Plascencia, se convirtiera en el gobernador interino con la seguridad de que él sí garantizaría una jornada electoral justa y transparente.

Días después difundiría su criterio sobre esta decisión: "La rectificación hecha por el régimen a su propia trampa es insuficiente frente al reclamo de Acción Nacional; sin embargo posibilita la restauración del orden quebrantado por el fraude electoral y la reparación parcial del daño causado por el mismo, en la medida que permite la celebración de nuevas elecciones bajo la supervisión de autoridades honestas" (279).

El presidente del PRI municipal en León, Harold Gabriel, señaló: "Parece que nos quieren imponer un gobernador de oposición por dedazo" (280).

Grupos de priistas locales, tan desconcertados como irritados, reclamaron el triunfo de Ramón Aguirre y tomaron el Palacio Legislativo de la entidad pero no pudieron evitar la designación del panista (ésta se llevó a cabo a las 3:40 de la mañana del primero de septiembre cuando estaban presentes 6 diputados priistas e igual número de panistas, 1 del PDM, otro del PARM, y uno más in

(279) El Nacional. 9 de septiembre de 1991.

(280) Excélsior. 01 de septiembre de 1991.

dependiente; el resultado: 9 a favor y 6 en contra). Y aquí encontramos otro indicador importante dado que la bancada priista, que pudo haber evitado esta decisión, la favoreció al no presentarse en grupo para desecharla. Difícilmente se podría hablar de casualidad o de incapacidad priista en estos casos.

Más tarde, miembros del tricolor, junto con algunos cardenistas, tomarían varios ayuntamientos.

Carlos Medina, quien además de otros cargos fue consejero de Coparmex entre 1983 y 1985 y vicepresidente del Centro Empresarial durante el mismo período, ofreció un gobierno pluripartidista -que no de coalición- y la realización de elecciones limpias, y desechó una "cacería de brujas".

La reacción de Fidel Velázquez no se hizo esperar y aseguró que no se puede jugar con el voto de los guanajuatenses, pues el PRI triunfó y no tiene por qué entregar el poder.

Los panistas confían en que la nueva administración, para garantizar la próxima contienda, hará revisar el padrón electoral, propondrá credenciales de elector con fotografía, cambiará autoridades de organismos electorales, y evitará la desviación de recursos públicos para apoyar candidatos y/o partidos.

Por su parte, Luis Donaldo Colossio ante el Consejo Político de su partido subrayó que triunfaron en Guanajuato y elogió la determinación que tomara Aguirre Velázquez.

El dirigente nacional del PRI dijo: "las razones que expuso nuestro candidato para no ocupar el cargo por el que contendió, son razones de partido (...) lo hizo no sólo ante su conciencia, sino abiertamente, de cara al partido, con dignidad y con compromiso militante" (281).

"Por eso -manifestó-, se equivocan quienes interpretan esta decisión como reconocimiento de supuestos --ilícitos electorales.

Nuestra invitación a cotejar actas no tuvo otra respuesta que las expresiones despectivas hacia la legalidad del candidato panista Vicente Fox Quezada. Lesionan la democracia quienes no acreditan, con pruebas, sus acusaciones".

Y añadió: "También se equivocan quienes interpretan el caso de Guanajuato como compensación política a un supuesto fraude generalizado. El PRI tiene bien documentados sus votos. Las acusaciones de los partidos de oposición sólo tratan de encubrir su escasa capacidad para convencer a la ciudadanía de brindarle su apoyo; pretenden ocultar su fracaso en la descalificación infundada".

"Se equivocan quienes conjeturan que hubo componendas en el caso de Guanajuato", afirmó.

Dijo que "hoy en Guanajuato, con esta decisión, el (281) Ver: Texto íntegro del mensaje de Luis Donald Colossio. Uno más uno. 4 de septiembre de 1991.

PRI ofrece una nueva prueba de fidelidad irrenunciable - a su vocación democrática". Luego aseguró que esto no implica darle la espalda a sus correligionarios y les solicitó un esfuerzo adicional.

El priismo local mantenía sus desacuerdos mientras que el PAN mostraba cierta satisfacción con la resolución parcial del conflicto.

Sobre el PRI pesaba el hecho de que la decisión - de Aguirre Velázquez ni aparecía como personal ni tampoco de partido, sino como un veredicto que ya muchos le - atribuían al primer priista del país.

Acción Nacional tenía a cuestas una acusación de - la cual difícilmente se libraría debido a que el interinato apareció como una componenda política producto de una negociación.

Hasta aquí la actual administración ganaba sin -- perder pues si bien es cierto que ofreció víctimas, también lo es que el costo aparecía relativo en términos de poder. Esto es, no hubo alternancia ni respeto estricto al voto pero se recogían indicadores que mejoraban la -- imagen presidencial en torno a un saneamiento político - de la elección.

Pero vendrían más sorpresas y éstas dañarían el - ánimo panista y la voluntad política que se le adjudicaba al presente régimen en Guanajuato.

El 9 de septiembre la fracción priista de la 54\_

Legislatura de Guanajuato presentó a la Comisión Permanente del Congreso, una iniciativa para modificar los artículos 68 y 110 de la Constitución local con la intención de suprimir la residencia y establecer que para ser gobernador se necesita ser ciudadano mexicano y guanajuatense por nacimiento.

Con esta maniobra "legal" se intentó sacar de la jugada a Vicente Fox y como efecto secundario a Porfirio Muñoz Ledo. Una insospechada reacción priista que como nuevo capítulo cambiaba las perspectivas del conflicto.

Vicente Fox sostuvo que se trataba de una porqueña del sistema. "Quieren dejarme fuera y ya dejaron -- fuera también a Carlos Medina Plascencia, al nombrarlo gobernador interino", aseguró entonces luego de señalar -- que "el chirrión les va a salir por el palito" (282).

Lo cierto es que mientras el panista designado gobernador interino se tenía que apostar a la gobernabilidad y tranquilidad en la entidad; el otro panista, como "campeón sin corona", tendría que retomar movilización popular y resistencia civil como medios de presión política. A partir de este golpe propinado por el tricolor, comenzó a manejarse la posibilidad de que Medina Plascencia no tomara posesión como gobernador interino y se fuera a la calle junto con Fox Quezada lo que, sin duda, hubiera acentuado la polarización de fuerzas en el estado. La posibilidad era real y los panistas presionaban.

La iniciativa priista fue aprobada. El Revolucio  
nario Institucional con el apoyo de legisladores del - -  
PDM, PPS, PARM y un independiente. Sólo faltaba el pro-  
nunciamiento de los ayuntamientos del estado.

La respuesta no se hizo esperar y el PAN llegó a\_  
considerar jugarse el registro -si esto fuera necesario-  
en su intento por evitar que Fox Quesada resultara impe-  
dido para competir nuevamente.

Pero el entonces gobernador vetó las reformas a -  
la Contitución y volvió a cambiar el rumbo de esta expe-  
riencia sin precedente. Rafael Corrales Ayala consideró  
"inoportunos" los cambios pues, según dijo, "en el esce-  
nario de hoy día, pareciera pretender un carácter especí-  
-ico para algunos de los contendientes del pasado proceso  
electoral".

La amenaza sigue latente para Acción Nacional - -  
pues, de acuerdo a lo expuesto, la iniciativa priista ha  
brá de ser discutida por la LV Legislatura. Esto expli-  
ca que varios analistas contemplan la posibilidad de un\_  
gobernador opositor que pudiera ser rehén del Congreso -  
mayoritariamente priista que además será el encargado de  
"descongelar" el veto impuesto. Además de que tendrá en  
la secretaría de gobierno al priista Salvador Rocha, a -  
quien se le menciona como parte de la negociación PRI- -  
PAN.

Frenada esta intentona, vendría la toma de pose--  
sión del segundo gobernador panista.

El 26 de septiembre, y ante el Presidente Salinas de Gortari y el titular de Gobernación, Carlos Medina -- asumió el cargo. Entre gritos de "Maquío" y "Vicente", -- este panista subrayó que es necesaria la búsqueda del -- bien común y la creación de la "civilización del amor".

"Tendremos en la relación con el centro, tanto Guanajuato como sea posible y tanta Federación como sea necesaria" (283), prometió.

Por su parte, Vicente Fox se rehusó a asistir a la salutación al Presidente y al nuevo gobernador surgido de su partido. De acuerdo a versiones periodísticas, -- "estoy en mi tierra y si quiere que venga a saludarme", -- habría dicho.

Conviene señalar que existe una versión en el sentido de que la difícil relación entre el Presidente Carlos Salinas y Vicente Fox obedece, entre otras razones, -- a un problema personal.

Guanajuato, junto con San Luis Potosí, aparece como la primera jugada no maestra del presente régimen en cuanto a resolución del conflicto se refiere.

Bajo el criterio de que ni Ramón Aguirre ni Vicente Fox ocuparían la gubernatura se optó por una tercera vía que provocó costos y desgastes considerables. Este camino tortuoso, marcó un saneamiento, entre comillas, -- que no logró "limpiar" la elección.

Acción Nacional comprobó que las denuncias en el exterior, la prensa extranjera y la movilización popular presentan importantes posibilidades en sus luchas electorales en cuanto a presión y negociación.

El escandaloso proceso electoral en esta entidad desató una polémica en torno a la consideración de que algunos actores políticos están sucios y otros han sido ensuciados. Se cuestiona la voluntad democrática de las autoridades, la reforma del PRI y la actitud del blanquiazul.

En tanto espera que el gobernador interino responda a sus expectativas y observa una tendencia a frustrar de una u otra forma que Vicente Fox llegue al relevo, el PAN apenas ganó una accidentada batalla de una guerra de pronóstico reservado (284).

- (284) Vichique, Miguel Angel. Acontecimientos Sociopolíticos. Guanajuato, Laboratorio Político-Electoral. "Aguirre renuncia. Segundo gobernador de oposición". Servicio Mensual del Centro de Estudios Sociales - del CCE. Agosto-septiembre-octubre, 1991.

C O N C L U S I O N E S

- I. La democracia es un proceso continuo que demanda no solamente reformas sino estudio, organización y enseñanza al pueblo.
- II. Un régimen es calificado de autoritario cuando se mantiene en el poder por tiempo indeterminado y para lograr sus fines usa de todo tipo de tramas, reformas y evasivas para obtener una mayoría votante por medio de acarreos y fraudes.
- III. Para realizar un auténtico proceso democrático el pueblo necesita elegir a sus representantes libremente.
- IV. Sólo así, el Congreso Federal es el representante legítimo y defensor del pueblo.
- V. Para garantizar la expresión de la voluntad del pueblo es necesario que las elecciones sean limpias - ética y moralmente.

- VI. El sistema democrático se fundamenta en el voto y - por el se prolonga, erigiéndose en una conquista social y expresión de la soberanía del pueblo.
- VII. La Comisión Federal Electoral en realidad y por ley es un órgano dependiente de la representación gobernamental y su autonomía es relativa. Por lo tanto es un órgano manejado por el gobierno y su autonomía está dirigida.
- VIII. A medida que aumenta el número de diputados de re-- presentación proporcional, aumenta el número de circunscripciones electorales; es por lo tanto la democracia un proceso de expansión territorial en rela-- ción con el aumento poblacional.
- IX. La distribución de curules por representación pro-- porcional es únicamente una cuestión para obtener - la mayoría legislativa y evitar inestabilidad y falta de decisiones por insuficiencia de fuerza repre-- sentativa.
- X. La permanencia continuada en los puestos del Senado pueden ocasionar problemas generados por vicios de de antigüedad, impidiendo a los nuevos representantes de actuar con la debida igualdad y libertad.

- XI. Es una pregunta que solamente con el tiempo se pueda contestar: con la antigüedad los parlamentarios ganaron experiencia en beneficio del pueblo, adquiriendo un mayor perfeccionamiento llegando a un profesionalismo de una carrera parlamentaria?
- XII. La división de poderes es el principio básico para el desarrollo del proceso democrático evitando así, el permanente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.
- XIII. La democracia es un reclamo a la libertad, además es una garantía para el ciudadano, encontrándose a saldo de las manifestaciones autocráticas del poder. Es un principio inherente al Estado de Derecho contemporáneo.
- XIV. La ciudadanía debe estar apoyada en el Principio de Seguridad a través del Poder Judicial para garantizar la independencia de sus decisiones cuando se trate de asuntos políticos o cuando el caso requiera por su complejidad, con el profundo conocimiento por parte del juzgador.
- XV. Será indispensable para disponer de la libertad de actuación del poder judicial la eliminación del VI párrafo del artículo 111 Constitucional.

- XVI. Debería reconsiderarse la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como 2a. Instancia en el proceso electoral.
- XVII. Estimo procedente incluir el artículo 242 de la -- L.O.P.P.E.  el nuevo Código Federal Electoral.
- XVIII. Al ser creado el Tribunal del Contencioso Electoral su actuación debe ser estrictamente autónoma para - que no caiga en el vicio del Poder Judicial que - - tiende a un análisis político y no jurídico.
- XIX. Constituyendo el Derecho Electoral el Instrumento - Normativo de la democracia, es de vital importancia crear su cátedra con toda la independencia y autonomía en las universidades.
- El Derecho Electoral es una rama del derecho con - autonomía, poseedor de un Código y de un Tribunal - con independencia.
- XX. Todo se habrá frustrado cuando un Gobierno recompense a la ilegalidad. Automáticamente el Proceso Electoral estará plegado: "de viejos vicios y prácticas fraudulentas".
- XXI. El fraude electoral es el factor evidente de un retroceso.

- XXII. La idoneidad en el desarrollo de las elecciones es - factor: "si ne qua non", para que el pueblo se apoye y se convenza de que el voto es el arma más efectiva en una institución pluralista.
- XXIII. La legalidad y la legitimidad en el proceso electoral deben ser observados; de lo contrario es un atento a la voluntad del pueblo.
- XXIV. La modernización debe estar ajena a las prácticas - autoritarias.
- XXV. La consulta popular es de suma importancia para el - ajuste de las necesidades apremiantes y decisiones - en el desarrollo de una democracia.
- XXVI. El Plebiscito así como el Referendum son los medios\_ más eficaces para un mejor entendimiento con el pueblo y de decisiones en un desarrollo democrático.
- XXVII. El voto: "no debe jamás estar sujeto a negociaciones".
- XXVIII. En un proceso democrático la sociedad debe entrar en concertación con el Gobierno y con el debido respeto criticar constructivamente los puntos relacionados - con anterioridad al Proceso Electoral.
- XXIX. La actuación de los representantes del pueblo debe - ser igualmente respetuosa en el recinto Parla- mentario para poder coordinar en base a la Ley Suprema, - Códigos y Reglamentos, los problemas que se susciten.

- XXX. La Cámara de Diputados debe ser un recinto de respeto y consideración para llegar a un reflexivo - acuerdo entre los representantes de los diferentes Partidos.
- XXXI. El estudio y el análisis de los asuntos presentados necesitan un profundo conocimiento de causa - que solamente con la ayuda de asesores en las diferentes materias podrán ser elucidados.
- XXXII. El Tribunal Federal Electoral con el apoyo de los Colegios Electorales son las autoridades correspondientes que emiten las resoluciones definitivas en los casos de elegibilidad de los integrantes del - Congreso, y la validez de los Comicios Federales.
- XXXIII. Los cambios son inexorables pero tendrán que conducirse para que no se den en forma anárquica y desordenada.
- XXXIV. Los nuevos mecanismos Jurídico-Electorales permitirán superar los obstáculos y las contingencias de la época transformadora en que vivimos.
- XXXV. El marco de una nueva cultura política será bien recibidas por el Gobierno de la República; toda - iniciativa que contribuya a vigorizar el entendimiento y la concordia: entre los mexicanos.

XXXVI. La madurez política entre las relaciones que se dan entre Ciudadanos, Partidos Políticos y Gobierno, - contribuirán para establecer el diálogo, la concertación y el acuerdo que representa un avance en materia política.

## BIBLIOGRAFIA

- ACONTECIMIENTOS SOCIOPOLITICOS, Edición Especial, Servicio Mensual del Centro de Estudios Sociales del CCE, - Julio de 1991 y Agosto-Septiembre-Octubre, 1991.
- CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores, 2a. edición, México, 1979. ISBN 928-23-0283-8.
- FEDERACION NACIONAL DE ABOGADOS AL SERVICIO DEL ESTADO. El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana. Reforma Constitucional Electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1991.
- LAJOUS, ALEJANDRA. Los Partidos Políticos en México. Premia Editora, 1985. México, D.F.
- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.
- LOPEZ MORENO, JAVIER. Elecciones de Ayer y de Mañana. Costa Amic Editores, S.A. México, 1987.
- PATINO CAMARENA, JAVIER. Análisis de la Reforma Política. Serie G: Estudios Doctrinales N° 38, UNAM, México, 1981.
- PROCESO, Semanario de Información y Análisis. N° 732, México, 12 de Noviembre de 1990, 9 de Septiembre; 1991.

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. Tribuna Federal Electoral.  
México, 1991.

UNAM, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Año III, N° 8, Mayo-Agosto de 1988, México.  
ISSN 0187-0203.

UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Las  
Elecciones Federales de 1988 en México. Colección  
Procesos Electorales 4, México, 1988.

VOZ PUBLICA, Periodismo Civil. Año XIV, N° 314, 15 de  
octubre de 1991.

#### DIARIOS Y PERIODICOS:

Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre, 1986.  
12 de Febrero, 1987.  
México.

El Sol de México, 26 de Agosto, 1991.

Excélsior, 20 de Diciembre, 1986. ,  
27 de Enero, 1991.  
22 de Agosto, 1991.  
23 de Agosto, 1991.  
24 de Agosto, 1991.  
25 de Agosto, 1991.  
1° de Septiembre, 1991.  
2 de Septiembre, 1991.  
27 de Septiembre, 1991.

La Jornada, 1° de Octubre, 1991.  
17 de Diciembre, 1986.  
31 de Agosto, 1991.  
26 de Agosto, 1991.  
20 de Diciembre, 1986.

Uno Mas UNO, 4 de Septiembre, 1991.  
26 de Agosto, 1991.  
18 de Diciembre, 1985.

El Nacional, 9 de Septiembre, 1991.

El Financiero, 27 de Agosto, 1991.  
3 de Septiembre, 1991.  
25 de Octubre, 1991.

Acción, 30 de Septiembre, 1991.

Vol. 5

00781  
10  
20  
V-1-5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE POSGRADO

DIRECTOR Y TUTOR:  
DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS DOCTORAL:

EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN LA FORMACION  
DE LOS PARTIDOS POLITICOS, EN EL SISTEMA ELECTORAL  
(MEXICO-BRASIL)

ALUMNA:

MARLY HAYDT DE ALMEIDA

1992

I N D I C E

Pág.

CAPITULO V

EL ANALISIS DEL DERECHO ELECTORAL BRASILEÑO Y COMO  
PROPOSICION LA TECNICA EMPLEADA POR EL SISTEMA DEL  
VOTO DISTRITAL MIXTO ALEMAN

INTRODUCCION	501
5. CONCEPTO	504
5.1 OBJETO DEL DERECHO ELECTORAL	511
5.2 LAS FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL	515
5.3 RELACIONES CON LAS DIFERENTES DISCIPLINAS JURIDICAS E IMPORTANCIA DE SU ESTUDIO	526
5.4 ANTECEDENTES NACIONALES	532
5.5 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA EN EL IMPERIO	534
5.6 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA EN LA PRIMERA REPUBLICA	536
5.7 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA A PARTIR DE 1930	538
5.8 LA IMPORTANCIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA	540
5.9 EL CODIGO ELECTORAL BRASILEÑO DE 1965	541
5.10 SUGERENCIAS HECHAS PARA UNA NUEVA REFORMA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA	544
5.11 RECIENTE DESARROLLO EN LA LEGISLACION ELECTORAL	545
5.12 RECORDATORIOS UTILES DEL MARKETING POLITICO	547
5.13 LA VENTAJA Y LA NOBLEZA DE LA URNA Y EL PROBLEMA DE LA "BOCA DE URNA"	550
5.14 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL	555
5.14.1 LOS PROCESOS TECNICOS DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL	557
5.14.2 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA CONSTITUCION DEL 5-X-1988	561

5.15	EL SISTEMA VICIADO DEL VOTO PROPORCIONAL Y EL "CAMBALACHE ELECTORAL"	563
5.15.1	SISTEMA IRRACIONAL	564
5.16	EL SISTEMA POLITICO PARTIDARIO	566
5.16.1	LA URGENCIA IMPERATIVA DE UNA REFORMA	567
5.17	PROPOSICIONES Y PROYECTOS DE LEY SOBRE EL VOTO DISTRITAL MIXTO	570
5.18	LA TECNICA EMPLEADA EN EL SISTEMA ELECTORAL ALEMAN	572
5.18.1	LA LEGISLACION ALEMANA	578
5.18.2	LA FEDERACION, LOS LANDER, LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS	580
5.18.3	LAS ELECCIONES Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN ALEMANIA	583
	CONCLUSIONES	588
	BIBLIOGRAFIA	

Las leyes de un país deben tener en cuenta el carácter físico de éste, el clima, la calidad del suelo, su situación, su tamaño y el género de vida que llevan sus habitantes.

Montesquieu.

## INTRODUCCION

Un sistema electoral muestra en gran parte la forma de organización del Estado y los parámetros de los procedimientos decisorios que se utilizan para las cuestiones de la sociedad. Es imposible conocer un sistema electoral sin tomar en cuenta a la sociedad y al Estado en que se inserte, de la misma forma que no es viable el conocimiento de las reglas básicas de esa sociedad y de ese Estado sin analizar más detenidamente su respectivo sistema electoral.

La amplitud y complejidad del tema referente a los sistemas electorales impone muchas dificultades al trabajo analítico del jurista, en principio más preocupado por el derecho positivo, de las tradiciones, de la jurisprudencia y de la doctrina jurídica, no puede obstruir el encuadramiento del derecho electoral en el campo de las ciencias sociales. La integración del derecho con la sociología, la ciencia política, la economía, en fin, con el conjunto de las ciencias sociales, no es apenas aconsejable, mas se torna condición necesaria para la validación del proceso de investigación. Por otro lado, la intención de un enfoque más amplio de los sistemas electorales no puede llevar al jurista a desconocer la necesidad, en un estudio del derecho electoral, de dar prioridad a las referencias originarias de las fuentes

del derecho -el derecho positivo, las tradiciones, la jurisprudencia y la doctrina jurídica- si no son suficientes, son entretanto las líneas maestras que impulsan a la investigación.

Resaltada la necesidad de un enfoque multidisciplinario, donde entretanto no sean empalidecidas las referencias originarias de las fuentes del derecho, es importante la mención de otra cuestión preliminar de importancia significativa para el estudio de los sistemas electorales desde el punto de vista del derecho electoral, cual es la definición de los límites del campo de investigación. La noción sistema electoral comprende, en sentido bastante amplio, todo y cualquier procedimiento, tanto sus causas como sus consecuencias, a través del cual los integrantes de una sociedad, en cualquier número, se manifiestan con el objeto de tomar decisiones relacionadas con la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado; así por ejemplo, la elección del presidente de la República Federativa del Brasil, por sufragio directo, universal, secreto y en dos turnos, y la designación de representante de los funcionarios para integrar el directorio de una empresa pública -por un pequeño número de personas- son procedimientos integrados al cuadro general del sistema electoral brasileño. Adoptándose tal noción general, con la creciente complejidad del Estado moderno se podría asimismo encuadrar en el ámbito del sistema electoral estatal el conjunto de procedimientos de gestión de la sociedad y de las instituciones públicas, lo que conduciría a una ampliación desmedida del campo del derecho electoral, de -

tal modo que provocaría su plena superposición con el de  
recho constitucional y con el derecho administrativo. Se  
impone por tanto una delimitación que reduzca y precise  
el objeto a ser enfocado.

En sentido estricto, el sistema electoral de un -  
Estado comprende en todos sus aspectos los procedimien--  
tos necesarios para la elección de los representantes de  
la sociedad destinados a integrar los organismos respon-  
sables por la dirección política de ese Estado y también  
los procedimientos de naturaleza plebiscitaria a través\_  
de los cuales la sociedad en general, por medio del su--  
fragio universal, se manifiesta sobre cuestiones políti-  
cas de mayor importancia. En este contexto, compete al  
derecho electoral el estudio de tales procedimientos a -  
partir de las referencias con los elementos originarios\_  
de las demás áreas de las ciencias sociales.

El análisis del sistema electoral brasileiro, prin-  
cipalmente con el objetivo de presentar anotaciones que\_  
muestren una caracterización general del sistema, no de-  
be alejarse de los parámetros aquí fijados y pertenecien-  
tes a la definición del instrumento de investigación - -  
(fuente de derecho y elementos de las demás áreas de las  
ciencias sociales) y a la delimitación del campo de estu-  
dios (sistema electoral en sentido estricto).

## CAPITULO V

EL ANALISIS DEL DERECHO ELECTORAL BRASILEÑO  
Y COMO PROPOSICION LA TECNICA EMPLEADA POR  
EL SISTEMA DEL VOTO DISTRITAL MIXTO ALEMAN

## 5. CONCEPTO

En la sociedad democrática la legitimidad gubernamental está basada en el consentimiento del pueblo.

Las funciones gubernamentales deben emanar de la colectividad, ser ejercidas en su nombre y para su provecho.

Cabe considerar que se viene desvirtuando el concepto del vocablo "democracia", pues todos los regímenes políticos de la actualidad, a pesar de las profundas divergencias en las concepciones y en el ejercicio de la autoridad pública, están rotulándose como democráticos.

Así es como en la encuesta emprendida por la UNESCO, en 1949, se tomó el sorprendente resultado de no haber tenido una única discrepancia entre las naciones consultadas, tanto del Oriente como del Occidente, todas proclamando, enfáticamente, el carácter democrático de sus instituciones.

Esta generalizada utilización terminológica, a simple vista puede denotar el creciente fortalecimiento de los ideales democráticos. Así pues, no ocurre porque no siempre las construcciones literales se ajustan a la realidad, al revelar, en muchas situaciones, que todo no

pasa de fachadas retóricas, por la fascinación que la palabra democracia irradia sobre todos los pueblos.

Hay, no obstante, la necesidad de un trabajo de depuración de los ingredientes publicitarios, para que la democracia pueda ser identificada a través de sus propios contenidos.

Posee la democracia, es evidente, su mundo de valores, apoyados en expresivos legados históricos, adaptados a las renovadas exigencias histórico-sociales.

Trae la democracia implícita, según entiende Leslie Lipson, el "concepto propio de civilización" (284) o envuelve "una forma de vida", en el decir de Carl Friedrich (285). A su vez, considera Agustín Basave que "se trata de un estilo colectivo de vida, de una manera de vivir en común que requiere, ciertamente, madurez política -y de una posibilidad de responder a la vocación humana" (286).

El enfoque de Georges Burdeau adquiere mayor amplitud por considerar "una filosofía, un modo de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno" (287).

- 
- (284) Lipson, Leslie. "La civilización democrática". Trad. de Alvaro Cabral, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1966, v. II, p. 718.
- (285) Friedrich, Car. "La democracia como forma política y como forma de vida", Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1960, p. 35.
- (286) Valle, Agustín Basave Fernández del. "Teoría de la democracia", México, Libreros Mexicanos, 1964, p.23.
- (287) Burdeau, Georges. "La democracia". Trad. de Paulo Antonio dos Anjos, Lisboa, Publicaciones Europa-América, 1962, p. 9.

Es innegable que la democracia tiene su propia -- concepción del mundo, una visión total del universo, teniendo al hombre por fundamento y destinatario de la actividad estatal. De ahí que aparezca como piedra angular de la democracia la idea de libertad, considerada como elemento coextensible de la naturaleza humana y de figura intemporal, operando en sintonía con la idea de -- igualdad.

Aplicando estos valores en el ámbito propiamente político, en la edificación de un esquema institucional democrático, se despunta la concepción del pueblo como -- auténtico titular del poder soberano.

Emerge, entonces, la concepción de legitimidad -- del poder gubernamental, que envuelve dos dimensiones en el régimen democrático:

- a) Legitimidad en cuanto a la investidura;
- b) legitimidad en cuanto al ejercicio.

Se busca así, darle expresión impersonal al poder, a caracterizarse por la renovación periódica de las investiduras, a través de la designación del pueblo. Se opera, por ese proceso, la institucionalización del poder estatal, quedando las atribuciones permanentemente -- vinculadas a las instituciones y no a sus eventuales ocupantes.

Georges Vedel observa, con la debida procedencia -- que: en el gobierno del pueblo y por el pueblo, son innu

merables los problemas que se presentan, de los cuales - se destacan los tres siguientes:

- a quién pertenece la soberanía del Estado
- cómo es ejercida esta soberanía, de forma directa o indirecta?
- cómo está organizada la expresión de esta soberanía? (288).

Existe una inevitable implicación entre las cuestiones propuestas, pero no basta proclamar retóricamente ser el pueblo el verdadero titular de la soberanía, sin que se establezca la forma de su participación en el - - ejercicio del poder, si directa o indirectamente, e incluso cuál es el papel encomendado en el sufragio popular.

Está visto que la organización democrática tiene - su propia dinámica del poder, envolviendo un sistema de participación popular en las actividades gubernamentales.

Se vuelve, por lo tanto, indispensable la existencia en el esquema institucional de un filtro por el cual pueda el pueblo influir en la política gubernamental, -- participando, directa o indirectamente, en las decisiones o, todavía de modo ecléctico, componiendo el sistema de democracia semidirecta.

---

(288) Vedel, Georges. Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, Librairie du REcueil Sirey, 1949, p. 130.

En el régimen democrático directo le queda al pueblo el ejercicio de las actividades gubernativas, al menos en lo que concierne a la elaboración de leyes, sin intervención de un cuerpo representativo. Se puede mencionar como ejemplo de democracia directa el tipo de gobierno adoptado en la antigua Grecia, y más precisamente de la "trágica, brillante y efímera democracia de Atenas"; en el decir de Laveleye (289).

No debe ser llevada a extremos la comprensión sobre la democracia directa, suponiendo que al pueblo le toca directamente el pleno ejercicio de todas las actividades gubernamentales. En realidad, la Asamblea del pueblo, que se reunía en el "Agora", disponía del poder más conspicuo. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que muchas otras funciones que se ejercieron en el ámbito gubernamental, destacándose la participación del Consejo de los Quinientos, formado por mandatarios de las tribus, mediante sorteo. Al no ser consagrada la fórmula del sorteo, prevaleció el sistema considerado y dotado de mayor índice democrático, por establecer la igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos.

Lo que importa considerar es su carácter representativo.

Aún más, al Consejo de Quinientos le competía, a propósito, elaborar las pautas de los trabajos que de--

---

(289) Laveleye, Emile. Le gouvernement dans la démocratie". Paris, Félix Alcan Editeur, 1891. t. II, p. 308.

bían ser escogidos por la Asamblea del pueblo.

Incluso con el carácter representativo debe ser mencionado el tribunal de los Heliastas, compuesto de -- seis mil miembros, anualmente sorteados entre los ciudadanos mayores de 35 años.

Otras innumerables funciones eran desarrolladas - por ciudadanos escogidos por sorteo, salvo para algunas funciones especializadas que obedecían a criterio de selección, por designación.

Todavía hoy persisten algunas manifestaciones de democracia directa en comunidades suizas y norteamericanas.

En Suiza subsisten las siguientes prácticas en -- algunas de sus provincias: "landsgemeinde" se reúne el - electorado en plaza pública (landsgemeindplatz), levantando la mano, manifestándose, de ese modo, por el sí o por el no;

- "abberufungsrecht" - es el derecho de disolución colectiva de la asamblea representativa por manifestación mayoritaria del electorado, adoptado todavía en las provincias de Berna, Argovia, Shaffhouse, Thurgovia, Soleure y Lucerna;

- "referendum" es la manifestación de aprobación registrada por el voto popular para conferir validez a una proposición normativa ordinaria;

- plebiscito - es el pronunciamiento hecho por el cuerpo de votantes a favor de un cambio a introducirse en las instituciones fundamentales del Estado;

- veto popular - consiste en una declaración subscrita por cierto número de electores en contra de una ley, acarreado la realización de un referéndum, para definir su aceptación o rechazo;

- iniciativa popular - es el derecho reconocido a determinado número de electores de someter a la asamblea legislativa una proposición concreta.

En los Estados Unidos está consagrado por algunos Estado de entre los cuales California, Dakota del Sur, Idaho y Nevada, el instituto del "recall", mediante el cual puede el cuerpo electoral declarar extinguido el -- mandato electivo.

En la Francia actual, con la V República fueron - insertadas prácticas de democracia directa, al punto de prestarle al régimen la característica semi-representativa, a comenzar por la adopción de la Constitución que buscando legitimidad democrática a través de la aprobación popular directa, a la que se le denominó de referendum, cuando, técnicamente, ocurrió una consulta plebiscitaria, por la naturaleza fundamental del pronunciamiento. Sucede, no obstante, que en Francia el vocablo plebiscito tuvo una desfiguración conceptual, por los antecedentes históricos, en la fase bonapartista, al punto de denominarse plebiscito a los actos que implican en manifestaciones a favor de personas, mientras que referendum ad

quirió amplitud, involucrando todas las modalidades de manifestaciones populares sobre actos normativos, fundamentales u ordinarias.

Todas esas prácticas, directas o indirectas, componen el poder de sufragio, del que es titular el pueblo.

El Derecho Electoral, precisamente, se dedica al estudio de las normas y procedimientos que organizan y disciplinan el funcionamiento del poder de sufragio popular, a manera que se establezca la precisa ecuación entre la voluntad del pueblo y la actividad gubernamental.

#### 5.1 OBJETO DEL DERECHO ELECTORAL

El campo de investigación especializada del Derecho Electoral se va ampliando cada vez más y adquiriendo mayor importancia en el Estado moderno.

Señala Maurice Hauriou que "el poder electoral, - sobre todo a partir del sufragio universal, ha adquirido considerable importancia, tanto que nos obligará a incluirlo entre los poderes del gobierno, al lado del poder ejecutivo y del poder legislativo" (290).

Siguiendo el principio de la creciente complejidad, adquirió también el Derecho Electoral autonomía en el ámbito de la Ciencia Jurídica, siguiendo el mismo pro

---

(290) Hauriou, Maurice. "Principios de derecho público y constitucional". Trad. de Carlos Ruíz del Casti- - llo, 2a. ed, Madrid, Instituto Editorial Reus, p. 237.

ceso que en su aparición como ocurrió con el Derecho Administrativo y el Derecho Judicial. Así es como el crecimiento y complejidad del arsenal administrativo del Estado, así como el aprimoramiento de las actividades jurisdiccionales acarrearón el surgimiento, respectivamente, de los Derechos Administrativo y Judicial, siendo -- que éste, bifurcado en los campos civil y penal. Todas estas áreas de especialización jurídica procedieron del Derecho Constitucional, que a estas dió y continúa dando, innegablemente, el delineamiento magistral de donde se están extendiendo. Este privilegio del Derecho Constitucional, de hecho, no se proyecta sólo en relación a las mencionadas materias jurídicas, siendo aplicable a todos los sectores, por ser el Derecho Constitucional, - en el sugestivo lenguaje de Lafferrière, "cabeza del capítulo de los demás derechos" (291).

Toca al Derecho Electoral cuidar de la disciplina y de las medidas tendientes a la distribución del cuerpo electoral. Puede el electorado de la Nación presentarse como figura unitaria, apareciendo agrupado en una única circunscripción electoral, o distribuido en varias circunscripciones, que todavía se pueden repartir, en lo -- que no se relacione al ejercicio del sufragio, en distritos electorales.

Después de eso tienen que promover la organización del sistema electoral, dando mayor o menor amplitud

---

(291) Lafferrière, Julien. "Manuel de droit constitutionnel", 2a. ed., Paris, Editions Domat Montchrestien, 1947, p. 1.

a la participación, dando margen a esas providencias a una de las dos categorías de sufragio - universal y restrictivo.

Pertenece también al ámbito del Derecho Electoral dictar las normas que se deben cumplir en cuanto a la forma del voto, según la afiliación al voto secreto o público, con las respectivas técnicas de cédula individual o cédula única.

En lo que concierne a la mecánica de representación, está obligado el derecho electoral a prescribir las normas que permitirán la aplicación del sistema mayoritario o al sistema proporcional, disciplinando después -en relación al último sistema- las medidas que deben ser adoptadas a la distribución de lo sobrante de la votación entre las organizaciones competentes.

Recae también tratar las prescripciones sobre la adquisición y pérdida de la capacidad política y pasiva, esto es, de votar y ser votado.

Hecho todo esto, existe la necesidad de extender sus actividades sobre la naturaleza, funcionamiento y responsabilidad de los partidos políticos, por ser los instrumentos empleados para la dinámica del régimen representativo en la actualidad.

Después de previstos estos prerequisites institucionales del debate electoral, pasa a planear el proceso electoral propiamente dicho, que involucra un conjunto -

de actos, que abarca desde la organización y distribución de las mesas receptoras de votos, la realización y convocación de elecciones, hasta el reconocimiento y diplomación de los elegidos.

Estas actividades relacionadas al ejercicio del poder de sufragio tornan indispensable la existencia de un aparato destinado a tener control sobre su aplicación, habiendo dado la oportunidad en Brasil de la creación de una jurisdicción especializada - la Justicia - Electoral.

En consecuencia, fueron establecidas reglas propias sobre los procedimientos electorales, en virtud de las peculiaridades del sistema contencioso electoral, -- aunque incorporara, como es natural, a sus líneas generales las contribuciones nucleares del proceso común, civil y penal.

Se añade que el Derecho Electoral posee su propio elenco de tipificaciones delictuosas, extrayendo también, como es evidente, conceptos básicos de la Ciencia Penal, para que los pueda utilizar provechosamente en la esfera específica electoral, componiendo una categoría de crímenes extravagantes o especiales - los crímenes electorales.

Todos estos asuntos, está visto, son estudiados por el Derecho Electoral, dentro de enfoques propios.

## 5.2 LAS FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL

El estudio de las fuentes del derecho encuentra - aspectos de verdad sugestivos en aptitud y variedad en - el Derecho Electoral.

Las fuentes no se aíslan como elementos de exclusivo vínculo con el Derecho Electoral, en virtud de la - indilacerable unidad del orden jurídico en que está inte grado. Pero no deja de contar con elementos propios que reflejan sus condiciones peculiares.

Para la mejor ordenación lógica hay que partir de la Constitución que es la fuente suprema de donde surge\_ en distribución jerarquizada el orden jurídico estatal, - estableciendo conexión formal y los patrones de validez\_ a la creación y aplicación del Derecho en general.

Siguiendo a Kelsen, vemos que "el orden jurídico\_ no es un sistema de normas jurídicas ordenadas en el mis mo plano, situadas unas al lado de las otras, pero sí -- una construcción escalonada de diferentes camadas o nive les de normas jurídicas" (292).

Las varias manifestaciones de producción jurídi-- ca, actuando en diversos momentos, guardan permanente ar ticulación material y formal, por ser inevitable la con vergencia de todas para las nacientes constitucionales,-

---

(292) Kelsen, Hans. "Teoría pura del Derecho". Trad. del Dr. João Baptista Machado. 2a. ed, Coimbra, Armêni co Amado Editor, 1962, v. II, p. 64-65.

donde reciben el necesario toque de vitalidad jurídica.

Inadmisible es la existencia de cualquier acto -- pretenciosamente jurídico que no se mantenga en referencia substancial y formal a los postulados constitucionales.

De la Constitución, como emana del poder soberano, se irradian los lineamientos que ordenan las competencias de los diferentes órganos gubernamentales y los "procesos que deben ser observados para la producción y aplicación de las normas jurídicas".

En la organización constitucional brasileña, aparece en primer plano la discriminación territorial de -- competencias, peculiar al doble grado de descentralización adoptado -federativo y municipal-, dejando a la exclusiva competencia de la Unión Federal la competencia para legislar sobre Derecho Electoral, sin margen a la actividad supletiva de los Estados-miembros.

La propia Constitución traza los lineamientos fundamentales del sistema electoral brasileño, y no se limita a aspectos generales, mostrando preocupación con algunos pormenores, por la importancia que tiene en la dinámica del régimen político.

Después de hacer efectiva la división espacial, - con el absoluto monopolio de la Unión sobre el Derecho Electoral, emprende la Constitución, a continuación, la división por orden funcional, indicando los órganos com-

petentes y las formalidades exigidas para el cumplimiento de sus actividades.

En algunas hipótesis, sin embargo, para que el estatuto constitucional no pierda el carácter sintético -- que se le pretendió imponer, adquiriendo considerable extensión, y para no dejar la materia al nivel de la legislación ordinaria, se apeló a la legislación complementaria, que posee algunos atributos formales de rigidez.

Así que la legislación complementaria pasa a figurar como depósito de preceptos electorales, de acuerdo con las indicaciones expresamente hechas en la Constitución de la República.

Pueden ser apuntadas las siguientes materias que involucran contenido electoral, sometidas a la legislación complementaria, resultantes de las siguientes atribuciones constitucionales:

- Art. 14, previendo la consulta plebiscitaria para la creación de nuevos municipios;

- Art. 74, sobre la composición y funcionamiento del colegio electoral destinado a elegir el Presidente de la República;

- Art. 19, 3º, sobre la especificación de los derechos políticos, el goce, el ejercicio, la pérdida o suspensión de todos o de cualquiera de ellos y los casos y las condiciones de su requisición.

- Aot. 151, disciplinando los casos de inelegibilidad y los plazos de su incidencia.

En el ámbito de la legislación ordinaria dispone el Derecho Electoral de fuentes propias y subsidiarias.

En lo que se refiere a las fuentes propias pueden ser apuntados los siguientes materias:

I.- Código Electoral (Ley No. 4,737, del 15 de -- julio de 1965) y las leyes sueltas introduciendo aumentos o innovaciones;

II.- Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley No. 5,682, del 21 de julio de 1971), con diversos cambios que fueron posteriormente introducidos.

En relación a las fuentes legislativas subsidiarias pueden ser mencionadas entre otras las siguientes:

- Código Penal, donde son extraídos los principios esenciales que deben ser observados por el Estado en el desempeño de la actividad punitiva en las acciones u omisiones capituladas como crímenes electorales. Pertenece, en efecto, a la legislación penal común proporcionar las normas generales que también deben ser aplicadas en los crímenes electorales, tales como los elementos conceptuales del concurso de delitos y del concurso de delincuentes; sobre la delimitación de la imputabilidad penal, así como las causas excrimnantes y las causas justificativas; los criterios a la fijación de las -

penas, comprendiendo las circunstancias agravantes y atenuantes; e incluso las causas extintivas de la punibilidad.

- Código de Proceso Penal, que proporciona las precisas coordenadas que deben ser adoptadas en la acción penal electoral, de la investigación al ofrecimiento y recepción de la denuncia; de la instrucción al juicio; de los recursos a la ejecución; todo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 364 del Código Electoral.

- Código Civil, al indicar las causas determinantes de la incapacidad civil, con exclusión del requisito de la edad mínima que está regulado por el propio Código Electoral y al ofrecer los subsidios definitivos del conyuge, parientes consanguíneos, afines y adoptivos con las graduaciones correspondientes.

- Código de Proceso Civil, bastante amplio es el suplemento normativo que de él se proyecta, dando las líneas estructurales que deben regular el comportamiento de los participantes de la relación procesal, con la distribución con secuencia de las etapas que deben ser cumplidas para un seguro e imparcial desempeño de la actividad jurisdiccional, desde los presupuestos exigidos a la instauración de la instancia, desarrollándose en regular estilo contradictorio, pasando a los procedimientos de recursos hasta la ejecución final de lo juzgado, siendo subsidiariamente aplicable, en lo que quepa, la consonante textual disposición del art. 86, de la Ley Or

gánica de los Partidos Políticos, en el proceso y juicio del mandato legislativo por infidelidad partidaria.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal Superior Electoral figuran entre las fuentes del Derecho Electoral de mayor importancia. En ellas es encontrado un útil manantial para dar una actualizada ordenación al proceso electoral dotando así, la Justicia Electoral del necesario equipo normativo para corregir las distorsiones y volver factible el libre pronunciamiento popular.

Se deriva esta producción normativa de atribución concedida por el Código Electoral en su art. 23, IX.

Ha habido un saludable alargamiento de esa competencia que ya se extiende para la disciplina de las actividades partidistas, con una tendencia de creciente expansión.

Se trata del ejercicio de poder reglamentar, a cumplirse "secundum legem".

Revela una marcante innovación funcional concedida al órgano judicial que pasa, así, a contribuir valiosamente en la complementación legislativa, participando de una actividad ejercida en exclusividad por los sectores administrativos.

Aún más, hasta este punto se justifica el otorgamiento de esa dilatación de la actividad reglamentaria a la Justicia Electoral, por el considerable volumen de responsabilidades administrativas introducidas en su

elenco de competencias.

No obstante la cristalización de esa experiencia, no fue incorporada al texto constitucional, en añadidura a las competencias anteriormente enunciadas.

Entre las fuentes del Derecho Electoral deben ser incluidos los estatutos de los partidos políticos, oficializados con el registro emitido por la Justicia Electoral. En ellos están contenidos los principios básicos que deben orientar la vida de la agremiación, la composición y competencia de sus órganos deliberativos. Esta materia se reviste de gran importancia, denotando el es-fuerzo para fortalecer y democratizar internamente a las organizaciones partidista, con la actividad fiscalizadora reservada para la Justicia Electoral en diferentes -- momentos.

Importa considerar que el partido político está - reconocido en Brasil como entidad del derecho público, - en conformidad con lo dispuesto en el art. 2o. de la Ley No. 5,682 del 21 de julio de 1971.

Por lo que se puede observar mantuvo el legisla-  
dor una esmerada coherencia, sin limitarse a la vaga proclamación de la personalidad jurídica de derecho público interno del partido político, concediéndole atributos y adoptando procedimientos en correspondencia a la posi-  
ción asumida.

En este sentido cabe resaltar que los actos deli-

berativos partidistas son precedidos y acompañados de la indispensable publicidad, previéndose el ejercicio de -- las actividades disciplinarias, con recursos en algunos casos para la Justicia Electoral e incluso la sumisión a patrones de control oficial sobre la aplicación de sus -- disponibilidades financieras.

La jurisprudencia cumple un destacado papel en la dinámica jurídica, no pudiéndose dejar de incluir, con -- la debida ponderación, entre las fuentes del derecho, -- principalmente en la esfera del Derecho Electoral, donde viene contribuyendo para el perfeccionamiento de las ins-- tituciones representativas, gracias a una fecunda labor, sintonizando con las renovadas exigencias sociales.

Observa Korkounov que sin embargo de estar las au-- toridades judiciales condicionadas en sus juicios a los -- preceptos legales, no se podrá dejar de reconocer la ca-- pacidad creativa que ejercen en la apreciación de los ca-- sos concretos que les son sometidos.

Le corresponde al juez procurar establecer, con -- constructivo empeño, la unidad lógica del sistema, fren-- te a las contradicciones e imprevisiones por ventura -- existentes, valiéndose de los principios dominantes en -- el orden jurídico, con apoyo en presupuestos cientifi-- cos (293).

---

(293) Korkounov, N. M. "Cours de théorie générale du -- droit". Trad. de M. J. Tchernoff, Paris, V. Giard -- & E. Brière, Libraires-Editeurs, 1903, p. 460.

No se limita el juez a aplicar mecánicamente el comando legal, teniendo que realizar complejas operaciones lógicas, disipando dudas, evaluando pruebas, suprimiendo omisiones para dirimir la situación contenciosa, abriendo nuevos claros para el proceso jurídico.

En excelente síntesis, resalta Miguel Reale que "toda sentencia es antes la vivencia normativa de un problema, una experiencia axiológica, en la cual el juez se vale de la ley y del hecho, coteja tales elementos con una multiplicidad de factores, iluminados por elementos intrínsecos, como son el valor de la norma y el valor de los intereses en conflicto" (294).

En rigor, en virtud de la prevalecencia del principio de la supremacía constitucional, toda la actividad jurídica se coloca en dependencia en cuanto a la forma y contenido a los dictámenes de la Constitución, en continuidad al proceso de creación jurídica, que comienza en la emisión de la norma general, y se particulariza en su proyección a casos específicos, componiendo "un sistema de sucesivas delegaciones", en la palabra de Recasens Siches (295).

En la ordenación de sus funciones básicas no se limita el Estado a repartir competencias, indicando al mismo paso la sistemática procesal a ser observada, como condición de validez a la emisión de las diferentes categorías de actos jurídicos.

---

(294) Siches, Luis Recasens. "Tratado general de filosofía del derecho", México, Editorial Porrúa, S.A., 1959, p. 313.

(295) Siches, Luis Recasens. Op. cit., p. 313.

En la ordenación de sus funciones básicas no se limita el Estado a repartir competencias, indicando al mismo paso la sistemática procesal a ser observada, como condición de validez a la emisión de las diferentes categorías de actos jurídicos.

No es suficiente que la ley sea obedecida, ya que la propia ley depende de ordenamientos superiores que de limitan su alcance y disciplinan el proceso que no podrá ser rechazado, a partir de la iniciativa, distendiéndose a la fase de elaboración hasta alcanzar la sanción o promulgación, conforme las circunstancias.

La violación a las reglas peculiares al proceso legislativo acarreará la invalidez del material legal.

Por diferentes estilos se comporta la esfera administrativa, teniendo también reglas procesales a observar para la integración de sus actos en el orden jurídico.

Existe, por consiguiente, no sólo cambios en los órganos estatales, también utilización de técnicas procesales adaptadas a cada una de las actividades estatales, sin que exista monopolio de ninguno de los Poderes.

Lo que resulta evidente es que la edición de la norma jurídica genérica, así como su posterior desvinculación del campo hipotético para el terreno concreto, -- queda dependiente de un compatible esquema procesal.

De esta manera, la vinculación a una técnica pro

cesal no es exclusiva de la actividad jurisdiccional, de biendo también cumplirse, con diferentes fórmulas - - - en las actividades legislativas y administrativas.

De ahí, la existencia, con características propias, del proceso jurisdiccional, del proceso legislativo y del proceso administrativo.

En lo concerniente a la actividad jurisdiccional, hay que resaltar incluso la singularidad presentada en la esfera electoral, con la atribución reservada a la Justicia Electoral, para responder en tesis a consultas pertinentes, formuladas por autoridades públicas y partidos políticos.

Se trata de la aplicación de la ley a casos concretos, para entrar en el dominio hipotético, en resurgimiento con nuevas configuraciones, al "jus respondendi", que era cometido a jurisconsultos romanos en la época del Emperador Augusto.

Lo cual permitiría la división de la jurisprudencia en contenciosa y consultiva en el ámbito del Derecho Electoral.

Se proyecta posible la inclusión, incluyendo entre las fuentes pertinentes al Derecho Electoral las resoluciones registradas por los órganos partidistas.

A este respecto, merece observar que encima de haber sido reconocida la personalidad de derecho público interno a los partidos políticos, conforme arriba fue se

ñalado, hubo una considerable reserva de atribuciones para el delineamiento de su organización interna y sobre las relaciones con sus miembros.

Se debe destacar especialmente al poder conferido a cada partido para establecer las directrices que deben ser acatadas por sus miembros, ya sea sobre la participación de campañas electorales, ya sea en el ejercicio de actividades parlamentarias. El incumplimiento de directrices establecidas de manera regular puede conducir a través de decreto la pérdida del mandato legislativo federal, estatal o municipal, por la Justicia Electoral, mediante la petición del partido al que permanece el parlamentario infiel.

### 5.3 RELACIONES CON LAS DIFERENTES DISCIPLINAS JURIDICAS E IMPORTANCIA DE SU ESTUDIO

El Derecho Electoral es el ramo del Derecho Público interno, derivado del Derecho Constitucional, al que estuvo vinculado hasta recientemente. Las dimensiones que fue adquiriendo acarrearón su emancipación, pasando a disponer, como exigencia funcional, de su propio campo de investigación en el ámbito de la Ciencia del Derecho.

El despuntar del Derecho Electoral lo hizo polarizar varias actividades que se insertaban en los cuadros de otros departamentos jurídicos, desde que la materia adquirió singular connotación, compatible a esa esfera de actividad.

Pretendieron algunos conferirle al Derecho Electoral el atributo de Derecho Político, con el cual se confundiría.

En contestación al valioso maestro y magistrado - Ivair Nogueira Itagiba:

"El Derecho Electoral es diferente del Derecho Político. Mientras que el Derecho Político - cuida del derecho de la ciudadanía, de la nacionalidad, el Derecho Electoral es el derecho del -- elector, el derecho de quien, por medio del sufragio, contribuye para la organización del gobierno del Estado" (296).

Por Derecho Político se ha de entender técnicamente el Derecho Constitucional, que se presenta con las -- virtudes propias de la Ciencia Jurídica y por igual de la Ciencia Política. Es, por lo tanto, el Derecho -- Constitucional, por ser el Derecho Político, exactamente el punto de confluencia entre la Ciencia Jurídica y la -- Ciencia Política. Por eso mismo, posee marcadas características estabilizadoras, tomadas en su filiación jurídica y elementos intensamente dinámicos, tomados en la -- fuente política a la que también pertenece.

No es admisible que por preconceptos de magiste--

---

(296) Itagiba, Ivair Nogueira. "El pensamiento político universal y la constitución brasileña", Río de Janeiro, Gráfica Tupy Ltda., 1947, v. II, p. 101-102.

rio, en virtud de divisiones en recintos universitarios, no se pretenda reconocer esa ambivalencia del Derecho -- Constitucional. Sin embargo, el elemento político penetra en los cuadros jurídicos por la vía del Derecho Constitucional o Derecho Político. Y, corresponde, así, - al elemento jurídico ofrecerse subsidios a la Ciencia Política, por el intermedio precisamente del Derecho Constitucional o Político.

De ahí que haya dicho enfáticamente Maurice Duverger que "la expresión Derecho Constitucional designa en realidad lo que se podría llamar el Derecho Político" (297).

Por su parte, destaca Carlos Sánchez Viamonte que "toda pretensión de establecer una clara y precisa distinción entre el Derecho Político y el Derecho Constitucional, se frustrará como un empeño imposible". Y añade que sería posible que el Derecho Político es el Derecho Constitucional es el Derecho Político posterior a éstas (298).

Themistocles Cavalcanti pondera que "el Derecho - Electoral se restringe al mecanismo activo y pasivo de - la representación, como instrumento del sistema democrático" (299).

- 
- (297) Duverger, Maurice. "Droit constitutionnel et institutions politiques", 3a. ed. Paris, Presses Universitaires de France, 1958, p. 5.
- (298) Viamonte, Carlos Sánchez. "Manual de derecho político", Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p. 12.
- (299) Cavalcanti, Themistocles Brandão. "La Constitución Federal comentada". Rio de Janeiro, José Konfino - Editor, 1956, v. I, p. 114.

Las relaciones del Derecho Electoral se iniciaron y se mantienen con el Derecho Constitucional. Se proyectan a las demás disciplinas jurídicas. Hay, por cierto, una íntima relación con el Derecho Administrativo, - pues gran parte de sus contenidos procuran obtener contribuciones conceptuales en la esfera del Derecho Administrativo, incluso porque múltiples actividades concernientes al proceso electoral se revisten de la figura administrativa, tales como en la organización y distribución del electorado por sesiones, en sus transferencias en la aplicación del poder de policía para el mantenimiento del orden, en la prevención y colección de los delitos, en el control de los partidos políticos; y en la conceptualización de las entidades públicas o privadas que pueden ocasionar impedimentos o inelegibilidades, -- así como sobre las condiciones legales de servidores y funcionarios públicos.

Aumentan también los contactos con el Derecho Financiero y Tributario, como acontece en la aplicación de las normas de control sobre las finanzas y contabilidad de los partidos políticos, en la distribución y administración de multas y penalidades en dinero y en su conversión para el fondo partidista.

Se revela expresiva la conexión con el Derecho Penal, en el trato dispensado a la actividad delictuosa, producido en detrimento de la actividad electoral, haciendo aplicables las normas generales en él reclutadas, y finalmente enumerando las varias tipificaciones que -- constituyen el crimen electoral, atribuyendo prevalencia, en la hipótesis de que haya también incidencia en -

la legislación penal común, a la legislación penal electoral, por el carácter de especialidad que le es inherente, por el imperio del postulado "lex specialis derogat legi generali", como ocurre en los crímenes ofensivos a la honra cometidos en el desarrollo de la propaganda electoral. En ese caso la ley penal común cede lugar a la regencia de la ley penal electoral.

Del proceso civil y del proceso penal recibe auspiciosas contribuciones sobre los procedimientos electorales, previendo las formalidades de las contradicciones electorales, las modalidades de recursos posibles y el modo de ejecución de los juzgados promulgados en esa jurisdicción especializada.

Esas relaciones se proyectan, por igual, en el ámbito del Derecho Privado, como puede ser visto con el Derecho Civil al tratar en el Derecho Electoral de las relaciones de parentesco como causas determinantes de inelegibilidad o incompatibilidades electorales, así como necesita de conceptos extraídos del Derecho Civil en lo concerniente a la propiedad, de manera que se identifique como pública o privada, rural o urbana, con el fin de funcionar como mesa receptora de votos.

Con el Derecho Comercial mantiene también intercambio de contribuciones, al disponer sobre la propaganda electoral, cuidando de frenar la utilización del poder económico, examinando el contenido de los contratos que se puedan celebrar con empresas de planeación y propaganda de las campañas políticas, extendiéndose incluso ese control por los órganos de la Justicia Electoral so-

bre el movimiento de las cuentas bancarias, de candidatos y partidos.

En todas las direcciones, en los cuadros jurídicos, se multiplican las relaciones con el Derecho Electoral, como resultado de su importancia cada vez mayor en la sociedad contemporánea.

Es importante destacar la influencia ejercida por el Derecho Electoral en el funcionamiento del régimen representativo, por las considerables implicaciones que pueden venir en el orden político conforme a las técnicas electorales empleadas. Así es que la adopción del sistema mayoritario, y si incluso se le adiciona la división distrital, traerá la reducción del número de partidos políticos, como el sistema proporcional tiende a incrementar. Puede incluso valerse la legislación electoral de otras técnicas limitativas a la proliferación de partidos, imponiendo ciertas exigencias, en cuanto al número de afiliados y su distribución en todo el territorio nacional.

Todo esto es el molde para revelar la exponente - posición del Derecho Electoral y el relevado estudio en el Curso de Ciencias Jurídicas.

Por otro lado, las exigencias profesionales en la magistratura, en el Ministerio Público y en la propia vida política, en general, tornan indispensable la inclusión de esta disciplina para ser contemplada en las Facultades de Derecho, como está ocurriendo. (300)

(300) Fávila Ribeiro, Direito Electoral, 2a. edição, COMPANHIA Editora FORENSE, Rio de Janeiro, Brasil, pg. 9-22.

#### 5.4 ANTECEDENTES NACIONALES

El derecho privado brasileño pertenece al grupo - francés, inspirado en sus ideas generales por el Código de Napoleón, aun cuando técnicamente inspirado en el Código Civil alemán, el derecho constitucional del país en contró sus principios básicos, en la fase republicana, - en el presidencialismo norteamericano. Tales circunstancias hacen que el Brasil se presente, en el campo jurídico, como país latino a la par que como Estado americano.

La proclamación de la República, en 1889, dio lugar a que el país abandonase el sistema unitario, monárquico y parlamentario para consolidar una república federal y presidencialista, dentro de los moldes norteamericanos. En cierto sentido, fue el federalismo el que condujo al Brasil a la República, para atender mejor a la - extensión del territorio nacional y a las peculiaridades locales, habiendo surgido la campaña política en favor - de la federación, "con o sin monarquía".

Al contrario de los Estados Unidos, el federalismo brasileño fue centrífugo, o sea que partió de la unidad nacional hacia la pluralidad de Estados; en tanto - que las antiguas colonias inglesas de América del Norte, al firmar su independencia, establecieron un federalismo centrípeto, convergente hacia la unidad nacional y con - respecto a los derechos mínimos de los Estados.

Esta circunstancia merece ser señalada porque explica la mayor fuerza política de la Unión en el Brasil, y la inexistencia de conflictos de mayor importancia en lo tocante a las competencias federales y estatales en -

este país, en tanto que tales problemas surgieron frecuentemente en los Estados Unidos.

No conoció, por tanto, el Brasil, la tradición inglesa y norteamericana del local government, habituándose desde la independencia a un gobierno central fuerte, en el que se afirmó desde un principio, con especial contorno, el Ejecutivo. (301)

(301) Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Universidad Nacional Autónoma de México, - Año XV, Septiembre-Diciembre 1962, Núm. 45, México, D. F. Pg. 615-616.

## 5.5 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA EN EL IMPERIO

El sucesivo y constante cambio de la Legislación Electoral Brasileña ha sido sistemático desde el Imperio. Edgar Costa, Ex-Presidente del Tribunal Superior, la estudió exhaustivamente en su minucioso libro: "A Legislação" Eleitoral", (histórico, comentarios y sugerencias), Río de Janeiro, 1964. Además en el Centro de los Estudios Políticos se debe el trabajo a dos investigadores, Benedito Evanes Dantas y Yolanda Ramos de Costa, titulado "Ementário de Legislação Político-Eleitoral Brasileira" (1821- -1966), Río de Janeiro, 1966, con 456 páginas.

Son los siguientes los principales contenidos electorales en el Imperio:

1) Las primeras instrucciones electorales sacadas del Decreto del 26 de marzo de 1924, en forma de instrucciones, y firmadas por João Severiano da Costa, Ministro de Imperio;

2) Nuevas instrucciones electorales sacadas a través del Decreto número 57 del 4 de mayo de 1842, alterando las instrucciones electorales anteriores;

3) Ley número 387 del 19 de agosto de 1946, que fue la primera oriunda del Poder Legislativo sobre materia Electoral, con 5 títulos, divididos en capítulos, - abarcando 129 artículos, originaria de un proyecto presentado a la Cámara de los Diputados, por Odorico Mendes y Paulo Barbosa; como aspectos más expresivos el haber abolido el sistema de calificaciones hechas por las Mesas Receptoras, para implantar las Juntas de Calificación, asegurando la participación de las corrientes minoritarias, creando una modalidad de recursos para los Tribunales, en la hipótesis de denegación de calificación electoral, ex-

tendiendo el voto a través de carta poder;

4) Decreto número 842, del 19 de septiembre de 1855 que establece la elección por Distritos o círculos electorales, procedente de un proyecto del Senador Paulo Souza (llamada "Lei dos Círculos");

5) Decreto número 1082 del 18 de agosto de 1960, oriundo de un proyecto del Diputado Sergio de Macedo, manteniendo las alteraciones en la elección Distrital, o por círculos electorales;

6) Decreto número 2675, del 20 de octubre de 1875, procedente de un proyecto del Diputado João Alfredo, Ministro del Imperio en 1875, quedando conocida como "Lei do Terço", focalizando la representación de las minorías;

7) Lei Saraiva, oriunda de las bases formadas por Rui Barbosa, o Ley número 3029, del 9 de enero de 1981, conocida simplemente como "Lei Saraiva". Estableció la elección directa y fue calificada como "la mejor reforma de la Legislación Electoral del Imperio" como dijo el Barão do Rio Branco. Esta ley ofreció una importancia a la Magistratura, como dijo José Xavier Carvalho de Mendonça en la Novedosa Guia Electoral de 1988, p. 2, diciendo de la siguiente manera: "la Magistratura confió a la Ley N° 3029 - importantísimas funciones. A sus miembros se compenetraron del espíritu de esta ley, inspirándose en la justicia y tomando sus decisiones de acuerdo a sus conciencias. El Magistrado es esclavo fiel de la ley, debiendo ejecutarla sin alteración a su pensamiento y a su forma;

8) Ley N° 3340, del 14 de octubre de 1887, fue la última ley del Imperio, sancionada por la Regente "Princesa Isabel" y reconocida por el Barão de Cotegipe. (302)

(302) Código Electoral Comentado, pg. 8 y 9, y Manual Práctico de Direito Eleitoral, pg. 7 y 8.

## 5.6 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA EN LA PRIMERA REPUBLICA

A través de una evolución cambiante y acelerada:

1) Decreto N° 5 del 19 de noviembre de 1890, otorgando el derecho del voto solamente a los ciudadanos alfabetizados;

2) Decreto N° 200-A, 8 de febrero de 1890, regulando la calificación electoral;

3) Decreto N° 277-D, 22 de marzo de 1891, complementando el anterior Decreto N° 200-A de 1890;

4) Decreto N° 511, 23 de junio de 1890, con la reglamentación y observación para las elecciones del Primer Congreso Nacional;

5) Decreto N° 663, 14 de agosto de 1890, disponiendo sobre la fiscalización de los trabajos electorales;

6) Decreto N° 802, 4 de octubre de 1890, con la determinación y la convocación de las Asambleas Legislativas de los Estados, estableciendo el proceso para la elección de sus Gobernadores;

7) Decreto N° 1018, 20 de diciembre de 1891, disponiendo sobre la primera elección de las Asambleas Legislativas de los Estados;

8) Ley N° 35, 26 de enero de 1892, considerada la Primera Ley Electoral de la República, después de la promulgación de la Constitución de 1891, sancionada por Floriano Peixoto y refrendada por José Higinio Duarte Pereira;

9) Ley N° 85, 20 de septiembre de 1892, estableciendo la organización Municipal del Distrito Federal;

10) Ley N° 248, 15 de diciembre de 1894, alterando las disposiciones relativas a la Organización del Consejo Municipal del Distrito Federal;

11) Decreto N° 1688, 7 de febrero de 1891, consolidando las disposiciones que concernían la elección del Presidente y Vice-Presidente de la República;

12) Ley N° 426, 7 de diciembre de 1896, sobre la organización y el funcionamiento de la Mesa Electoral, - por falta de designación inmediata;

13) Ley N° 939, 20 de diciembre de 1920, sobre la elección en el Distrito Federal, regulando el alistamiento en el Proceso Electoral;

14) Decreto N° 5160, 8 de marzo de 1904, consolidando disposiciones sobre la Elección Municipal del Distrito Federal;

15) Ley Rosa y Silva, Ley N° 1269, 15 de noviembre de 1904, fue la ley electoral más importante de la - Vieja República. Compuesta por 152 artículos, 16 capítulos;

16) Decreto Legislativo N° 1619, 31 de diciembre de 1906, con antelación a las Elecciones Municipales en el Distrito Federal;

17) Decreto N° 2419, 11 de junio de 1911, sobre - las inegibilidades;

18) Ley N° 3129, 2 de agosto de 1916, sobre el - alistamiento electoral;

19) Ley N° 3208, 27 de diciembre de 1916, reglamentando el Proceso Electoral, consolidándolo y perfeccionándolo y corrigiendo el Régimen Electoral del país;

20) Decreto N° 3424, 19 de diciembre de 1917, con antelación de la Elección General para Diputados y Senadores;

21) Decreto N° 4226, 20 de diciembre de 1920, con las modificaciones del alistamiento electoral;

22) Decreto N° 5271, 4 de octubre de 1927, sobre Mesas Electorales y Elecciones Municipales del Distrito Federal. (303)

## 5.7 BREVE HISTORIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA A PARTIR DE 1930

Invocando como uno de sus fundamentos el fraude y la corrupción electoral, Brasil caminó para un sistema de grandes codificaciones electorales. Época de Códigos Electorales.

1) Decreto N° 21076, 24 de febrero de 1932, obra conjunta de Assis Brasil, João Cabral y Mario Pinto Serva, que instituyeron la justicia electoral, adoptando el voto femenino, en su sistema de elección, del sufragio universal, directo y secreto. El Tribunal Superior Electoral, órgano máximo de justicia electoral especializado, se instaló el 20 de mayo de 1932, teniendo como Presidente al Ministro Hermenegildo Rodrigues de Barros, abriendo así una nueva época sin restricción a la mujer que hasta entonces era marginalizada en el Proceso Político en virtud de los preconceptos dominantes que no le permitían manifestarse con la libertad a través de su voto, en virtud del estado de dependencia al que estaba sometida, a los padres, esposos o hermanos.

Tuvo como procedencia histórica el ejemplo progresista imitado por otras unidades norteamericanas, en el Territorio de Wyoming, en los Estados Unidos en 1889, pasando a figurar como texto de la Constitución a través de la "Emenda N° XIX", adoptada el 26 de agosto de 1920. Decreto N° 21076 del 24 de febrero de 1934, aplicando el principio de obligatoriedad y de alistamiento en el voto a la mujer que ocupase comisiones públicas remuneradas; con la obligatoriedad de su alistamiento en general el 18 de septiembre de 1946;

2) Código Electoral de Brasil fue a través de la Ley N° 48 del 4 de mayo de 1935 (modificaciones de Código Electoral) con 217 artículos, y una nueva codificación

3) El tercer Código Electoral, Decreto-Ley N° 7586, 28 de mayo de 1945, oriundo del anteproyecto elaborado por Vicente Piragibe, Lafayette de Andrade, Profesor Haneman - Guimaraes y el Dr. José de Miranda Valverde;

4) El cuarto Código Electoral, Ley N° 1164, 24 de julio de 1950, con 202 artículos, con alteraciones a la Ley N° 2250 del 25 de julio de 1955.

5) El quinto Código Electoral, Ley N° 4637, 15 de julio de 1965, 383 artículos con documentos legislativos - a la Ley de Sublegendas (1968), actualmente revocada por la Ley Complementar N° 5/70, sobre inelegibilidades, a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 1971. (304)

(304) Código Electoral Comentado, pág.11 y Manual Práctico de Derecho Electoral, págs.9 y 10.

## 5.8 LA IMPORTANCIA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA

Una buena y sabia Legislación Electoral es útil - para el progreso de un país, porque asegura una mejor re presentación popular. En realidad la Ley Electoral en sí no elimina las distorsiones del ambiente, ni la falta de educación política, ni la inmadurez social de un pueblo, ni la ignorancia resultado de la miseria y el hambre, solamente ayuda a corregirla. (J.F. Assis Brasil, libro: Dictadura, Parlamentarismo, Democracia, Río de Janeiro, 1927, p. 173); "una buena Ley Electoral no es todo pero es mucho".

Además de una buena Legislación Electoral, es necesaria la pureza del Régimen Democrático para conceder legitimidad filosófica en el Proceso Electoral. Puede existir una buena Legislación Electoral, pero sin eficacia y práctica, pues le falta la base de la fundamentación democrática. En los países cuya existencia de una dictadura constitucional o de un despotismo camuflado, la Ley Electoral perfecta en sí misma no representa en su contexto apropiado, dada la obligatoriedad de los representantes del voto y del electorado a través de las presiones del poder.

Cuando ocurre este fenómeno, los ciudadanos más capaces empiezan por desinteresarse de los mandatos electivos, resultando un serio impedimento para el resurgimiento de las lideranzas políticas auténticas, sedimentadas en la opinión pública, deviniendo la decadencia de la democracia y el declinio del orgullo cívico. (305)

## 5.9 EL CODIGO ELECTORAL BRASILEÑO DE 1965

Consta de la Ley N° 4737, 15 de julio de 1965, aprobada por el Congreso Nacional y sancionada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 4° "Caput"; del acto institucional del 9 de abril de 1964. El autor intelectual fue el Ministro Milton Campos.

El Código Electoral vigente abarca normas de Derecho Sustantivo y de Derecho Adjetivo o Instrumental, en la clásica dicotomía de Bentham, entre "substantive law e adjective ou instrumental law". Las reglas que crean obligaciones, definen situaciones y prescriben comportamientos, son reglas sustantivas o primarias; las reglas que forman el Derecho lo hacen efectivo, son reglas instrumentales. Además el Código Electoral unifica en su proceso especial, que es el proceso electoral, las reglas instrumentales del proceso civil y del proceso penal, dándole como característica propia el llamado Proceso Electoral.

Finalmente el Código Electoral conceptúa los crímenes electorales y determina la penalidad, presentando en su conjunto una unidad orgánica característica.

Estas afirmaciones fueron dadas por J. M. Othon Sidou en su libro "A vocação publicística do procedimento romano (Recife, 1955, p. 16-7). Cogliolo aseguró: "Il diritto secundario ha esistido primo del diritto primario". A propósito Martins Júnior en su libro: "Fragmentos jurídico-filosóficos" (Recife, 1891) asegura la simultaneidad de la aparición del Derecho Sustantivo y Adjetivo en la historia, según la opinión de Von Ihering.

El Código Electoral Brasileño sufrió innumerables - alteraciones, pero su sustancia permanece siendo la misma: I) Juárez de Oliveira, Código Electoral (Ley N° 4737 del 15 -VII-1965; II) Ley Orgánica de los Partidos Políticos, - - (Ley N° 5682, 21-VII-1971), 5 ed., Saraiva, 1988; III) An tonio Roque Citadini, Código Electoral anotado comentado, \_ São Paulo, Max Limonad, 1986; IV) Manuel da Cunha Noguei ra, Manual Práctico de Derecho Electoral, Rfo de Janiero, \_ Forense, 1987; V) Legislaçãõ Eleitoral, 6 ed., Brasília, \_ Senado Federal, 1988, 2 v., coordipación, anotaciones e ín dices, Leyla Castello Branco Rangel.

El Código Electoral Brasileño de 1965 está compues- to por 386 artículos dividido en 5 partes:

Primera: Introducción;

Segunda: Organos de Justicia Electoral: I) Del Tri- bunal Superior; II) De los Tribunales Regionales; III) De los Jueces Electorales; IV) De las Juntas Electorales;

Tercera: Del alistamiento: I) De la Calificación e Inscripción; Capítulo I - Segunda Vña; Capítulo II - De - la Transferencia; Capítulo III - De la Preparación; Capí- tulo IV - De los Delegados de Partido frente al Alista- - miento; Capítulo V - Del Cierre del Alistamiento; II) De \_ la Cancelación y de la Exclusión;

Cuarta: De las Elecciones: I) Del Sistema Electo-- ral; Capítulo I - Del Registro de los Ciudadanos; Capítu- lo II - Del Voto Secreto; Capítulo III - De la Cédula Ofi- cial; Capítulo IV - De la Representación Proporcional; - II) De los Actos Preparatorios para la Vocación; Capítulo I - De las Cesiones Electorales; Capítulo II - De las Mes- sas Receptoras; Capítulo III - De la Fiscalización de las

Mesas Receptoras; Capítulo IV - Del Material para la Votación; IV) De la Votación; Capítulo I - De los Locales de la Votación; Capítulo II - De la Vigilancia de los Trabajos Electorales; Capítulo III - Del Inicio de la Votación; Capítulo IV - El Acto de Votar; Capítulo V - De la Clausura de la Votación; V) De la Apuración; Capítulo I - De los Organos Escrutadores; Capítulo II - Del Contaje de Votos en las Juntas, Sección I - Disposiciones Preliminares, Sección II - La Apertura de la Urna, Sección III - De las Impugnaciones y Recursos, Sección IV - Del Contaje de Votos, Sección V - Del Contaje de los Votos por la Mesa Receptora; Capítulo III - El Escrutinio en los Tribunales - Regionales; Capítulo IV - Del Escrutinio en el Tribunal - Superior; Capítulo V - De las Actas; Capítulo VI - De las Nulidades en la Votación; Capítulo VII - Del Voto en el - Exterior.

Quinta: Disposiciones Varias: I) De las Garantías - Electorales; II) De la Propaganda Partidaria; III) De los Recursos; Capítulo I - Disposiciones Preliminares; Capítu-  
tulo II - De los Recursos frente a las Juntas y Juicios - Electorales; Capítulo III - De los Recursos en los Tribunales Regionales; Capítulo IV - De los Recursos en el Tribunal Superior; IV) Disposiciones Penales; Capítulo I - Disposiciones Preliminares; Capítulo II - De los Crímenes - Electorales; Capítulo III - Del Proceso de las Infracacciones; V) Disposiciones Generales y Transitorias. (306)

(306) Op. Cit., pg. 3-5.

## 5.10 SUGERENCIAS HECHAS PARA UNA NUEVA REFORMA DE LA LEGISLACION ELECTORAL BRASILEÑA

La Legislación Electoral Brasileña a través de su historia ha demostrado ser extremadamente débil y oscilante. Según Malherbe: "ha tenido una vida breve y corta".

Según los Diputados Federales: Luiz Magalhães Melo y el Senador Clodomir Millet la primera sugestión sería - la introducción en el proceso mecánico del escrutinio de votos, como ocurre en los Estados Unidos hace mucho. En este país más de 100 millones de sufragios ocurren en pocas horas sin la existencia de impugnaciones y recursos, lo que demuestra la eficiencia de su máquina electoral. - El nuestro es un proceso lleno de defectos, de fraudes - enterrado en un "mapismo" que transforma suplentes en diputados.

La segunda crítica es contra la comercialización - del voto. De acuerdo con otro experto en materia electoral, Ernani Regis en su artículo: "O assunto é politica" - (Diario de Pernambuco, Recife, 18 de julio de 1973), los vicios y los fraudes son conocidos; el proceso está colmado de diferentes tipos de comercialización del voto, con una influencia de poder económico, peligrosa en el conteo de los votos, trayendo como resultado el fraude.

En realidad, solamente se elige quién tiene dinero y solamente con mucho dinero, de lo contrario es un soñador al postularse para un mandato popular. El dinero es el que cuenta en la apuración de los votos.

El factor económico es primordial, emitiendo la voluntad popular. (307)

(307) Idem, p. 7.

### 5.11 RECIENTE DESARROLLO EN LA LEGISLACION ELECTORAL

En la actual Legislación fueron introducidos varios cambios a través de enmiendas constitucionales como la N° - 26, 27-XI-1985; la Ley N° 7454 del 3-XII-1985, que altera la Ley N° 4737, del 15-VII-1985; la Ley N° 7493 del 17-VI-1986, estableciendo normas para la realización de las elecciones de 1986; Ley N° 7508 del 4-VII-1986, introduciendo normas para la propaganda electoral; Ley N° 7514, 9-VII-1986, asegurando a los Partidos Políticos y Candidatos el derecho de usar números atribuidos a ellos en las elecciones anteriores.

Ley N° 7773, 8-VI-1989, disposición sobre las elecciones para presidente y vicepresidente permitiendo coligaciones con denominación propia.

Resoluciones del Tribunal Superior Electoral: Resolución N° 15112, 12-III-1989, que dispone sobre el registro provisorio de los partidos políticos y artículo 6° del acto de las disposiciones constitucionales transitorias; Resolución N° 15548, 21-III-1989, instrucciones para el acceso a la información constante en los archivos electorales disponibles y su medio magnético en el ámbito del T.S.E.; Resolución N° 15219, 27-IV-1989, alusión y justificación de los electores que no votaron; Resolución N° 15339, 16-VI-1989, referente al calendario electoral, 1989; Resolución N° 15362, 27-VI-1989, permitiendo coligaciones en las elecciones mayoritarias y proporcionales; Resolución N° 13363, 27-VI-1989, instrucciones para la selección y el registro de candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia; Resolución N° 15443, del 8-VIII-1989, instrucciones sobre propaganda electoral de 1989; Resolución N° 15580, 5-IX-1989, disciplinando el -

horario gratuito de propaganda electoral; Resolución N° 15192, 27-IV-1989, disposición sobre alistamiento y revisión de - - electores en el exterior y otras providencias.

Estas innovaciones atienden a la actualización del Código Electoral, compaginando con las nuevas leyes dictadas por la Constitución Federal del 5 de octubre de 1988. (308)

## 5.12 RECORDATORIOS UTILES DEL MARKETING POLITICO

En las últimas elecciones realizadas en el Brasil para Gobiernos Estatales en 1986, para las Presidencias Municipales en 1988, para la Presidencia de la República en 1989 - fueron ricas en enseñanza.

El fundamento de este Marketing Político no es didáctico y la enumeración de los principios no va a seguir un orden de importancia ni contendrán grandes elocuciones teóricas; es sobre todo, para detectar el uso de nuevas herramientas que fueron utilizadas en el: "fenómeno Collor".

La lógica de la victoria de Collor es útil para el ejercicio intelectual, sobre todo para diferenciar cómo ganar o perder elecciones venideras.

\* No se debe entrar en una campaña política sin tener a la mano pesquisas serias y competencia sobre las ansiedades, los problemas y las preocupaciones del electorado que se quiere conquistar. Estas pesquisas es importante que indiquen el perfil del candidato que el elector cree capaz de responder a sus necesidades y de solucionar los problemas indicados.

\* Todo candidato a cargo electivo debe llevar en sus manos soluciones confiables sobre sus adversarios.

\* El cuadro político debe ser siempre dinámico, alterando a medida que la campaña se desarrolle. Por lo tanto es indispensable que las pesquisas sean siempre actualizadas, de manera que se puedan detectar nuevos hechos que vayan ocurriendo.

Para esto, sistemáticamente tenían tres fuentes idóneas que eran: los Institutos DataFolha, IBOPE y Gallup. - Es indispensable esta competencia entre sí.

\* Toda campaña política es única, tomando en consideración la diferencia de las demás, pues pretender repetir puntos de anteriores campañas es incurrir en grave error.

\* No existe estrategia incombustible o infalible, capaz de dar la victoria a un candidato siempre que fuera aplicada.

\* Los planos estratégicos no siempre pueden funcionar en toda o cualquier campaña. Cada juego es un juego y cada campaña es una campaña, aunque tenemos que considerar que hay condiciones generales, comunes en todas las disputas.

\* Ninguna campaña puede ser ganada solamente con puntos positivos. El candidato no puede hablar solamente de lo que pretenda hacer sin hacer una comparación con sus adversarios; de lo contrario, estará trabajando apenas por la mitad. El necesita demostrar al elector que no solamente merece su voto, pero que su adversario también no lo merece. El candidato debe tratar de convencer al público de que él es el mejor y de que su oponente no es tan bueno y que no está haciendo el trabajo como debería haber hecho: vender el pescado y mostrar que el del concurrente está podrido.

\* Es indispensable llevar consigo un punto para combatir o combatir contra alguna cosa.

\* Considerar que en política, un buen ataque es siempre mejor que una buena defensa (buscar debilidades\_ y errores de su contrincante).

\* Llevar consigo un programa con un tema único es un error. Toda campaña debe comprender un abanico de temas, algunos más fuertes y otros más débiles (combate a la corrupción, la necesidad de luchar contra la inflación, la necesidad de modernizar el país y elevarlo a primer mundo, combatir la concentración de renta) es importante que los temas utilizados sean aquellos expresados en las pesquisas como preocupaciones del elector.

\* Artistas y personalidades pueden contribuir para el éxito de una campaña, pero lo que realmente vale es la auténtica popularidad del candidato (el pueblo no es idiota, sabe separar las cosas, puede ir a un comicio porque va a encontrar cantores y artistas de su gusto, lo aplaudirá y reír, pero no votarán por ellos, pero por el carisma y el convencimiento del candidato en campaña).

\* Los medios de comunicación llevan una importancia fundamental, pero no son suficientes para vencer una elección. El candidato tiene que usar con inteligencia\_ los temas que el electorado quiere oír, comunicándolos con eficiencia en los espacios obtenidos. Una expresión colocada en un periódico nacional puede valer más que un programa de una hora sin talento y sin competencia. El convencimiento y el talento encontrado en la palabra y el carisma del candidato encontrarán un apoyo a una estrategia de campaña que podrá llevar al camino directo a las urnas. Es necesario ser un extraordinario comunicador y saber usar la televisión. (309)

(309) Como ganhar uma Eleicao. Ney Lima Figueiredo y coautores, pg. 43 a 51.

### 5.13 LA VENTAJA Y LA NOBLEZA DE LA URNA Y EL PROBLEMA DE LA "BOCA DE URNA"

El país al sentarse delante de un aparato de T.V. asiste a un desfile de candidatos que se presentan para promoverse a través de los votos. Los tele-espectadores - aunque todavía ajenos a las elecciones que se avecinan, un tanto fríos delante de los candidatos, con la impresión de que el país está dando un tiempo excesivo a ese ritual político; pues a través del lapso de un año, la población está sometida a dos elecciones, la primera que tocó en 1989 para Presidente y Vicepresidente, y la segunda en 1990 para Gobernadores, Diputados Federales, Diputados Estatales y Senadores. Es un maratón de desgaste electoral .

El ciudadano está en la platea presenciando en el palco el desfile de los nuevos candidatos que, aunque le entusiasma, no percibe lo grave y la responsabilidad a que está sometido. Naturalmente, durante este período de práctica democrática lo lleva a creer que es la solución después de un largo camino recorrido a través de elecciones indirectas deseadas solamente por los dueños del poder, im posiciones de mandatos y otras inducciones. Brasil reentró el camino de la urna en toda su plenitud después de haber escogido un Presidente a través de un voto directo y en las elecciones del 3 de octubre de 1990 con un electorado constituido por cerca de 85 millones de votantes también pudo decidir a través de una cédula los nombres de su preferencia para 27 Gobernaturas, 31 curules para Senadores, 503 para Diputados Federales y 969 para Diputados Estatales.

Naturalmente, al decorrer de las actividades el público hace comentarios con frecuencia desdeñosos, demostrando en la mayoría de los casos su frustración.

El período de la exposición de esos candidatos es corto a través de intervalos regulares de acuerdo con la designación y distribución de los diferentes partidos. (310)

La boca de urna: es prevista por la Ley con prisión y multa. Considerada crimen por el Tribunal Superior Electoral por un período de 6 meses de reclusión y multa. Cualquier elector al considerarse perjudicado por la boca de urna, podrá requisitar la intervención de la policía. Los llamados "boqueiros" solamente pueden hacer propaganda a una distancia de 100 metros de la Sección Electoral.

Los privilegios para ejercer el derecho del voto son dados en las filas: a los Magistrados, a los Candidatos, los integrantes del Servicio Electoral, a los Fiscales y Delegados de Partido o Coligación, a personas enfermas o de edad avanzada, a los deficientes físicos y a las mujeres embarazadas. También se facilita este privilegio a los profesionales que estén en servicio, prioridad dada con autorización del Juez de la Zona Electoral.

El voto es facultativo a todas las personas entre los 16 y 17 años y más de 70 años, pero las personas entre 18 y 70 años están obligadas a votar, sobre pena de multa. Los analfabetas están incluidos en la excepción desde que la hoja de votación deje la impresión digital en lugar de su firma. Los deficientes físicos podrán votar en las Secciones electorales a que pertenezcan. La Justicia Electoral preparó para los ciegos una cédula perforada a través de la cual pueden ejercer su derecho al voto. El tiempo -

(310) Revista Veja, Editora Abril, Edição 1142, Año 23, N° 31, 8 de Agosto de 1990, pg. 9.

de votación es estipulado con la duración de un minuto. - Si este tiempo fuera ultrapasado, el Presidente de Mesa - podrá abordar a un elector siempre y cuando no entre en - la cabina. Las personas deben obedecer este plazo para - no perjudicar a los demás electores.

No conviene dejar escritos en la cédula, expresiones, frases o señales además de la "X" como indicación al candidato, o nombre o su número; de lo contrario será anulado el voto. También al cometer algún error es permitido solicitar otra cédula desde que la anterior sea destruida frente a los fiscales y componentes de la Mesa Electoral.

Cada partido tiene derecho de tener un representante fiscal por cada Sección Electoral y éste deberá presentar una credencial del partido correspondiente que será revisada con anterioridad por el Juez Electoral. Los fiscales desempeñan con eficacia los trabajos de la Mesa aunque no podrán intervenir ni influenciar en la voluntad de los electores, siendo absolutamente prohibido tocar cualquier documento de la Sección y de la urna.

El elector que no pertenezca al Municipio deberá votar a través de la Agencia de Correos y Telégrafos que facilitará un formulario enviado por la Zona Electoral. - Los viajeros en el exterior tendrán que justificar el voto en un plazo de 30 días después de las elecciones; solamente los brasileños que vivan en otro país y que tengan residencia en el otro país podrán votar en sus respectivas Embajadas.

Los enfermos y los trabajadores deben justificar se ante el Juez de la Zona Electoral y si no lo hicieran,

serán multados con un 10% de su salario. El elector que no vote en tres elecciones consecutivas tendrá su título cancelado.

El elector debe presentarse dignamente vestido, no es permitido trajes de baño, bikinis, camisetas con emblemas de propaganda de candidatos, pues son considerados como propaganda de boca de urna. El elector podrá votar por un candidato que pertenezca a un partido como Senador y al mismo tiempo votar para Diputado Estatal o Federal que pertenezca a otro partido.

El elector podrá escribir el nombre del candidato aunque no se acuerde de su número correspondiente. La justicia electoral deberá apurar por orden de partido el número de los candidatos que serán anotados en las listas de la urna por las Juntas Escrutadoras.

El elector podrá votar sin el título en caso de omisión, siempre y cuando aporte un documento de identidad. El voto deberá ser marcado con pluma azul o negra.  
(311)

(311) O Globo, Rio de Janeiro, terça-feira, 2 de octubre de 1990, pg. 24 y 25.

ONDE  
E  
COMO

# VOTAR

## PARA GOVERNADOR

- 45 Ronaldo Cezar Coelho  
 50 Jussara  
 13 Bittar  
 12 Brizola  
 15 Nelson Carneiro

## PARA SENADOR

(Assinale com X apenas um nome)

- 451 Tício Lins e Silva  
 501 Jasiel Santana  
 701 Vicente Mattos  
 131 Milton Temer  
 121 Darcy  
 151 Francisco Amaral

## PARA DEPUTADO FEDERAL

NOME DO CANDIDATO

OU

NUMERO DO CANDIDATO

Para votar, so na Legenda, assinale abaixo com X o Partido

PDS	PDT	PT	PTB	PMDB	PDC	PSC
<input type="checkbox"/> 11	<input type="checkbox"/> 12	<input type="checkbox"/> 13	<input type="checkbox"/> 14	<input type="checkbox"/> 15	<input type="checkbox"/> 17	<input type="checkbox"/> 20
PL	PCB	PFL	PTR	PCN	PMN	PRN
<input type="checkbox"/> 22	<input type="checkbox"/> 23	<input type="checkbox"/> 25	<input type="checkbox"/> 28	<input type="checkbox"/> 31	<input type="checkbox"/> 33	<input type="checkbox"/> 36
PSB	PSD	PRP	PSDB	PNAB	PS	PST
<input type="checkbox"/> 40	<input type="checkbox"/> 41	<input type="checkbox"/> 44	<input type="checkbox"/> 45	<input type="checkbox"/> 47	<input type="checkbox"/> 50	<input type="checkbox"/> 52
PRONA	PSL	PCS	PSU	FAP	PC do B	PNT
<input type="checkbox"/> 56	<input type="checkbox"/> 59	<input type="checkbox"/> 60	<input type="checkbox"/> 63	<input type="checkbox"/> 64	<input type="checkbox"/> 65	<input type="checkbox"/> 67
PD	PT do B	PAS				
<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 70	<input type="checkbox"/> 72				

## PARA DEPUTADO ESTADUAL

NOME DO CANDIDATO

OU

NUMERO DO CANDIDATO

Para votar, so na Legenda, assinale abaixo com X o Partido

PDS	PDT	PT	PTB	PMDB	PDC	PSC
<input type="checkbox"/> 11	<input type="checkbox"/> 12	<input type="checkbox"/> 13	<input type="checkbox"/> 14	<input type="checkbox"/> 15	<input type="checkbox"/> 17	<input type="checkbox"/> 20
PL	PCB	PFL	PTR	PCN	PMN	PRN
<input type="checkbox"/> 22	<input type="checkbox"/> 23	<input type="checkbox"/> 25	<input type="checkbox"/> 28	<input type="checkbox"/> 31	<input type="checkbox"/> 33	<input type="checkbox"/> 36
PSB	PSD	PRP	PSDB	PNAB	PS	PST
<input type="checkbox"/> 40	<input type="checkbox"/> 41	<input type="checkbox"/> 44	<input type="checkbox"/> 45	<input type="checkbox"/> 47	<input type="checkbox"/> 50	<input type="checkbox"/> 52
PRONA	PSL	PCS	PSU	FAP	PC do B	PNT
<input type="checkbox"/> 56	<input type="checkbox"/> 59	<input type="checkbox"/> 60	<input type="checkbox"/> 63	<input type="checkbox"/> 64	<input type="checkbox"/> 65	<input type="checkbox"/> 67
PD	PT do B	PAS				
<input type="checkbox"/> 68	<input type="checkbox"/> 70	<input type="checkbox"/> 72				

A cédula de votação (reproduzida em tamanho natural), traz apenas os nomes dos candidatos a Governador e Senador

#### 5.14 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

El sistema de Representación Proporcional es utilizado para las elecciones de Diputados Federales, Diputados Estatales y Vereadores.

En este sistema se admite la coalición de partidos. La coalición es una especie de superleyenda. La Ley N° 5453, 14-VI-1968, permitía la subleyenda. Leyenda es el nombre del partido inscrito en la cédula; subleyenda era, en el Derecho Electoral anterior, la lista autónoma de candidatos que concurrían en la misma elección dentro de la organización partidaria registrada en forma de Ley.

Con la redemocratización del país, se quedó - siendo posible la coalición de partidos. Dos o más partidos podrán coaligarse para el registro de candidatos comunes a Diputado Federal, Diputado Estatal y Vereador.

La determinación para decidir esta coalición de partidos es de la competencia de la Convención Regional - de cada partido, cuando se vaya a tratar de Elección para la Cámara de Diputados y Asambleas Legislativas. Cabe a la Convención Municipal en los casos de elección para la Cámara de Vereadores. Deberá ser aprobada por votación favorable de la mayoría, presentes dos tercios de los convencionistas estableciéndose en la misma oportunidad, el número de candidatos que cabe a cada partido. Cada partido indicará en la convención realizada sus candidatos, y el registro será proporcionado en conjunto por la coalición. Duguit en el Tratado de Derecho Constitucional da como concepto: "es el sistema Electoral que tiende a asegurar en cada circunscripción electoral a los diferentes - partidos, contando con un cierto número de miembros, un número de Diputados variando según la importancia numérica de cada uno".

Harold Gosnell define sintéticamente: "la representación proporcional como en los diferentes procesos electorales, deseando asegurar un cuerpo legislativo reflejando con una exactitud más o menos matemática, la fuerza de los grupos en el electorado".

Hans Kelsen: "cuando la distribución de los mandatos se realiza de manera que el número de representantes en cada circunscripción electoral sea dividido en relación con el de los ciudadanos, de suerte que resulte una proporción".

Los dos países contemporáneos que rechazan la representación proporcional son: Inglaterra y Estados Unidos, aunque en algunos países de la comunidad Británica lo acepten.

El nuevo Código Electoral Brasileño, en la Ley N° 4737, 15-VII-1965, Arts. 105 a 113, trata la representación proporcional que es también mantenida por la Constitución vigente, del 5-X-1988.

Hay una gran crítica realizada contra el sistema de representación proporcional que se orienta en el sentido del que provoca una cierta inestabilidad de poder; como ejemplo: Inglaterra con el sistema mayoritario y sus largos ministerios. El ejemplo de Francia, como representación proporcional y sus ministerios de corta duración.

Duguit elogia el sistema de representación proporcional, no obstante refuta desaconsejable para países que no poseen una sólida estructura partidaria, con muchos partidos políticos como en Francia, provocando ine-

vitablemente el debilitamiento del poder a través de una pulverización de la estructura partidaria y de sus posibles coaliciones entre ellos.

#### 5.14.1 Los Procesos Técnicos de la Representación Proporcional.

La representación proporcional no se fija solamente en una simple representación de las minorías. Su finalidad es más amplia. Esta se fija en asegurar a los partidos políticos una representación correspondiente a su fuerza numérica; por lo tanto es necesaria una medida exacta simbolizando tal fuerza numérica, a fin de que cada partido se exprese en el Parlamento a través de un determinado número de votos.

Este número determinado de votos, que forma la medida común, viene a ser denominado Cociente Electoral, o número uniforme. A través del Cociente Electoral o del número uniforme, se obtiene la medida exacta de representación de los partidos políticos. Ejemplo: 200,000 votantes y 5 curules para llenar, entonces el cociente electoral será de 40,000. (313)

Destarte: "cada partido tendrá tantos curules - cuantas veces él pueda contener el cociente electoral. - Ej.: lista A: 80,000 votos; 2 veces el cociente electoral, 2 curules en el Parlamento. Lista B: 40,000 votos; 1 curul. Lista C: 40,000 votos; 1 curul. Lista D: - - 40,000 votos; 1 curul.

(313) Barthelemy e Duez, *Traité*, cit., p. 362. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2. ed., París, 1921, 5 v., v. 2, p.581. Esmein, *Eléments*, cit., v. 1, p. 357.

¿Qué significa el número uniforme? El número uniforme, también llamado coeficiente uniforme, es el número de votos fijados de antemano para todo el territorio, y cada lista debe obtener para elegir un representante. Destarte dice: tantas veces contenga la lista este número, tantas curules le serán atribuidas. En la práctica, la Ley Electoral fijará el número uniforme, de 20,000 por ejemplo, y tantas veces que un partido contenga tal número, tendrá derecho a un representante en el Parlamento.

En la repartición de las curules o de las sobras electorales: es evidente que el número de votos de cada partido fuera un múltiplo exacto del cociente electoral o del número uniforme, sería bastante fácil y rápido el cálculo de las curules que serían atribuidas a cada partido. Pero esto nunca ocurre, pues siempre hay sobras electorales, surgiendo así el problema momentáneo y difícil en la utilización de los restos.

Es complicado el problema técnico, que ha sido resuelto diferentemente por los diversos procesos técnicos de Derecho Electoral.

Mencionando los ejemplos numéricos por Barhélemy, Duez e Laferrière: una circunscripción de 30,000 electores con 6 curules a llenar, el cociente electoral será de 3,000.

3 listas se presentan simultáneamente: Lista A, 11,500 votos; Lista B, 10,200 votos; Lista C, 8,300 votos.

Aplicando el cociente electoral, se obtienen los siguientes resultados;

$$A \frac{11,500}{5,000} = 2 \text{ curules, sobrante } 1,500 \text{ votos}$$

$$B \frac{10,200}{5,000} = 2 \text{ curules, sobrante } 200 \text{ votos}$$

$$C \frac{8,300}{5,000} = 1 \text{ curul, sobrante } 3,300 \text{ votos}$$

Se verifica, Destarte: que 5 curules fueron totalmente ocupadas, pero sobra una. ¿A qué partido atribuirle? En este caso funcionan los diferentes sistemas a - saber: A) Sistema de la media más fuerte.- Este sistema busca representar al partido que obtenga el mayor número de electores. Para este hecho se atribuye la curul a cada una de las listas, de conformidad con aquél partido que - haya obtenido la más fuerte media, sin tocar la curul suplementaria.

A - 3 curules para 11,500 electores. Media 3,833.  
 B - 3 curules para 10,200 electores. Media 3,400.  
 C - 2 curules para 8,300 electores. Media 4,150.

Como C tiene la más fuerte media, la curul que - sobró le sería atribuida, obteniéndose así el resultado - final:

A - 2 curules; B - 2 curules; C - 2 curules.

B) Sistema D'Hondt o de divisor electoral.- El - sistema D'Hondt, derivado del propio inventor, tiene la - aplicación en la media más fuerte, que es adoptado en Bél - gica desde 1899.

A través de este sistema se divide sucesivamente el número de votos obtenidos en cada lista por 1, 2, 3, 4.

Ejemplo: Se obtendrían 3 listas con el resultado adjudicado a Laferrière:

	LISTA A	LISTA B	LISTA C
División por 1	11,500	10,200	8,300
División por 2	5,750	5,100	4,150
División por 3	3,833	3,400	2,766

Se colocan los cocientes en orden decreciente, de acuerdo con el número de Diputados a elegir, en este caso 6, y se obtendría entonces el divisor electoral:

11,500    10,200    8,300    5,750    5,100    4,150

Cada lista obtendrá tantos Diputados cuantas veces contenga la cifra repetitiva, ej.:

$$\text{LISTA A } \frac{11,500}{4,150} \text{ 2 curules}$$

$$\text{LISTA B } \frac{10,200}{4,150} \text{ 2 curules}$$

$$\text{LISTA C } \frac{8,300}{4,150} \text{ 2 curules}$$

C) Sistema de los mayores restos o sistema suizo.- Favorece a los pequeños partidos, contrario al sistema - D'Hondt, que favorece a los grandes partidos, se atribuyen las sobras electorales al agrupamiento partidario que tenga el mayor número de votos inutilizados. Ej.: Lista A - 2 curules y 1,500 votos sobrantes; Lista B - 2 curules y 200 votos inutilizados; Lista C - 1 curul y 3,300 votos - inutilizados. En esta última lista se tendrfa la curul - sobrante. (314)

(314) Barthélemy-Duez, *Traité*, cit., p. 367. Laferrière, Manuel, cit., p. 574.

#### 5.14.2 La Representación Proporcional en la Constitución del 5-X-1988.

En la Constitución Brasileña del 5-X-1988 la Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, - - electos por el sistema proporcional. En cada Estado, en cada Territorio en el Distrito Federal (Art. 45). El Senado - se compone de Representantes de Estado en el Distrito Federal, electos según el principio mayoritario (Art. 46).

Assis Brasil en su libro: Democracia Representativa, "los resultados culminantes que se buscan en una elección deben ser: I) Constitución de un instrumento digno de la función de deliberar (mayoría); II) posibilidad de representación de diferentes opiniones o posición (minoría). La mayoría pondera el derecho en las deliberaciones y tiene la responsabilidad de que deliberar; después de haber asegurado a todas las opiniones aptas a través de medios seguros de - que se haga representar, ella se quedará libre para vigilar y así rodearse de las condiciones indispensables al desempeñar su misión, y entre estas condiciones, queda demostrado que - el número es de los más esenciales. El Sistema Electoral - que no facilite el cumplimiento de esta condición, será incompleto y vicioso".

El inminente juriconsulto Barbosa Lima Sobrinho; opina: "pero la representación de las minorías no es el único interés de la democracia; habremos de pensar también en la fuerza de los gobiernos, o en la solidez de las mayorías. la exageración fragmentaria de los partidos y el debilitamiento de las mayorías parlamentarias se vuelven casi imposible en la tarea de la administración. Es el motivo del fracaso de casi todas las democracias, que en Europa habían adoptado el régimen parlamentario y la representación proporcio-

nal. Pero Assis Brasil supo defender el principio, diciendo: "cada opinión tiene derecho a tantos representantes - - cuantas veces demuestra poseer un cociente resultante de la división del número de votantes por el de representantes a elegir; las fuerzas que se perdieran, por no alcanzar el co ciente o por exceder de él, aumentarán aquella que tenga en su incumbencia el poder de deliberar."

Concluyendo, las calidades y defectos en todos - los sistemas electorales que necesitan atender a dos inter ses contradictorios: la representación de las minorías y la constitución de mayorías sólidas. La exageración tanto en un sentido como en el otro, perjudica la democracia, que no puede subsistir o funcionar normalmente, cuando excluidas - las minorías o cuando se tornen demasíadamente débiles los gobiernos constituidos. La excesiva división y subdivisión de las fuerzas políticas crean asambleas tan fragmentarias, que solamente llegan a la formación de mayorías y consecuen temente, la organización del gobierno, mediante coaliciones aliatorias, precarias en la mayoría de las veces inmorales.

La experiencia de un régimen democrático, en el universo, demuestra que la democracia es un sistema de partidos políticos. Y no sería erróneo acrecentar que tienen todo a su favor, si son pocos los partidos. El exceso de - grupos enreda y esteriliza la acción gubernamental. Convie ne no olvidarse que la democracia no se puede reducir a un escenario para la lucha de partidos; tiene que ser antes - que nada, una fórmula de organización para el gobierno de - una patria". (315)

(315) Barbo<sub>s</sub> Lima Sobrinho, Questoes de direito eleitoral, p. 265-6.

## 5.15 EL SISTEMA VICIADO DEL VOTO PROPORCIONAL Y EL "CAMBALACHE ELECTORAL"

Después de un exhaustivo debate en la Constitución, entró en debate, con analistas políticos y parlamentarios, que discutieron la cuestión de la proporcionalidad en el Legislativo, quedando obvio que el pensamiento político del elector brasileño no está siendo adecuadamente reflejado en la composición del Congreso Nacional. De una manera extraña, los enfoques del problema y las alternativas presentadas ni de cerca persiguen lo que debería ser el objetivo máximo: la formación de una estructura legislativa que refleje democráticamente los intereses y las necesidades de la población. Es imprescindible que el Debate, desvirtuado en su esencia, no llegue a abordar correctamente el impacto. El sistema de representación proporcional en el Legislativo Brasileño, fue puesto a prueba cuando erróneamente se levanta la cuestión de la regionalización (notándose la pretendida intención de perjudicar el Colegio Electoral Paulista). En realidad no es el fruto de una concurrencia regionalista, pero de un histórico proceso de control ideológico del voto.

Desde que los grandes grupos económicos, sean los colonizadores externos e internos, comprenderán que es más fácil el control en el electorado interior del país, algo que remonta desde los principios de la organización de las estructuras republicanas - las Instituciones Parlamentarias fueron montadas favoreciendo numéricamente a las representaciones de los conglomerados urbanos más escasos y el modelo, sofisticadamente alterado en el correr del tiempo, evolucionó hacia mecanismos que consolidan esta práctica, utilizando la proporcionalidad de -

los grupos Estatales, sea aplicando los índices de coeficiente electoral que favorecen a los partidos más fuertes. Esta fuerza discurre de la utilización de la máquina Estatal o del apoyo financiero directo de los grupos interesados que garantizan la hegemonía legislativa.

#### 5.15.1 Sistema Irracional

Dentro de la irracionalidad del sistema se da con énfasis la posibilidad de un voto paulista, tener el valor de un vigésimo de un voto en Amapá, es ignorar el hecho de que lo mismo en Francia en Inglaterra, ocurre casi similarmente, para garantizar los lejanos lugares y menos favorecidos en destacar. Considerando estas disparidades, en el cuadro global, la profesora del Departamento de - - Ciencia Política de la U.S.P. (Universidad de São Paulo), e Investigadora del IEESP (Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo), autora de "Representación Política y Sistema Electoral en el Brasil"(1980), María Dalva Gil Kinzo, considera ese sistema electoral - brasileño, llamado de proporcionalidad como irracional, - "una vez que favorece al culto de la personalidad, valorizando el voto en el candidato y no en la propuesta partidaria". El elector al votar en determinado candidato de un partido y elegir otro, da en la misma leyenda, pero de corriente ideológica divergente, que solamente se justifica en un esquema de deliberada intención de confundir a la población. Como ejemplo dice: "candidatos con más de 40,000 votos dejaron de ser elegidos porque el coeficiente electoral de sus partidos no lo favorecía". La autora arriba mencionada da como solución establecer un sistema de Voto Distrital Mixto, como se encuentra vigente en Alemania, donde cada Estado es dividido en distritos, de acuerdo con el número de representantes que tienen derecho en el Congreso, lo que termina por crear un vínculo -

entre el parlamentar y la población que lo eligió", completamente. En ese sistema distrital puro, presenta algunos inconvenientes. Una gran parte de la población, se minoriza en todos los distritos, quedando sin representación. La alternativa según Marfa Dalva, es el voto mixto, se elige mitad del grupo por los distritos y la otra por el voto proporcional. En el sistema alemán, el voto proporcional todavía es incorporado por un sistema de voto en lista. Cada partido presenta una lista de sus candidatos por orden de importancia y el elector opta por la leyenda y no por un nombre. Sigue hablando: "este sistema obligaría a los partidos a definirse ideológicamente", - justifica la investigadora y mujer de Ciencia Política.

Reequilibrar esta representatividad no es una - - cuestión de regionalismo, pero sí de establecer un criterio más justo y convincente para con la voluntad política del electorado. (316)

## 5.16 EL SISTEMA POLITICO PARTIDARIO

El actual régimen electoral en el presente régimen partidario es en las condiciones existentes en el Brasil, necesariamente incompatible con una gestión racional de democracia. O Brasil se moderniza, aceleradamente, su sistema político partidario, o se enfrentará, de una manera cada vez más irreversible, con un perverso dilema: "Si quiere volverse moderno, tendrá que dejar de ser democrático, si quiere permanecer democrático, dejará de ser moderno."

El Doctor Helio Jaguaribe, en su Estudio de los Partidos Políticos en la Actualidad Brasileña, propone el llamado sistema alemán, que combina el Voto Distrital con el escrutinio de lista. Mitad de las curules Legislativas son ocupadas por Voto Distrital, cada distrito correspondiendo una curul conferida por mayorías simples o absolutas, de acuerdo con la modalidad adoptada. La otra mitad de las curules son ocupadas por escrutinio de lista. Los partidos organizan una lista que contiene el nombre de sus candidatos, por orden de preferencia el elector vota en una de las listas. Cuanto más votos obtenga una lista, dentro del límite de curules correspondientes a una respectiva circunscripción electoral, tanto más candidatos de esta lista serán electos. Naturalmente, cabe hacer notar que solamente con la universalidad y la elevación de la educación, conjuntamente con los niveles sociales, se puede encontrar una forma estable, y asegurar a la elevación de un nivel de racionalidad política de una sociedad. No obstante, a los regímenes electorales más convincentes a una determinada situación social. Para esto, en su análisis habla de regímenes electorales sin milagros, donde la democracia opera de suerte a que cada sociedad termine teniendo los di

rigentes que se merece. También afirma que en el caso de Brasil tiende a combinar las particularidades locales, - con la minimización del poder económico, a través del voto distrital, con la oportunidad conferida a los partidos, que, al reclutar posiciones de elegibilidad en sus listas, personalidades de alta competencia, tienden a elevar el - nivel de la clase política que, de otra forma, no estarían con la disposición de concurrir a las elecciones.

#### 5.16.1 La Urgencia Imperativa de una Reforma

Las proporciones eminentes que llevaron el sistema público brasileño a una crisis, colocando al país relativamente en un corto plazo, ante dos dilemas. El primero se refiere al propio Estado. El desequilibrio entre - el nivel de modernidad alcanzado por diferentes sectores de la sociedad civil y el nivel de deteriorización en que se hundió el Estado, lo incapacita de girar en un entorno público en la dependencia entre sectores modernos y la sociedad civil. O el Estado se recupera aceleradamente a - un nivel satisfactorio de eficacia y de seriedad, o bien, los sectores modernos de la sociedad civil no podrán subsistir y tendrán que bajar a un nivel de degradación conjuntamente con el Estado.

El segundo dilema habla de una necesidad compatible entre la legitimidad democrática y la racionalidad pública. El sistema político-partidario brasileño se moderniza aceleradamente,"o Brasil en corto plazo se enfrentará con el mencionado dilema que, para ser moderno, tendrá - que dejar de ser democrático, o para mantenerse democrático, tendrá que dejar de ser moderno."

Sin embargo, el desenlace de las crisis sociales - no es previsible, no se puede dejar de reconocer que la in tensidad de la crisis del sistema público brasileño requiere cambios extremadamente urgentes. Indicando así, que el mandato del actual Presidente Collor de Mello, será decisi vo para la resolución de la crisis.

El gobierno de Collor de Mello tiene una doble ta- rea por delante, con la mayor brevedad tendrá que contro- lar la inflación, reduciéndola a tasas no superiores al - 20% al año. Por otro lado, la de buscar la solución apro- piada a los macroproblemas brasileños y darles una enérgica solución con la mayor brevedad posible. Tan pronto se pue da recuperar la estabilidad monetaria ambicionada. Esta\_ doble tarea es extremadamente difícil.

La presentación de este cuadro público en el deco- rrer de 1991, tres grandes obstáculos se anteponen a la - realización de esta tarea; primero, insuficiencia en el - equipo gubernamental, representativo de un grupo de críti- ca competencia; segundo, completa inadecuación entre las - propuestas del Gobierno Collor, formuladas en el "proyecto de reconstrucción nacional", y su posición frente al Con- greso y a la propia sociedad civil; tercero, graves difi- cultades operacionales, unas resultantes, por falta - de observancia institucionales, otras determinadas por - la mala utilización por parte del propio gobierno, la mala observancia de las leyes y de su uso, dejando secuelas fi- siológicas.

Estos tres objetivos no fueron superados en el - transcurso de 1991, abriéndose cada vez en mayor espacio - que se acumula irreversiblemente, factores de difícil solu

ción para la crisis y desencadenando para el país una dirección contraria para su desarrollo económico y social, - se aceleran los síntomas de un declinio del Estado y de - la sociedad, agravándose peligrosamente los procesos de-- estabilizadores de la sociedad y de sus instituciones.(317)

(317) Helio Jaguaribe, Sociedad, Estado y Partidos en la actualidad Brasileña, pg. 77-79.

5.17 PROPOSICIONES Y PROYECTOS DE LEY SOBRE EL VOTO  
DISTRITAL MIXTO

A través de la investigación documental expedida por el Servicio de Computación de la Cámara de Diputados, obtuve la siguiente información.

- \* Identificación N° de Origen: PEC 00016 - 1989 PROP.  
ENMIENDA CONSTITUCIONAL (CN) - 28 06 1989.  
Organo de Origen: CAMARA DE LOS DIPUTADOS.  
Autor: DIPUTADO: CAIO POMPEU; instituye el Sistema Electoral Distrital Mixto (PSDB-SP)  
Para elección de Diputado Federal, Diputado Distrital, Diputado Estatal y Vereador, a través del Voto Mayoritario y Proporcional, alterando el Art. 45, Art. 27, Párrafo I, Art. 29 Inciso 4° de la Constitución Federal - del 5-X-1988. Indexación, alteración, creación del voto distrital, Cámara de los Diputados, Asamblea Legislativa, Cámara Municipal, Estados, Territorios Federales, - (D.F.), Municipios. (Anexo folleto correspondiente-Dip. CAIO POMPEU DE TOLEDO: Constitución N° 16-A, 1989).
- \* Cámara de los Diputados, Proyecto de Ley N° 3,2464 - 1989.  
Autor: SR. JORGE ARBAGE, DIPUTADO  
ENMIENDA instituyendo un Sistema Distrital Mixto, Mayoritario y Proporcional para las Elecciones de Diputados Federales y Estatales.  
(Anexo folleto correspondiente)
- \* Cámara de Diputados, Proyecto de Ley N° 3,671, 1989.  
Autor: DIPUTADO SR. NEY LOPES  
21-III-1990.  
(Anexo folleto correspondiente)

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- \* Cámara de Diputados, Propuesta de Enmienda a la Constitución, N° 58, 1990.  
Autor: DIPUTADO: Señor GILBERTO CARVALHO  
Establece el Sistema del Voto Distrital Mixto para las Elecciones de los Diputados Federales - La comisión de Constitución y justicia y de redacción (ADN).  
(Anexo folleto correspondiente.)

A través de esta documentación, es evidente la necesidad de un cambio en el proceso electoral por medio del voto distrital mixto, tomando en consideración las proposiciones para este cambio propongo dar seguimiento a la técnica utilizada por la República Federal Alemana que viene adoptando este sistema electoral desde el 7-V-1956.



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 3.264, DE 1989

(Do Sr. Jorge Arbage)

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos deputados federais e estaduais.

(À Comissão de Constituição e Justiça e Redação.)

O Congresso Nacional decreta:

## CAPÍTULO I

### Do Sistema Distrital Misto

Art. 1º A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma desta lei, do Código Eleitoral e da Lei Orgânica dos partidos políticos.

Art. 2º Nas eleições federais e estaduais, os estados e territórios serão divididos em distritos, em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior, quando esse número for ímpar.

Parágrafo único. Cada distrito elegerá dois deputados apresentando os respectivos partidos uma lista com dois candidatos cabendo às agremiações que obtiverem os maiores quocientes a representação do respectivo eleitorado na Câmara dos Deputados.

Art. 3º A divisão distrital de cada estado e território somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Art. 4º O número de deputados federais e estaduais de cada estado será fixado mediante resolução do Tribunal Superior Eleitoral, até doze meses antes do final da legislatura, observado o disposto nos arts. 45, § 1º, e 27, caput, da Constituição.

Art. 5º Par. efeito judiciário e administrativo caberá a divisão eleitoral do País à Justiça Eleitoral que fixará a área das zonas eleitorais e das seções de votações, com a lista dos respectivos eleitores, sendo fixado em lei os limites de cada distrito eleitoral.

Art. 6º A divisão distrital obedecerá aos seguintes critérios:

I - equivalência, tanto quanto possível, do número de eleitores;

II - equivalência, tanto quanto possível, do número de habitantes;

III - contigüidade de área, preservada, tanto quanto possível, a unidade municipal;

IV - respeito aos limites das Zonas Eleitorais;

V - condições sócio-econômicas assemelhadas;

VI - facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do distrito.

Parágrafo único. A variação do número de eleição entre os diversos distritos não poderá ultrapassar o percentual de quinze por cento.

## CAPÍTULO II

### Da Escolha, do Registro dos Candidatos e do Ato de Votar

#### SEÇÃO I

##### Da Escolha dos Candidatos

Art. 7º Os candidatos a deputados federais e estaduais serão escolhidos pela convenção distrital constituída dos:

I - membros dos diretórios municipais dos municípios compreendidos na área do distrito;

II - representantes do partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembléa Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das zonas integrantes do Distrito Eleitoral;

III - membros dos diretórios nacional e regional com domicílio eleitoral em qualquer das zonas integrantes do Distrito Eleitoral;

IV - delegados eleitos, consoante o art. 40, capüt, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas convenções dos municípios integrantes do Distri-

to Eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo.

Parágrafo Único. Presidirá a convenção de que trata este artigo o presidente do diretório municipal da sede do distrito.

Art. 8º As convenções distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas em cada estado, pelo menos dez dias antes da convenção regional.

## SEÇÃO II

### Do Registro dos Candidatos

Art. 9º Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada partido poderá registrar no Tribunal Regional Eleitoral dois candidatos para cada distrito.

Parágrafo Único. Serão registrados, em cada distrito, dois suplentes para cada candidato.

Art. 10. Nas eleições para as Assembleias Legislativas, cada partido poderá registrar dois candidatos e quatro suplentes por distrito.

Art. 11. É vedado o registro do mesmo candidato por mais de um distrito.

## SEÇÃO III

### Do Ato de Votar

Art. 12. Nas eleições para deputado federal e estadual, o eleitor sufragará apenas a legenda partidária, valendo o seu voto para a lista de dois nomes apresentados pelo partido para ambos os cargos e para os respectivos suplentes.

## CAPÍTULO III

### Da Apuração

Art. 13. Para se apurar os resultados do pleito dividir-se-á o total de votos de cada partido no distrito pelo número 1 (um), e em seguida repetir-se-á a operação com o número 2 (dois), cabendo as respectivas cadeiras às agremiações que alcançarem os maiores quocientes.

Parágrafo Único. Se houver empate entre os dois partidos mais votados, dividir-se-á para os membros as duas cadeiras do distrito. Se o empate for entre mais de dois partidos ou se ocorrer, na segunda operação,

serão considerados eleitos os candidatos que tiverem mais tempo de mandatos eletivos.

Art. 14. Se o partido conseguir eleger apenas um deputado caberá a respectiva cadeira ao primeiro nome da chapa.

Parágrafo único. Contam-se os votos em branco, para determinação do quociente eleitoral.

Art. 15. Dez por cento dos lugares destinados à representação de cada estado, na Câmara Federal e nas Assembleias Legislativas, serão preenchidos, segundo o critério proporcional, pelos candidatos que tiverem a maior soma de votos no sistema distrital (parágrafo único do art. 2º desta lei) dos partidos que não conseguirem eleger representantes nas eleições dos distritos.

§ 1º Se nenhum dos partidos mencionados neste artigo alcançar o número de votos do quociente eleitoral as cadeiras mencionadas serão distribuídas aos demais partidos segundo a votação dos mesmos em escala decrescente.

§ 2º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, as cadeiras destinadas aos partidos serão ocupadas pelos candidatos não eleitos nos distritos, cujas chapas tenham sido as mais votadas no estado, escolhido, no caso de empate, o que tiver maior tempo de mandatos eletivos.

#### CAPÍTULO IV

#### Disposições Gerais e Transitórias

Art. 16. Os deputados federais e estaduais eleitos em 1986 serão, automaticamente, incluídos no primeiro lugar das chapas dos respectivos partidos, nas eleições de 1990.

§ 1º Na escolha do distrito pelo qual concorrerá, terá preferência o deputado que houver obtido, nas eleições de 1986, maior número de votos na respectiva circunscrição distrital.

§ 2º Nos distritos em que não for possível aplicar o disposto no parágrafo anterior, terão preferência os deputados que houverem obtido maior votação no estado ou território.

Art. 17. Fica revogado o inciso IV do § 2º do art. 175, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 18. O art. 176 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 176. Contar-se-á o voto se o eleitor es-  
crever apenas a sigla partidária."

Art. 19. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá ins-  
tuições para a fiel execução desta lei.

Art. 20. Esta lei entra em vigor na data de sua  
publicação.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário.

#### Justificação

Este projeto de lei busca instituir o sistema dis-  
trital misto, majoritário e proporcional, para a elei-  
ção de deputados federais e estaduais. Baseia-se ele,  
inteiramente, na realidade política brasileira do  
momento.

Entendo que o voto distrital misto deve ser implanta-  
do através do novo método, de modo a criar um siste-  
ma democrático e ao mesmo tempo executável. O sistema  
distrital com um único deputado por distrito não é dos  
mais justos, visto que as minorias em cada circunscri-  
ção ficam sem representantes, provocando tensões difí-  
ceis de serem superadas. Por outro lado, a solução  
mista, embora funcionando bem em países como a Alemanha  
provocaria, entre nós, dois tipos de deputados: os  
vinculados ao eleitorado nos distritos e, outros, des-  
vinculados dos eleitores e praticamente dependente da-  
queles primeiros e aliás eleitos com a ajuda daqueles,  
perdendo em autenticidade e provocando a influência do  
poder econômico.

O projeto que apresentamos é realista e democrático.  
Segundo o que propõe, haverá dois representantes por  
distrito, o que dará garantias às minorias de um lado,  
e, por outro consagrará na lei a realidade existente  
do binômio "oposição" e "situação".

Nada impedirá a existência de uma terceira força que  
sempre terá condições de concorrer com mais possibili-  
dade de êxito pois, para ela duas cadeiras será sem-  
pre mais acessível que uma só, como no modelo  
clássico.

Pelo mecanismo do projeto, o distrito terá sua área  
fixada em lei, o que é importante, pois, sendo o ter-  
ritório político em que se fará a escolha de deputa-  
dos, deverão suas fronteiras ser definida por uma nor-  
ma legal elaborada pelo poder político e não do  
judiciário da República.

Em cada distrito o partido político apresentará uma  
chapa com dois nomes, sendo o primeiro o cabeça da  
chapa, que será eleito se a agremiação conseguir ape-  
nas uma cadeira parlamentar. Se a chapa do  
partido A, o mais votado, tiver mais do dobro do  
partido B, ficará com as duas cadeiras. Em caso  
contrário, ficando com menos do dobro, terá apenas uma

cadeira, destinando-se a outras a segunda agremiação mais votada. Isto ocorre na prática, mas a técnica adotada no projeto e inspirada no chamado sistema Hondt, contém aquelas operações que a lei chama de "quociente maior", o exemplo é o seguinte:

No distrito, o partido A obteve 60.000 votos, o partido B, 35.000 votos e, o partido C, 20.000.

Para se fazer a distribuição das cadeiras do distrito faz-se as duas operações matemáticas abaixo:

**1 - Primeiro exemplo:**

**Partido A**

$$60.000 + 1 = 60.000$$

$$60.000 + 2 = 30.000$$

**Partido B**

$$35.000 + 1 = 35.000$$

$$35.000 + 2 = 17.500$$

**Partido C**

$$20.000 + 1 = 20.000$$

$$20.000 + 2 = 10.000$$

Ora, os dois quocientes maiores são:

60.000 do Partido A e 35.000 do Partido B.

Tendo estes dois partidos, os quocientes maiores serão distribuídos aos dois as duas cadeiras do distrito.

**2 - Segundo exemplo:**

O Partido A teve 62.000

O Partido B teve 30.000 e

O Partido C teve 18.000.

**Partido A:**

$$62.000 + 1 = 62.000$$

$$62.000 + 2 = 31.000$$

**Partido B:**

30.000 + 1 = 30.000

30.000 + 2 = 15.000

**Partido C:**

18.000 + 1 = 18.000

18.000 + 2 = 9.000

Verifica-se que os dois "quocientes maiores" ficaram com o Partido A (62.000 e 31.000), ficando com o mesmo as duas cadeiras do distrito.

Além da técnica adotada acima criamos outra para atender os partidos menores que não tenham condição de eleger representantes nos distritos. Seria destacada da representação uma quota de dez por cento de cadeiras para ser distribuída aos partidos que não tenham conseguido fazer deputados nos distritos. Desde que alcançassem uma votação superior ao quociente eleitoral, segundo o texto do Código Eleitoral em vigor no pleito passado, teriam direito a uma cadeira ou mais e também, proporcionalmente, os demais partidos nesta situação.

Com isto seria atendida a reivindicação das agremiações menores e defendido o modelo distrital.

Cumpra, finalmente, dizer que o distrito ao ser delimitado por lei federal e por lei estadual abre a capacidade política dos legisladores as oportunidades de um trabalho de artesanato político-partidário em que as transigências, as táticas da luta regional, as medidas de resguardo das situações de liderança locais, poderão ser previstas, realisticamente, como ocorre em tais hipóteses ao se votar normas legais deste tipo em outros países. E aí chegar-se-ia a um entendimento geral suscetível de resolver as expectativas desta reforma.

Espero contar com o apoio de todos os nobres colegas para a aprovação deste projeto, marco de significativo aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas.

Sala das Sessões, 8 de agosto de 1989. \_  
Deputado Jorge Arbage.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES**

**CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

.....  
**TÍTULO III**

**Da Organização do Estado**  
.....

**CAPÍTULO III**

**Dos Estados Federados**  
.....

Art. 27. O número de deputados à Assembléa Legislativa corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos deputados estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 2º A remuneração dos deputados estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléa Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.

§ 3º Compete às Assembléas Legislativas dispor sobre seu regimento interno, policia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.  
.....

**TÍTULO IV**

**Da Organização dos Poderes**

**CAPÍTULO I**

**Dò Poder Legislativo**

**SECÃO I**

**Do Congresso Nacional**  
.....

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.

.....  
.....  
**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES**

**CÓDIGO ELEITORAL**

**LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965**

**Institui o Código Eleitoral**

.....  
**PARTE QUARTA**

**Das Eleições**

.....  
**TÍTULO V**

**Da Apuração**

.....  
**CAPÍTULO II**

**Da Apuração nas Juntas**

.....  
**SEÇÃO IV**

**Da Contagem dos Votos**

.....  
**Art. 175. Serão nulas as cédulas:**

I \_ que não corresponderem ao modelo oficial;

II \_ que não estiverem devidamente autenticadas;

III \_ que contiverem expressões, frases ou sinais que possam identificar o voto.

.....  
§ 2º Serão nulos os votos, em cada eleição pelo sistema proporcional:

I \_ quando o candidato não for indicado, através do nome ou do número, com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato ao mesmo cargo, mas de outro partido, e o eleitor não indicar a legenda;

.....  
IV \_ se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência.

.....  
Art. 176. Contar-se-ão os votos apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I \_ se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo partido;

II \_ se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo partido;

III \_ se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo partido;

IV \_ se o eleitor, indicando a legenda, escrever o nome ou o número de candidato de outro partido.

.....  
.....  
PARTIDOS POLÍTICOS (LEI ORGÂNICA)

LEI Nº 5.632, DE 21 DE JULHO DE 1971

LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

.....  
.....  
TÍTULO IV

Dos Órgãos dos Partidos

CAPÍTULO II

Das Convenções e dos Diretórios dos Partidos

Art. 40. Na mesma data, em que se reunirem para eleger o diretório municipal, os convencionais escolherão os delegados e respectivos suplentes em igual número, à Convenção Regional, os quais deverão ser registrados, em cada chapa, na forma e no prazo previstos para o registro de candidatos ao Diretório Municipal.

§ 3º Se, na eleição a que se refere este artigo, não se completar o número de delegados previsto nos parágrafos anteriores, caberá ao Diretório Municipal eleito indicar os demais, com os respectivos suplentes, satisfeitas as exigências legais.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16-A, DE 1989

(Do Sr. Celso Pompeu de Toledo)

Institui o sistema eleitoral distrital misto; tendo parecer, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade.

(Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 1989, a que se refere o parecer.)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 27. 1ª Renumerados os § 2º e seguintes do art. 27, o novo § 2º passa a vigor com a redação infra:

“Art. 27. ....

§ 2º Os Deputados Estaduais e Distritais serão eleitos pelo sistema eleitoral estabelecido no art. 15 para as eleições dos Deputados Distritais, na forma que a lei estabelecer.”

Art. 28 Renumerados os incisos III e seguintes do art. 29, o novo inciso III passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. ....

III — Os Vereadores serão eleitos pelo sistema eleitoral estabelecido no § 2º do art. 27 para a eleição dos Deputados Estaduais e Distritais, na forma que a lei estabelecer.”

Art. 3º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema distrital misto, voto majoritário e proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma que a lei estabelecer.”

#### Justificação

O sistema eleitoral misto, majoritário e proporcional, adotado pela República Federal da Alemanha com grande sucesso, é um exemplo que deve ser seguido pelas nações que desejam o pleno funcionamento de suas instituições políticas.

A grande vantagem desse sistema eleitoral é a estabilidade política, como ocorre na Alemanha. Nosso País necessita com urgência de

sua implantação a partir das eleições de 1990, tendo em vista a grave crise política, econômica e social que atravessamos.

Outras vantagens do novo sistema são: proporcional, tais como a escolha mais fácil dos eleitores; campanhas eleitorais mais restritas e lógicas; propaganda mais fácil e barata; neutralização da influência do poder econômico; maior atenção para os problemas e interesses gerais de cada área representada; maior responsabilização perante seus distritos; menor número de candidatos; apuração mais simples; desaparecimento dos partidos sem expressão etc.

Estas e outras vantagens foram adotadas em pesquisas da Fundação Getúlio Vargas, através de cientistas políticos, sociólogos e juristas eminentes.

Sala das Sessões — Celso Pompeu de Toledo —  
Jones Pinheiro — José Serra — José Carlos Graeco — Francisco Amaral — Edivaldo Holanda —  
Romão Corrêa — Governador Amarante — Michel Temer —  
Arthur Lima — Cavalcanti — Alvaro Antônio —  
Nelson Seixas — Ademar Andrade — Saulo Queiroz —  
Joaquim Aguiar Batista — Raimundo Bezerra —  
Miguel da Veiga — Marcos Formiga — Genivaldo Costa —  
José Valente — Paulo Roberto —  
Adreus — Henrique Cardoso — Airton Sampaio —  
Tidei de Lima — Elias Murgel — Basílio Villant —  
Márcus Tereza — Dirceu Tulu Guarnos — José Elias — Chico Humberto — Cláudio Avila —  
Eduardo Moreira — Osvaldo Nacado — Darcy Deitos —  
Rodrigues Balme — Eduino Galvão — Vicente Bogo — Francisco Küster — Neuto de Conto —  
Luiz Soveri — Edelberto Machado — Antônio Brito —  
Mário de Lourdes Adade — Pedro Canedo —  
Nyder Barbosa — Osvaldo Almeida — Eric Vieira —  
Eulécides Scelcio — Egidio Ferreira Lima —  
Robson Marinho — José Guiozes —  
Julio — Agripino de Oliveira Lima — José Camargo —  
Alexandre Puyol — Del Socorro —  
José Maurício — Ricardo Izer — Theodoro Mendes —  
Milton Reis — Rosa Prata — Dalton Canabrava —  
Israel Pinheiro — Milton Lima — Carlos Costa —  
Gastone Righi — Hélio Costa — Luiz Lael —  
José Carlos Coutinho — Dário Braz — Geraldo Alcântra Filho — Nelson —  
Friedrich — Henrique Eduardo Alves — Antônio Câmara —  
Alysson Paulinelli — Manoel Moreira — Ruberval Piloito —  
Sécio Mauro — Celso Ramos —  
Paulo Ramos — Vladimir Palmeira — Dorotei Campanari —  
Koyu Iha — Rosário Congo Neto —  
Mário Braz — Raulo Elias —  
Associação — Victor Faccioni —  
José Carlos Martinez —  
Sigrândine Seixas Jorge —  
Ardojo —  
Munero —  
Mendonça —  
Dorcilene —  
Hosario Santoro —  
Naldo Ferreira de Sá —  
Paulo Roberto —  
Rita Carneiro —  
Jayme Patrício —  
Jayme Santana —  
Gabriel Guarfeiro —  
Alvaro Vello —  
José Luiz de Sá —  
Messias Soares —  
João Herrmann Neto —  
Nossval Almeida —  
Felipe Mendes —  
Darcy Pozza —  
Osval-

do Beldor - Renato Vianna - Luis Eduardo - Lúcio Alcântara - Ademar de Barros Filho - Agostiz Almeida - Eduardo Siqueira Campos - Senora Cavalcanti - José Dutra - Mário Lima - Jayme Campos - Fausto Fernandes Valdir Coelho - Fernando Jovani - Nestor Levy Dias - Marcelo Corderio - Anna Maria Rattes - Francisco Benjamin - Cráudio Tinoco - José Maria - Eymael - Bonifácio de Andrade - Raul Belém - José da Conceição - Paulo Pimentel - Antônio Passos - Heitor Duque - Fernando Gasparian - Inocência Oliveira - Ruy Nedei - Amary Müller - José Luiz Maia - José Geraldo - Alcyato Teixeira - Heitor Miran - Ednildo Gaspar - Antônio Salim Curtiel - João Rezek - Gérson Marcondes - Ervin Bonofant - Bete Mendes - Osmar Leitão - João Cunha - Fábio Feldmann - Luis Roberto Ponte - Paulo Stonei - José Ulisses de Oliveira - Melo Freire - Francisco Pinto - Santiago Paulo - Minca - Rome - Sédia Mauca - Ge - Pares - Genesio de Barros - Nelson Sabra - José Medina - Paulo Paim - Fernando Bezerra Lustosa

LEGISLAÇÃO CIDADÃ ANEXADA  
PELA COORDENAÇÃO DAS  
COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO III  
Da Organização do Estado

CAPÍTULO III  
Dos Estados Federados

Art. 27. O número de Deputados e Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo de representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de trinta e seis, será reduzido ao tanto que estes forem a deputação Federal acima de oze.

§ 2º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembleia Legislativa, observado o que dispõe os arts. 130, II, 153, III e 153, § 2º, I.

CAPÍTULO IV  
Dos Municípios

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e as seguintes prescrições:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de Quarenta mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 150, II, 153, § 2º, I;

VI - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

VII - Proibições e incompatibilidades, no exercício do veranço, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa;

VIII - Julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

IX - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XI - iniciativa peculiar de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XII - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

TÍTULO IV  
Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I  
Do Poder Legislativo

SEÇÃO I  
Do Congresso Nacional

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

SEÇÃO VIII  
Do Processo Legislativo

**SUBSEÇÃO II**  
**Da Emenda à Constituição**

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais de metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

**PARER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

**I e II - Relatório e Voto do Relator**

O nome Deputado Celso Pombou de Toledo é o primeiro signatário desta proposta que institui o sistema eleitoral distrital misto para as eleições da Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Nos termos regimentais do art. 202, caput, deve esta nossa Colegiada pronunciar-se, preliminarmente, sobre a admissibilidade desta proposição.

Examinando-a, verifico que foram obedecidas as normas do art. 60 da vigente Carta política pois o número de assinaturas é suficiente e não se pretende abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico nem a separação dos poderes ou os direitos e garantias individuais.

Pelo exposto, voto pela admissibilidade desta Proposta de Emenda à Constituição nº 16/69.

Sala da Comissão, 28 de março de 1969.  
Deputado Ney Lopes, Relator.

**III - Parecer da Comissão**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária plenária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 16/69, nos termos do parecer do relator.

Estiveram presentes Os Senhores Deputados: Theodoro Mendes, Presidente; José Dutra e Mário Assad, Vice-Prezidentes; Agassiz Almeida, Arnaldo Moraes, Carlos Vinagre, Karlan Gadelma, Hélio Manhães, Leopoldo Souza, Mendes Ribeiro, Nelson Gibson, Rosário Congo Neto, Wagner Lago, Evaldo Gonçalves, Honório Ferraz, Jairo Carneiro, Messias Góis, Ney Lopes, Oscar Corrêa, Pass Landim, Moisés São Thiago, Pírio Martins, Gonzaga Patriote, Gerson Peres, Ibrahim Abi-ackel, Dionísio Maga, Benedito Monteiro, Narcos Formiga, José Genório, Luiz Eduardo Greenhalgh, Roberto Freire, Alzo Arantes, Antônio de Jesus, Fernando Velasco, José Mendonça de Moraes, Aloysio Chaves, Gilberto Carvalho, Epifânio Ferreira Lima e Adaylson Motta.

Sala da Comissão, 28 de março de 1969.  
Deputado Theodoro Mendes, Presidente - Deputado Ney Lopes, Relator.



111

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROJETO DE LEI Nº 3.631, DE 1989**  
(DO SR. NEY LOPES)

Estabelece normas e princípios para a realização de eleições em 1990, disciplina o Fundo Partidário, e determina outras providências.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO)

~~de 1989~~

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. As eleições para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais e Prefeitos de um terço das cidades do Estado Federal serão realizadas, simultaneamente, em todo o País, no dia 3 de outubro de 1990.

Parágrafo Único. Na mesma data serão realizadas eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores nos Municípios Triados até 15 de Junho de 1990, aplicando-se, no que couber, na forma das instruções a serem dadas pela Justiça Eleitoral, as disposições da Lei 7073 de 28 de Junho de 1989, com o mandato dos eleitos expirando em 31 de dezembro de 1992.

Art. 2º. Será considerado eleito Governador o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º. Se nenhum candidato alcançar a maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º. Se, antes de realizado o segundo turno ocorrer morte, desistência ou impedimento legal, de candidato a Governador, convocar-se-á, dentre os reatantes, o de maior votação.

§ 3º. Se remanescer no segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º. A data de eleição, na hipótese do § 1º deste artigo, será fixado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 3º. A eleição do Governador reportar-se-á ao Vice-Governador com ele registrado.

Art. 4º. Cada Estado elegerá um Senador por maioria simples, captado os votos em todo o Estado, atendendo-se o princípio majoritário.

Parágrafo Único. A eleição de Senador reportar-se-á de dois suplentes com ele registrado no Tribunal Regional Eleitoral respectivo.

Art. 5º. Poderão registrar candidatos e participar das eleições reguladas por esta Lei, os partidos políticos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e as coligações partidárias.

Art. 6º. Para as eleições previstas nesta Lei, os candidatos deverão estar filiados aos Partidos pelos quais concorrerem até 31 de dezembro de 1989.

Art. 7º. Desligado de um Partido e filiado a outro, o eleitor só poderá disputar cargo eletivo, após o decorrer de prazo de um ano da data de nova filiação.

Parágrafo Único. O prazo a que se refere este artigo será computado em função do dia 3 de outubro de 1990, aplicando-se às suas orientações de mandato eletivo.

Art. 8º. O registro de candidato a Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador e suplentes, Prefeito e Vice-Prefeito far-se-á sempre em única e indivisível, ainda que resulte a indicação de coligação de partidos.

Art. 9º. O requerimento de registro de candidato deve ser instruído, além dos documentos exigidos pelo § 1º do art. 9º do Código Eleitoral, com proposta das atividades reivindicadas e serem definidas pelo candidato, durante o exercício do mandato, se eleito, compatíveis com o programa do Partido respectivo.

Art. 10. Somente é facultado aos Partidos Políticos celebrar coligações para o registro simultâneo de candidatos à eleição majoritária e proporcional.

Parágrafo Único. A coligação terá denominação própria, sendo assinalada ao Partido Político para os fins do processo eleitoral e das exigências desta Lei.

Art. 11º. Em o órgão de deliberação nacional do Partido Político a indicação das áreas partidárias com as quais a agremiação poderá realizar coligação em eleições majoritárias e proporcionais, em qualquer nível.

Art. 12. Não é permitido registro de candidato, embora para cargos diferentes na mesma circunscrição estadual, salvo o registro para um cargo majoritário e um proporcional.

Parágrafo Único. Na hipótese de coligação e ressalva do "caput" exige o apoio unânime de todos os Partidos coligados.

Art. 13. As propostas de coligação serão formalizadas pelo órgão superior do partido ou por quarenta por cento dos convencionais.

Parágrafo Único. As convenções regionais dos Partidos deliberarão sobre coligação por maioria absoluta dos votos de seus membros.

Art. 14. As eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas observarão ao sistema proporcional, na forma desta Lei.

Art. 14. Nas eleições federais e estaduais, os Estados serão subdivididos em regiões, em número igual à metade dos lugares a preencher para as Assembleias Legislativas, elevando-se este número à unidade superior, quando ele for ímpar.

Art. 15. Haverá dois sistemas de captação de votos para os cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual:

I - por região;

II - pelo sistema de circunscrição única, em todo o Estado.

§ 1º. Nas eleições para deputado Federal e Estadual pelo sistema de regiões, somente serão captados votos para o candidato na região em que foi inscrito, sendo nulos os votos eventualmente obtidos nas demais regiões.

§ 2º. O Distrito Federal e os Territórios não serão divididos em regiões de captação de votos.

§ 3º. O número de candidatos a Deputado Federal, por Partido, equivalerá ao sistema de captação de votos por região ao número de regiões, em cada Estado.

§ 4º. O número de candidatos a Deputado Estadual, por Partido, equivalerá ao sistema de captação de votos por região ao dobro do número de candidatos a Deputado Federal, em cada Estado.

§ 5º. O número de candidatos a Deputado Federal e Estadual, por Partido, no sistema de circunscrição única, será idêntico ao número total de candidatos referidos nos parágrafos 3º e 4º deste artigo.

Art. 17. A divisão de cada Estado em regiões somente será alterada após o re-aulado de cada censo decenal.

Art. 18. O número de regiões em que será dividido cada Estado, até o fim desta Lei, será fixado em resolução do Tribunal Superior Eleitoral até 31 de dezembro de 1959.

Art. 19. Até trinta dias após a fixação do número de regiões a que se refere o artigo anterior, os Partidos Políticos apresentarão ao Tribunal Regional Eleitoral a respectiva proposta de divisão no Estado em regiões eleitorais.

§ 1º. A proposta será elaborada por comissão constituída por representantes de cada Partido Político com órgãos deliberativos regionais organizados no Estado.

§ 2º. Recebida a proposta, o Tribunal Regional Eleitoral, haverá resolução, dentro do prazo de trinta dias, fixando a divisão do Estado por regiões.

§ 3º. Caso a Comissão Interpartidária não encaminhe ao Tribunal Regional Eleitoral a proposta de divisão no prazo previsto no "caput", este procederá a divisão de ofício.

Art. 20. A constituição das regiões obedecerá aos seguintes critérios:

I - equivalência aproximada do número de habitantes, permitindo-se variação não superior a cinco por cento;

II - contiguidade de área, preservada, quando possível, os limites dos municípios;

III - forma regular;

IV - respeito aos limites das zonas eleitorais;

V - condições sócio-econômicas semelhantes;

VI - facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte, na região.

Art. 21. Puhlada a resolução do Tribunal Regional Eleitoral que realizar a divisão, os Partidos Políticos terão o prazo de oito dias para impugnar a fundamentação emitida.

§ 1º. As impugnações referentes a delimitação de cada região formação processo autônomo, distribuído a um relator, que dará vistas aos demais partidos políticos interessados, pelo prazo comum de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Eleitoral, pelo mesmo prazo.

§ 2º. O relator terá dez dias para apresentar o processo a julgamento no Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 22. Da decisão do Tribunal que fixar a divisão no Estado em regiões, caberá recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, somente nas hipóteses previstas nos arts. 121, § 4º, I e II da Constituição Federal.

Art. 23. A Justiça Eleitoral determinará a sede no form da região, em uma das zonas eleitorais situadas no município do melhor eleitorado. A - r.

Art. 24. A escolha dos candidatos dos Partidos Políticos e cargos majoritários será feita através de eleição prévia no qual votarão os filiados do partido na circunscrição, inscritos há pelo menos nove meses da data da eleição.

§ 1º. Votação na eleição prévia:

I - para Governador, Vice-Governador e Senador: os filiados do Partido no Estado ou Distrito Federal;

II - para Prefeito e Vice-Prefeito: os filiados do Partido no Município.

§ 2º. A eleição prévia de que trata o "caput" será regida pelo que determinar o estatuto do Partido, sob a fiscalização da Justiça Eleitoral.

Art. 25. Os candidatos a Deputado Federal e Deputado Estadual poderão ser registrados pelos dois sistemas, sendo vedado o registro do mesmo candidato em mais de uma região.

Art. 26. Nas eleições para Deputado Federal e Deputado Estadual, o eleitor sufrágará um candidato pelo sistema de circunscrição única e outro pelo sistema de eleições por região.

Parágrafo Único - O eleitor poderá votar apenas na legenda partidária.

Art. 27. Na abertura das eleições para a Câmara dos Deputados, o Asses-bleia Legislativa e a Câmara Legislativa pelo sistema de circunscrição única, o terminará-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados neste sistema pela metade de lugares a preencher e o resultado, desprezando a fração, se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior.

Parágrafo Único - Para fins de fixação do quociente eleitoral, contam-se como válidos os votos em branco e de legenda.

Art. 28. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados a candidatos de um mesmo partido ou coligação, desprezando a fração.

Art. 29. Consideram-se eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o quociente partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido.

Art. 30. Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente partidário serão distribuídos segundo a seguinte regra:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por eleitos, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º. O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos.

Art. 31. Na adunção das eleições para Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa pelo sistema de coligação de votos por regimes proporcional e de cotação, determinam-se primeiro o quociente eleitoral, pela divisão da soma dos votos válidos obtidos por estes candidatos em todas as regiões do Estado pela soma de lugares a preencher em cada Estado, compreendendo a fração, se igual ou superior a um meio, e arredondando-se para um, se superior.

Parágrafo Único - Para fins de fixação do quociente eleitoral contam-se apen as regiões de votos em branco e de lealdade.

Art. 32. Determina-se para cada Partido ou Coligação o quociente Partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados a candidatos de um mesmo Partido ou Coligação, desprezada a fração.

Art. 33. Consideram-se eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou Coligação quantos o quociente partidário indicar, obedecendo as seguintes regras para classificação:

I - Em cada Partido estarão eleitos tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar, no ordem decrescente de classificação;

II - A classificação dos candidatos será feita em ordem decrescente, inclusive pela maior percentagem de votos obtidos pelos candidatos de cada Partido, em relação ao número de eleitores de respectiva região.

Art. 34. Se houver concorrer à distribuição de lugares não preenchidos com a aplicação do quociente partidário os partidos que tiveram votação igual ou superior a este quociente.

Art. 35. No caso de empate, será considerado eleito o candidato mais idoso.

Art. 36. Serão considerados suplentes os candidatos não eleitos, pela ordem decrescente de classificação.

#### Da Propaganda eleitoral e Partidária

Art. 37. A propaganda de candidatos a cargos eletivos e partidária a partir da comunicação ao respectivo Partido de que pretenda concorrer a convenção, e nunca será superior ao período de oito meses anterior a eleição.

Art. 38. Toda propaganda eleitoral do candidato será realizada sob a sua responsabilidade e por ele pago, ajustando-se-lhe solidariedade, pelos excessos praticados pelos seus mandatários ou suplentes.

§ 1º. As informações sobre a origem e valor dos recursos aplicados na propaganda eleitoral serão de responsabilidade do candidato, sendo solidariamente responsáveis seus mandatários, contatos e eventuais fornecedores de bens e serviços.

§ 2º. As despesas do Partido e de candidatos serão contabilizadas com clareza, na forma desta Lei, atribuindo-se, através de estimativa ou pericia, os valores reais inclusive das doações ou resultante de liberalidade, a qualquer título.

§ 3º. O fato público e notório, indiciado e presumido utilizará o candidato prestar contas destes fatos e atos incorporados a sua propaganda eleitoral.

§ 4º. A Justiça Eleitoral, de ofício, ou Partido Político, com base nesta Lei e nos princípios gerais de direito, poderá solicitar informações detalhadas na prestação de contas do partido ou candidato.

Art. 39. O candidato eleitor, a Justiça Eleitoral, penalmente, após o seu registro, prestação de contas dos seus gastos, em nome do Partido ao qual é filiado.

Parágrafo Único. Na prestação de contas dos candidatos eleitor ao registro, serão incluídas as despesas do período anterior a convenção.

Art. 40. Compete ao Tribunal Superior Eleitoral estabelecer até 2º de março de 1990 os limites de gastos para os Partidos.

§ 1º. O limite de gastos por candidatos individualmente será estabelecido pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, levando em conta manifestações partidárias, até nove meses anteriores a eleição.

§ 2º. Não serão computados nos limites do parágrafo anterior:

I - o pagamento de alimentação e transportes exclusivamente para locomoção do candidato e de sua equipe, durante a campanha eleitoral;

II - a locação ou cessão gratuita, em caso de falta de comarca, de imóvel para apoio às atividades de eleitores do candidato.

§ 3º. Até prazo de cinco dias após a fixação dos limites a que se refere o § 1º, os Partidos poderão pedir reconsideração, alegando fundamentos e razões.

§ 4º. O Tribunal Regional Eleitoral decidirá sobre a reconsideração dos limites de gastos no prazo de cinco dias.

§ 5º. Os contratos de locação ou cessão gratuita, a que se refere o inciso II do § 2º serão celebrados entre o locador ou cedente e o Partido Político respectivo, e seu prazo de validade não excederá a oito meses.

Art. 41. O candidato poderá promover todos os meios lícitos de arrecadação de recursos financeiros para sua campanha, dentro dos limites estabelecidos nesta Lei, no período que antecede a convenção do seu Partido.

Art. 42. Os partidos organizarão sua administração financeira, habilitando-se a fazer as quantias máximas que poderão despesar na propaganda partidária e eleitoral de seus candidatos, observados os limites previstos nesta Lei.

Art. 43. Os Partidos e candidatos deverão manter contabilidade de forma a permitir o conhecimento exato da origem de suas receitas e a aplicação de despesas.

§ 1º. Os livros de contabilidade serão abertos, encerrados e publicados pela Justiça Eleitoral.

§ 2º. O Tribunal Superior Eleitoral estabelecerá normas gerais sobre o conteúdo destes livros e de extrairá-los dos auxílios e contribuições dos Partidos e candidatos.

Art. 44. Os Partidos e os candidatos serão obrigados a enviar após a realização das Convenções, até o terceiro dia útil do mês seguinte, um relatório circunstanciado e detalhado de todas as suas receitas e despesas do mês, inclusive contratos celebrados por terceiros, relativos a campanha eleitoral.

§ 1º. A obrigação de comprovação de despesas e respectivas fontes de receita, bem como a contratação obrigatória de receitas ou despesas proibidas, serão imediatamente suspensas, pela Justiça Eleitoral, em direito a propaganda gratuita, mediante despacho fundamentado de seu Presidente, de ofício ou a requerimento de Partidos Políticos do do Ministério Público Eleitoral.

§ 3º. A suspensão será anunciada durante o tempo reservado ao partido na televisão e no rádio, com as razões que a motivaram.

§ 3º. Havendo provas ou indícios veementes de abuso de poder político ou econômico, a Justiça Eleitoral determinará a remessa dos elementos já apurados ao Ministério Público Eleitoral, para adoção das providências legais.

§ 4º. O contador do Partido ou candidato, a partir do termo inicial da campanha, responsabilizar-se-á pelo controle e prestação de contas desta, responderá criminalmente pela inexistência das contas submetidas à Justiça Eleitoral, perante a qual prestará compromisso de bem e fielmente desempenhar sua função.

§ 5º. As despesas com os serviços de contador serão excluídas do teto estabelecido nesta Lei.

§ 6º. Nas localidades onde não houver profissional legalmente habilitado, poderão ser contratadas pessoas de conhecimentos técnicos indispensáveis à função.

§ 7º. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto neste artigo.

Art. 45. É vedado aos Partidos e candidatos:

I - receber a qualquer título, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica estrangeira;

II - receber recursos de autoridades ou órgãos públicos, excetuados sujeitos e penalidades aplicadas nos termos da lei e recursos financeiros a eles destinados, por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - receber a qualquer título, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de associações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, sociedades de economia privada ou fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos constarem órgão ou entidades governamentais;

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recursos provenientes de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical, salvo as exceções previstas nesta lei.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição do inciso IV o financiamento ou custo direto de transporte ao candidato e aos integrantes de sua equipe, alojamento, alimentação e campanha eleitoral, por parte de entidades beneficentes ou associações de classe e de empresas privadas de fins lucrativos, cujo capital seja inteiramente nacional e o poder decisório de fato e de direito esteja em mãos de brasileiros natos.

Art. 46. Excetuadas o disposto em seu parágrafo único, são ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja contabilizada ou esclarecida.

Art. 47. A Justiça Eleitoral exercerá fiscalização de ofício sobre o movimento financeiro dos Partidos e candidatos, compreendendo recebimento, depósito e aplicação de recursos, inclusive escrituração contábil, sem obstar, entre outros, os seguintes princípios:

I - manutenção de livros diário e caixa, onde escrituras rigorosamente suas receitas e despesas, indicando, com documentação hábil, a origem e aplicações;

II - obrigatoriedade de se receberem ou aplicarem recursos financeiros, em campanhas políticas, determinados dirigentes dos Partidos e Prepostos legais, ementa constituinte e registros para fins eleitorais;

III - caracterização de responsabilidade dos dirigentes de partidos e candidatos, inclusive de tesoureiro e contador, que responderão solidariamente, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;

IV - escrituração contábil com documentação comprobatória de entrada e saída de dinheiro ou bens, recebidos e aplicados;

V - obrigatoriedade de ser conservada pelo partido e candidato a documentação comprobatória de sua prestação de contas, por prazo não inferior ao período do mandato respectivo;

VI - obrigatoriedade de depositar, em estabelecimentos oficiais de crédito, os fundos financeiros dos Partidos ou candidatos a ordem conjunta de um dirigente e de um preposto conforme dispuser o Estatuto do partido;

VII - obrigatoriedade de prestação de contas pelos partidos políticos e candidatos, nos prazos e termos definidos nesta lei;

VIII - obrigatoriedade de remessa das prestações de contas, de que trata o artigo anterior, à Justiça Eleitoral;

IX - exigência de referência expressa na prestação de contas mensal do funcionamento do partido e dos comitês que atuem na campanha eleitoral;

Parágrafo único. Os comitês serão constituídos por pessoas que não dispuserem qualquer cargo eletivo.

Art. 48. A Justiça Eleitoral, a vista de denúncia de partido ou representação do Procurador-Geral do Regional, determinará o exame das prestações de contas mensais e da escrituração de partidos e candidatos e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aqueles estiverem sujeitos.

Art. 49. Os Partidos Políticos terão acesso gratuito ao rádio e a televisão, para a propaganda eleitoral de seus candidatos, na forma desta Lei.

Art. 50. No período correspondente a propaganda gratuita, os Partidos Políticos poderão adquirir espaço de propaganda em jornais e revistas, cuja despesa será devidamente comprovada partidária e responsabilizada na forma do art. 46, § 2º.

§ 1º. Estes espaços serão utilizados em propaganda do partido ou de seus candidatos.

§ 2º - Será permitida ao candidato, como despesa de propaganda, a divulgação paga de curriculum vitae na imprensa escrita.

Art. 31. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringir-se-á unicamente ao horário estatuto disciplinado pela Justiça Eleitoral, obedecendo as seguintes normas:

I - todas as emissoras de rádio e televisão do País reservarão, nos setenta dias anteriores à antevéspera das eleições gerais, duas horas diárias para a propaganda, sendo uma hora a noite, entre as vinte e as vinte e quatro horas; nas eleições municipais, o tempo será de uma hora, sendo meia hora no mesmo horário noturno;

II - a Justiça Eleitoral distribuirá entre os Partidos e coligações que tenham candidatos registrados simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, os horários mencionados no inciso I, observada a seguinte proporção:

a) cinquenta minutos serão distribuídos na proporção do número de representantes de cada Partido no Congresso Nacional;

b) trinta minutos serão distribuídos igualmente entre todos os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional e que tenham candidatos simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, na forma desta Lei, observando-se o limite máximo de cinco minutos para cada um;

c) quinze minutos serão distribuídos entre os Partidos Políticos na proporção do número de seus representantes na Assembleia Legislativa;

d) dez minutos serão distribuídos igualmente entre os Partidos Políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral, sem representação no Congresso Nacional, e que tenham candidatos simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, na forma desta Lei, observando-se o limite máximo de um minuto para cada um;

e) havendo sobra de tempo na aplicação do critério da alínea "b" e "d" deste inciso, esse será acrescido ao tempo previsto na letra "c").

f) no Distrito Federal, o horário será distribuído observando-se os seguintes critérios:

1 - setenta minutos serão distribuídos na proporção de representantes de cada Partido no Congresso Nacional;

2 - quarenta minutos serão distribuídos igualmente entre todos os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, e que tenham candidatos simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, na forma desta Lei, observando-se o limite máximo de cinco minutos para cada um;

3 - dez minutos serão distribuídos igualmente entre os Partidos Políticos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral, sem representação no Congresso Nacional, e que tenham candidatos simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, na forma desta Lei, observando-se o limite máximo de um minuto para cada um;

4 - havendo sobra de tempo na aplicação do critério de parágrafos 2 e 3 desta letra, essa será acrescida ao tempo previsto no número 1.

III - cada Partido deverá utilizar pelo menos metade do seu tempo para a divulgação objetiva de propostas partidárias ou de seus candidatos, sob pena de advertência formal da Justiça Eleitoral;

IV - nos Partidos Políticos a que se referem as letras "d" e "f.3", do item II, deste artigo, facultar-se-á a soma desses tempos, mediante programação comum, homologada ou determinada pela Justiça Eleitoral, para utilização cumulativa até o limite de três minutos;

V - para efeito de concessão do tempo a que se refere este artigo, será considerada a apresentação de cada Partido no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa na data do encerramento do prazo de registro dos candidatos;

VI - nos horários estatutos de tempo eleitoral, os candidatos registrados usarão pelo menos dois terços do tempo disponível;

VII - os Partidos Políticos ou coligações que não tiverem candidatos em número correspondente às vagas em disputa simultaneamente às eleições majoritárias e proporcionais, terão reduções pelo metade o tempo a que fizerem jus na participação do horário estatuto eleitoral, salvo se apresentarem candidatos nas eleições proporcionais em número correspondente a um terço dos lugares a preencher na Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa;

VIII - o Partido, por meio de comissão especial, distribuirá o horário que lhe couber entre todos os seus candidatos registrados;

IX - desde que haja concordância de todos os Partidos Poderá, na distribuição do horário estatuto, ser adotado outro critério, que deverá ser comunicado à Justiça Eleitoral;

X - as empresas de rádio e televisão ficam obrigadas a divulgar, gratuitamente, comunicados de Justiça Eleitoral, até o máximo de quinze minutos por dia, nos trinta dias que antecederem à eleição;

XI - na forma dos horários a que se refere este artigo, será permitida a transmissão de debates entre os candidatos e, de forma equitativa, a transmissão de declarações, sendo que estas últimas serão consideradas despesa partidária, para fins desta Lei;

Art. 32. O candidato, após o registro, fica impedido de se apresentar a qualquer título, em programa de rádio e televisão, ressalvado o estabelecido nesta Lei.

Art. 33. As empresas que realize prévias, pesquisas ou testes pre-eleitorais deverão registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral, antes do início da campanha eleitoral, ou por delegação, nos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 1º. As empresas referidas no "caput" enviarão, a todos os Partidos, até quinze e duas horas após a divulgação das pesquisas, informações sobre a metodologia utilizada, amostra, questionário, bem como os nomes das pessoas, de candidatos ou de pessoas que tenham participado das prévias, pesquisas ou testes pre-eleitorais.

§ 2º. As empresas infrinjam as regras ficam sujeitas a penas de suspensão ou cassação de registro no Justiça Eleitoral.

§ 3º. A Justiça Eleitoral promoverá auditoria técnica nas expressões de que trata este artigo, com vistas a garantir a lisura dos resultados divulgados.

Do Fundo Partidário

Art. 54. Os Partidos Políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário, na forma desta Lei.

Art. 55 O Fundo Partidário será constituído:

- I - de contribuições de pessoas físicas, que poderão deduzir do imposto de Renda a parte dos pagamentos feitos ao Fundo Partidário, até o limite de cinco por cento do imposto devido;
- II - de dotações orçamentárias de valor igual, a cada ano, aos recursos mencionados no item I, apurados no ano anterior, atualizados monetariamente;
- III - de dotações orçamentárias de valor igual, a cada ano, ao número de votos válidos apurados nas últimas eleições gerais realizadas, multiplicado por três apurados novos, atualizado monetariamente à data da proposta do orçamento anual;
- IV - das multas e penalidades aplicadas nos termos da legislação eleitoral;
- V - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei.

Art. 56. Os recursos do Fundo Partidário serão aplicados pelos Partidos:

- I - na sua manutenção;
- II - na propaganda partidária e eleitoral dos seus candidatos;
- III - no alistamento e eleição;
- IV - no transporte e alimentação de eleitores, no dia da eleição, sob a supervisão e fiscalização da Justiça Eleitoral;
- V - na fundação e manutenção de institutos de estudos e formação política, com o objetivo de formação e renovação de lideranças partidárias;
- VI - em atividades partidárias e eleitorais definidas nos Estatutos.

Art. 57. A previsão de recursos para o Fundo Partidário deverá ser mencionada, no Anexo de Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único. Os créditos a que se refere este artigo e os remessas de receita do Fundo Partidário serão registrados no Tribunal de Contas da União e entregues ao Tribunal nos prazos a que se refere o art. 126 da Constituição e a Lei Complementar respectiva.

Art. 58. O Tribunal Superior Eleitoral depositará os recursos de que trata o artigo anterior em estabelecimento oficial de crédito, mensalmente, em conta especial à disposição dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:

I - dez por cento do total serão destacados para entrar, em partes iguais, aos Partidos Políticos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

II - a cota por cota será distribuída proporcionalmente ao número de votos que o Partido alcançou nas últimas eleições realizadas para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. A suspensão do registro do Partido pelo Tribunal Superior Eleitoral determinará a interrupção imediata da transferência dos recursos do Fundo Partidário que fazie jus.

Art. 59. Os Partidos apresentarão, trimestralmente, ao Tribunal Superior Eleitoral, balanço financeiro e patrimonial, com as respectivas comprovções de aplicação, consolidando-as anualmente para o exercício.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral poderá recorrer ao Tribunal de Contas da União para a realização de auditorias quanto a aplicação dos recursos do Fundo Partidário.

Art. 60. Os Partidos deverão de gratuita de a publicação de atos de reuniões, documentos relativos à sua vida jurídica e financeira e editais na imprensa oficial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Das Crimes Eleitorais

Art. 61. Constituem crimes eleitorais, além de outros capitulados no art. 209 e seguintes, da Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965 (Código Eleitoral), os delitos referidos nos artigos seguintes.

Art. 62. Autorizar o dirigente, membro de conselho de administração ou preposto de pessoa jurídica de direito privado, contribuição de qualquer natureza a candidato ou partido político, fora dos casos permitidos por Lei.

Para: reclusão, de dois a cinco anos, e pagamento de dez dias-multa.

§ 1º. Na mesma pena incorrer, por ato de que resulte a contribuição:

- I - o agente, a qualquer título, de pessoa jurídica de direito privado;
- II - o dirigente ou preposto de pessoa jurídica de direito público, de associação de classe ou de sindicato;
- III - quem proceda como interposta pessoa, a qualquer título.

§ 2º. Tratada em juízo a decisão condenatória, o juiz determinará a imediata remessa de cópia do processo à repartição fazendária competente, para aplicação das anções cabíveis.

Art. 63. Permitir o responsável por órgão de imprensa que seja divulgada mensagem publicitária responsável de norma de propaganda eleitoral.

Para: Detenção, de dois a quatro meses.

Dispositivos Gerais

Art. 64. A Justiça Eleitoral, para a votação, apuração e totalização dos resultados poderá utilizar meios mecânicos ou eletrônicos, desde que o uso não, de acordo com definições e especificações fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 65. Nas eleições de que trata a presente Lei, os atuais Deputados Federais e estaduais serão candidatos pelas mais antigas circunscrições eleitorais.

Art. 66. Os Preparadores Eleitorais serão nomeados pelo Juiz Eleitoral por indicação dos Partidos Políticos, a vista de lista tripartite.

Parágrafo único. Os Preparadores serão tantos quantos forem os Partidos Políticos organizados no município.

Art. 67. Nos distritos que comportarem a instalação de mais de uma seção eleitoral, estas deverão ser localizadas no próprio distrito.

Art. 68. Não será realizado desdobramento de Zonas Eleitorais no período de 1º de janeiro a 3 de outubro de 1960.

Art. 69. Os membros das Juntas Eleitorais, escrutinadoras e auxiliares, serão liberados de seus cargos ou empregos por período igual ao do serviço prestado à Justiça Eleitoral, em prazo não superior a cinco dias.

Art. 70. A apuração das eleições de que trata a presente Lei terá início assim que se encerrar a votação, segundo a sistemática definida nos parágrafos do art. 139 e artigos seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), permitida, a critério do Tribunal Regional, a contagem dos votos pela Mesa Receptora.

Art. 71. Nas eleições de que trata a presente Lei, o eleitor deverá apresentar, além do título, documento de identidade que contenha fotografia, a fim de permitir a identificação.

Parágrafo único. A Mesa Receptora poderá atestar, em folha própria e sob as penas da lei, a identidade do eleitor.

Art. 72. São vedadas e consideradas nulas de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, as atos que, no período decorrido entre 3 de janeiro de 1960 e 1º de janeiro de 1961, importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento de servidor da administração direta e indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações mantidas pelo poder público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º. Exceção-se ao disposto no "caput".

§ 2º. A nomeação ou contratação necessária à instalação imediata de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Presidente da República, Governador ou Prefeito;

§ 3º. A nomeação ou contratação de técnico indispensável ao funcionamento do serviço público essencial mencionado no inciso anterior;

III - nomeação ou designação para exercer cargo em comissão ou função de confiança;

IV - os aprovados em concursos públicos nomeados até a data de publicação desta Lei.

§ 2º. O ato com a devida fundamentação será publicado no respectivo órgão oficial.

Art. 73. É vedada a transferência de título eleitoral um ano antes do pleito, salvo quando se tratar de servidor público civil, militar, estatístico, ou de membro de sua família, por motivo de remoção ou transferência.

Art. 74. É assegurado o direito de resposta a qualquer pessoa, candidato ou não, a qual sejam feitas acusações difamatórias, injuriosas ou caluniosas, no horário gratuito de propaganda eleitoral. O Ofício Utilizara, para sua defesa, tempo igual ao usado para a ofensa, deduzido do tempo reservado ao mesmo Partido em cujo horário aquela foi cometida.

Parágrafo único. O Ofício por infração, calúnia ou difamação, sem prejuízo e independentemente da ação penal competente, poderá ser usado no Juízo Civil, a indenização por dano material, moral ou a ameaça, respondendo por este o Ofensor e, solidariamente, o Partido deste, quando responsável por ação ou omissão, a quem quer que, favorecido pelo crime, haja de qualquer modo contribuído para ele.

Art. 75. Ao servidor público dos órgãos ou entidades da administração pública - direta, indireta ou fundacional - da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, e ao empregado de empresas concessionárias de serviços públicos, fica assegurado o direito a percepção de seus vencimentos e vantagens ou salários, como se em exercício de suas ocupações habituais estiverem, durante o lapso de tempo que mediar entre o registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral e o dia seguinte ao da eleição, mediante simples comunicação de afastamento, para promoção de sua campanha eleitoral.

Parágrafo único. O direito de afastamento previsto neste Artigo se aplica aos empregados de outras empresas privadas.

Art. 76. Nas eleições realizadas por esta Lei, aplicar-se-ão no que couber, as Leis 4.737, de 15 de julho de 1965, 7.493, de 17 de junho de 1966 e 7.664, de 20 de junho de 1966.

Art. 77. Os artigos acima enumerados da Lei nº 5.093, de 15 de agosto de 1974, passarão a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. Os veículos e embarcações devidamente abastecidos e tripulados, pertencentes à administração pública direta, indireta e fundacional, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, incluídos no de uso militar permanente, ficarão à disposição de Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitores em zonas rurais, em dias de eleição.

§ 1º. Os Partidos terão igualmente o transporte gratuito de eleitores, na forma do "caput", em não previamente articulada com a Justiça Eleitoral, que,

cadastará o número de veículos por zona eleitoral e expedirá autorização de tráfego.

§ 2º. Até quinze dias antes das eleições, a Justiça Eleitoral requisitará aos órgãos de administração pública direta, indireta e fundacional, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, os funcionários e as instalações de que necessitar para possibilitar a execução, conjuntamente com os Partidos Políticos, dos serviços de transporte e alimentação de eleitores.

Art. 24. Caso a utilização de veículos pertencentes às entidades previstas no artigo 14 não for suficiente, a Justiça Eleitoral fará articulação com os Partidos para que estes indiquem veículos e embarcações particulares.

Parágrafo Único. Na hipótese de não indicação pelos Partidos de veículos em número suficiente, a Justiça Eleitoral requisitará veículos e embarcações particulares, de preferência os de aluguel, e a despesa correrá por conta dos Partidos com recursos do Fundo Partidário.

Art. 25. ....

§ 14. Os veículos e embarcações à disposição da Justiça Eleitoral e dos Partidos deverão, mediante comunicação expressa de seus proprietários, estar em condições de serem utilizados, pelo menos, vinte e quatro horas antes das eleições, e circularão excludo, de modo bem visível, distintivo, as letras garrafais, com a frase: "A serviço da Justiça Eleitoral e dos Partidos".

Art. 26. O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante a Justiça Eleitoral, até noventa dias após a realização da eleição, incorrerá na multa equivalente ao total do valor do Stmus do Tesouro Nacional (STN), ou índice econômico estabelecido em vigor.

Art. 28. No dia de eleição, poderão ser oferecidas refeições aos eleitores, pelos Partidos Políticos, por conta dos recursos do Fundo Partidário, sob a fiscalização direta da Justiça Eleitoral.

§ 1º. Cabe à Justiça Eleitoral regulamentar os critérios gerais, localização das áreas de alimentação e todas as medidas de operacionalização do fornecimento de alimentação.

§ 2º. Para ser fornecida a alimentação, haverá de estar evidente a absoluta carência de recursos do eleitor.

Art. 78. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para fiel execução desta Lei.

Art. 79. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 80. Revogam-se os artigos 88, 92, 240 e 241, 250, 251, 258 e 256, da Lei nº 4.737, de 13 de junho de 1965 (Código Eleitoral); 95 e 109, da Lei 5.682, de 21 de junho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); 9º, 10, 12, 13, 26 e 27, da Lei 6.081, de 15 de agosto de 1974.

Sala das Sessões, em 02 de 1989.

Justificação

A Comissão de Constituição e Justiça e Poderes deliberou pela criação de um Grupo de Trabalho para rever a legislação eleitoral e partidária. Presidência dos membros do Grupo a determinação do art. 16, da Constituição, que determina que:

"Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação."

Assim, as alterações necessárias na legislação em vigor, praticamente toda ela produzida durante o período autoritário, deverão ser votadas pelo Congresso Nacional antes de outubro próximo. Isto deverá ocorrer sob pena de o País entrar no processo eleitoral do próximo ano, quando se renovar a toda a Câmara dos Deputados e um terço do Senado Federal, bem como todas as Assembleias Estaduais, além dos governos dos Estados-Membros da Federação, sob a égide de uma legislação eleitoral e partidária ultrapassada e aviada de contradições em relação ao novo texto constitucional.

Face a esta limitação de tempo, decidiu o Grupo de Trabalho não apresentar uma proposta de reforma geral no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 13 de junho de 1965), bem como nas inúmeras normas jurídicas permanentes que regem a matéria, como a Lei nº 5.682, de 21 de junho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e Lei 6.081, de 15 de agosto de 1974 (Lei de Transporte e Alimentação).

Far-se-á novamente, e esperamos, pela última vez, uma lei específica para a eleição de 1990, como se fez para a eleição presidencial de 1989, além de uma nova lei complementar sobre ilegalidades, adequando a Lei Complementar nº 3, de 29 de abril de 1970, à nova Carta Magna, conforme determina o § 9º do art. 16 da Constituição.

Além disso, elaborou-se projeto de outra lei complementar prevista no texto constitucional, desta feita sobre o número de membros da Câmara dos Deputados, que estabeleça:

"Art.45. ....

§ 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de cinco ou mais de setenta Deputados".

Entre as inovações introduzidas pelo Projeto de Lei que resultará as eleições de 1990, estão novas regras referentes ao Fundo Partidário, que obedecem a nova postura constitucional que deturpa uma maior autonomia aos Partidos Políticos, bem como novas normas referentes à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Neste particular, como nos demais que foram introduzidos no tocante às organizações partidárias, obedecemos estritamente ao espírito e à letra da Constituição, que estabelece uma ampla liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos Partidos Políticos, concedendo-lhes, além disso, completa autonomia para o definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Determina o texto constitucional que:

"Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.

§ 2º. Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º. Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º. É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização partidária."

Tal autonomia, evidentemente, está definida dentro dos parâmetros do texto da Lei Maior, quanto ao caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros do exterior, além do princípio de prestação de contas e funcionamento parlamentar, que o presente projeto regula.

O Brasil teve, em sua história, muitos modelos partidários. Vivemos no Império um bipartidarismo, e no final deste período, com o surgimento do Partido Republicano, um tripartidarismo. Na Primeira República conheceu somente partidos estaduais, que "partidos opoentes", na classificação de Rui Barbosa. Somente após 1930 surgiram agremiações nacionais, já de fôndas conotação ideológica.

Assim, na Terceira República (1946-1964), a explosão do pluripartidarismo, com as três agremiações. Posteriormente, durante o regime militar, tivemos um bipartidarismo artificial, imposto tendo, para auxiliar a manutenção de forças políticas opostas no interior da mesma agremiação partidária, a instauração - copiatas do Uruguai, da subseqüente.

Na verdade, o País jamais teve, verdadeiramente, uma estrutura partidária. Devido por a falta de consistência dos programas partidários do então, D. Pedro II indicava, já em 1853, ao Presidente do Conselho de Ministros, HENRIQUE CARVALHO Lobo, o seguinte ao Paraná:

"Mas, Senhor Honório, onde estão os nossos partidos?"

Para reforçar como BOLÍVAR LANOZINI, o Brasil é, no nível econômico e cultural em que se situa, caso único no mundo de subdesenvolvimento partidário,

devido, segundo ele, a interferência constante do Estado, que se compra em oposição as agremiações, procurando impedir, de maneira deliberada, o fortalecimento de nossos partidos.

Poderíamos lembrar também que o nosso sistema eleitoral, com escolha binominal, colabora igualmente para a redução da força dos partidos, instalando um individualismo destrutivo de tão necessário comprometimento partidário.

Ja em 1874, José de Alencar argumentava que o sistema uninominal poderia "promover aquilo que os brasileiros chamam de individualização da representação: cria o egoísmo, por consequência, o egoísmo das candidaturas, não advém, mas da mesma opinião, enfraquecendo ainda mais os nossos partidos."

O objetivo final do Projeto é o de fortalecer os partidos, tanto nas disposições específicas que se referem às agremiações partidárias, mas também no que tange ao sistema eleitoral, uma importante condicionador da vida partidária como um todo.

Na Lei de 1954, existiam várias formas possíveis de captação de votos, mas nenhuma pôde ficar ao sistema proporcional, em face do disposto pelo art. 42 da Constituição, que diz:

"Art. 42. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal."

O Deputado é, portanto, representante do povo brasileiro, mas a eleição de votos se deve dar em cada um das Unidades da Federação, o que se constitui em mera técnica eleitoral necessária face a limitação do nosso território. Em um País de grandes dimensões, como ocorre na Europa, poderiam todos receber votos de todo o território.

A democracia através de partidos, por outro lado, aponta para o sistema proporcional que propicia ao que as "forças importantes", na expressão de Silvio Pezza, sejam ouvidas, na proporção mesma de sua importância eleitoral.

Seria, todavia, um erro, infelizmente não afastado pelo nosso atual sistema eleitoral, dar-se representação acima de sua força efetiva a minoria desproporcionada da denominada maioria eleitoral, agredidas muitas vezes as regras legítimas de eleições, o que perturba a verdade do processo político.

Presentemente, assim, propõe um sistema eleitoral que, embora mantendo em sua estrutura o princípio constitucional da representação proporcional a força eleitoral dos partidos, modifica de modo mais adequado o representante a determinar-se região dentro da circunscrição, até agora única, do Estado, Território ou Distrito Federal.

Assim, para a finalidade de eleger os deputados federais e estaduais, as unidades eleitorais serão divididas em seções de número igual a parte do número de deputados para a respectiva circunscrição. Essas seções de um Estado elegerão conjuntamente deputados estaduais, sendo dividido em vinte e seis regiões, a saber: mais uma. Em cada uma delas o partido poderá apresentar um candidato a deputado federal, que para "sobressair" com um deputado estadual.

Além dessa categoria de candidatos, haverá outra, composta do mesmo número de postulantes, de quais dispersarão votos no Estado com um todo.

O parâmetro escolhido para a divisão será o número de cadeiras na Assembleia Legislativa. Desta forma, não haverá serão um candidato de cada partido por região, o que evitara a verdadeira antropofagia política que ocorre atualmente.

Muitos argumentos têm sido colocados contra o atual sistema - unidistrital e plurinominal - que é o responsável principal pela extrema fraqueza dos partidos políticos brasileiros, os quais, na verdade, apresentam candidatos que se distanciam entre si, já que competem por um mesmo eleitorado, ao invés de disputarem com os adversários de outras agremiações partidárias.

A força do poder econômico vem mantendo o sistema atual e reduzindo a cada eleição a legitimidade da representação, sufocando as lideranças regionais mais representativas, que se desinteressam da política ao verem seus cargos eleitorais alienados e a propaganda eleitoral acessível não mais das vezes tão apenas aos candidatos conhecidos que de interesses oligárquicos.

A solução apresentada significa um sistema semelhante ao atual, mas com uma importante diferença enquanto a relação dos candidatos disputará votos no Estado todo, a outra será votada somente na região eleitoral de qual o Estado foi dividido. O eleitor entregará dois votos, ao invés de apenas um.

De qualquer modo, o princípio proporcional é mantido, já que permanecer, para o sistema de regiões, a mesma sistemática de cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário, sabendo que se usar eleições por este sistema os mais votados. Todavia, como os candidatos só são votados na região pela qual se apresentaram, estabelecer-se-á uma ligação mais forte entre o candidato eleito e a região na qual ele foi votado. Reforçava, desta forma, o vínculo de representação que se tem sustentado, como visto, do processo eleitoral brasileiro.

Assim, por exemplo, um candidato de uma região que tenha 100 mil eleitores, e que obtiver 150 mil votos, não ocupará a cadeira, sendo eleito um candidato do mesmo partido mas de outra região, com 200 mil eleitores, que tenha recebido 110 mil votos. Enquanto aquele teve 50% dos votos de sua região, este teve 77,7%. O princípio, portanto, será proporcional e não majoritário, mantendo-se integralmente o mandamento constitucional.

O sistema eleitoral proposto, de captação de votos na circunscrição única (no Estado) e em regiões em que este Estado será dividido, é uma forma de escapar ao flagelo do voto uninominal. Outro instrumento, também contemplado no projeto, é permitir que candidatos a postos preenchidos pelo sistema majoritário (governador ou senador) possam também compor a chapa dos candidatos ao Congresso Nacional e às Assembleias.

Permitir que os candidatos a cargos majoritários permaneçam também como candidatos a cargos proporcionais favorecerá o voto de legenda, prestigiando o conjunto de ideias que anima e carpenha. Isso acarretará maior número de votos a sua candidatura ao Parlamento, amparado outros companheiros de igual postura ideológica.

Requerer-se na cena política, vultus que, embora eventualmente derrotados por cargos majoritários, continuará a trazer, no Congresso, a sua relevante contribuição à vida nacional.

Acreditamos que, com as normas definidas na presente Lei será possível a realização de eleições majoritárias e proporcionais em 1990 com regras modernas e adequadas, desprovidas de requisitos autoritários, para que se efetive a democratização em nosso País.

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO  
DAS COMISSÕES PERMANENTES

**CONSTITUIÇÃO**  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1938

**Título IV**

**DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**Capítulo III**  
**DO PODER JUDICIÁRIO**

**Seção VI**  
**Dos Tribunais e Juizes Eleitorais**

**Art. 121.** Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juizes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º Os membros dos tribunais, os juizes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º Os juizes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

§ 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de *habeas-corpus* ou mandado de segurança.

§ 4º Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I — forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II — ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

**Título VI**

**DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO**

**Capítulo II  
DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

**Seção II  
Dos Orçamentos**

**Art. 168.** Os recursos correspondentes as dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

**LEI N.º 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965**

(Texto consolidado)

Institui o Código Eleitoral.

**LEI N.º 5.682, DE 21 DE JULHO DE 1971**

(Texto consolidado)

Lei Orgânica dos Partidos Políticos

**TÍTULO VIII  
Do Fundo Partidário**

**Art. 95 —** O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos será constituído:

**I —** das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas <sup>(44)</sup>;

**II —** dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

**III —** de doações de pessoa física, no limite máximo de 200 (duzentas) vezes o maior salário mínimo do País, inclusive com a finalidade de manter os institutos de estudos e formação política <sup>(45)</sup>;

**IV —** dotações orçamentárias da União <sup>(46)</sup>.

§ 1.º — As doações a que se refere o item III poderão ser feitas diretamente ao Partido, que as contabilizará em livro próprio e prestará contas nos termos desta Lei, facultada a sua dedução da renda bruta, para fins de cálculo do Imposto de Renda <sup>(46)</sup>.

§ 2.º — Ao final de cada ano, os Partidos publicarão, no Diário Oficial da União, o montante das doações recebidas e a respectiva destinação (46).

Art. 96 — A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deverá ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1.º — Os créditos a que se referem este artigo e o n.º II do artigo anterior serão registrados no Tribunal de Contas e automaticamente distribuídos ao Tesouro Nacional.

§ 2.º — O Tesouro Nacional, contabilizando-os como Fundo Partidário, colocará os créditos no Banco do Brasil S.A., trimestralmente, em conta especial, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 97 — O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2.º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos Diretórios Nacionais dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:

I — 10% (dez por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, aos Partidos em funcionamento (47);

II — 90% (noventa por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados (47).

Parágrafo único — Nos cálculos de proporção a que alude o item II, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar na diplomação dos candidatos eleitos (47).

Art. 98 — Da quota recebida, os Diretórios Nacionais redistribuirão, dentro de 30 (trinta) dias, 80% (oitenta por cento) no mínimo, às suas Seções Regionais, em proporção ao número de representantes de que estas dispuserem nas Assembleias Legislativas, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Parágrafo único — O Diretório Regional de Território Federal será contemplado com a menor quota destinada à Seção Regional de Estado.

Art. 99 — Da quota recebida, os Diretórios Regionais, dentro de 3 (três) meses, redistribuirão 60% (sessenta por cento) aos Diretórios Municipais, proporcionalmente ao número de legendas federais que o Partido tenha obtido na eleição anterior em cada Município ou em unidade administrativa a ele equiparada.

§ 1.º — A redistribuição, pelos Diretórios Regionais, de quotas até o valor correspondente a 2 (duas) vezes o maior salário mínimo vigente no País, somente será efetivada se requerida, pelo Diretório Municipal interessado, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da data do recebimento da comunicação a que tem direito (48).

§ 2.º — As quotas não recebidas pelos Diretórios Municipais, até o montante e no prazo previsto no parágrafo anterior, reverterão aos respectivos Diretórios Regionais (48).

Art. 100 — A existência de Diretórios partidários será aferida pelo registro, dentro do prazo do mandato partidário em órgão competente da Justiça Eleitoral.

Art. 101 — Em caso de cancelamento ou caducidade do registro do Diretório Nacional do Partido, a quota que lhe caberia reverterá ao Fundo Partidário; se as mesmas circunstâncias ocorrerem com o Diretório Regional, a reversão far-se-á em benefício do Diretório Nacional; e, se com o Diretório Municipal, sua quota será adjudicada ao Diretório Regional.

Art. 102 — Os depósitos e movimentação do Fundo Partidário serão feitos obrigatoriamente, nos estabelecimentos de que trata o n.º V do art. 93.

Art. 103 — Os recursos não orçamentários do Fundo Partidário serão recolhidos, em conta especial, no Banco do Brasil S.A., à disposição do Tribunal Superior Eleitoral e por este incorporados ao produto da contribuição orçamentária, para efeito da distribuição prevista no art. 97.

Art. 104 — Os Diretórios, ou as Comissões Executivas, quando deles houver expressa delegação decidirão sobre a aplicação das contribuições que lhes forem destinadas (49).

**Art. 105** — Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

**I** — na manutenção das sedes e serviços dos Partidos, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, até o limite máximo de 20% (vinte por cento) do total recebido <sup>(80)</sup>;

**II** — na propaganda doutrinária e política <sup>(81)</sup>;

**III** — no alistamento e eleição;

**IV** — na fundação e manutenção do Instituto a que se refere o n.º V do art. 118.

**Art. 106** — O Diretório Nacional, os Diretórios Regionais e os Diretórios Municipais dos Partidos prestarão contas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, da aplicação dos recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício anterior <sup>(82)</sup>.

§ 1.º — As prestações de contas a que se refere este artigo serão enviadas ao Tribunal de Contas da União, por intermédio das Comissões Executivas Nacionais <sup>(82)</sup>.

§ 2.º — Os Diretórios Municipais, favorecidos com quotas de valor correspondente até 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, farão as suas prestações de contas perante as Comissões Executivas Regionais até 28 (vinte e oito) de fevereiro, sendo obrigados a apresentar balancete e relatório referente às suas atividades, visado esse pelo Juiz Eleitoral da Zona e atestado de regular funcionamento firmado por essa mesma autoridade <sup>(82)</sup>.

§ 3.º — Os documentos relativos a escrituração dos atos de receita e de despesa referentes aos Diretórios Municipais que prestam contas perante as Comissões Executivas Regionais ficarão arquivados nos serviços de contabilidade dos Diretórios Regionais, por um período mínimo de 5 (cinco) anos, para os fins de auditoria, a cargo do Tribunal de Contas da União <sup>(82)</sup>.

§ 4.º — A falta de prestação de contas, ou a sua desaprovação total ou parcial, implicará na suspensão de novas quotas e sujeitará os responsáveis às penas da lei cabíveis à espécie <sup>(82)</sup>.

§ 5.º — O Tribunal de Contas da União poderá determinar diligências necessárias à complementação ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos Diretórios <sup>(82)</sup>.

§ 6.º — A Justiça Eleitoral poderá, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação do Fundo Partidário <sup>(82)</sup>.

**Art. 107** — Contra resoluções do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do Fundo Partidário, os Diretórios Nacionais poderão opor reclamações fundamentadas, dentro de 30 (trinta) dias, para a mesma instância judicial.

**Art. 108** — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções especiais sobre o Fundo Partidário e sua aplicação.

**Art. 109** — Os Partidos gozarão de isenção de imposto de qualquer natureza e de gratuidade na publicação de atas das reuniões convocatórias para funcionamento de órgãos, documentos relativos à vida jurídica e financeira, e editais, sumários ou pequenas notas informativas na imprensa oficial e emissoras de rádio e televisão de propriedade da União, dos Estados e Municípios, existentes na cidade onde tiverem sede seus órgãos de deliberação e direção, de acordo com instruções a serem baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral <sup>(83)</sup>.

## LEI N.º 6.091, DE 15 DE AGOSTO DE 1974

(Texto consolidado)

Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas Zonas Rurais, e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — Os veículos e embarcações devidamente abastecidos e tripulados, pertencentes à União, Estados, Territórios e Municípios e suas respectivas au-

tarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitores em Zonas Rurais, em dias de eleição.

§ 1.º — Excetua-se do disposto neste artigo os veículos e embarcações em número justificadamente indispensável ao funcionamento de serviço público insusceptível de interrupção.

§ 2.º — Até quinze dias antes das eleições a Justiça Eleitoral requisitará dos órgãos da Administração Direta ou Indireta da União, dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, os funcionários e as instalações de que necessitar para possibilitar a execução dos serviços de transporte e alimentação de eleitores previstos nesta Lei.

Art. 2.º — Se a utilização de veículos pertencentes às entidades previstas no art. 1.º não for suficiente para atender ao disposto nesta Lei, a Justiça Eleitoral requisitará veículos e embarcações a particulares, de preferência os de aluguel.

Parágrafo único — Os serviços requisitados serão pagos, até trinta dias depois do pleito, a preços que correspondam aos critérios da localidade. A despesa correrá por conta do Fundo Partidário.

Art. 3.º — Até cinquenta dias antes da data do pleito, os responsáveis por todas as repartições, órgãos e unidades do serviço público federal, estadual e municipal officiarão à Justiça Eleitoral informando o número, a espécie e lotação dos veículos e embarcações de sua propriedade, e justificando, se for o caso, a ocorrência da exceção prevista no § 1.º do art. 1.º desta Lei.

§ 1.º — Os veículos e embarcações à disposição da Justiça Eleitoral deverão, mediante comunicação expressa de seus proprietários, estar em condições de ser utilizados, pelo menos, vinte e quatro horas antes das eleições e circularão exibindo, de modo bem visível, distinto, em letras garrafais, com a frase: "A serviço da Justiça Eleitoral".

§ 2.º — A Justiça Eleitoral, à vista das informações recebidas, planejará a execução do serviço de transporte de eleitores e requisitará aos responsáveis pelas repartições, órgãos ou unidades, até trinta dias antes do pleito, os veículos e embarcações necessários.

Art. 7.º — O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o Juiz Eleitoral até sessenta dias após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo da região, imposta pelo Juiz Eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367 da Lei n.º 4.757, de 15 de junho de 1985.

Art. 8.º — Somente a Justiça Eleitoral poderá, quando imprescindível, em face da absoluta carência de recursos de eleitores da Zona Rural, fornecer-lhes refeições, correndo, nesta hipótese, as despesas por conta do Fundo Partidário.

LEI Nº 7.493, de 17 de junho de 1986.

Estabelece normas para a realização de eleições em 1986 e dá outras providências.

O P R E S I D E N T E D A R E P U B L I C A

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — As eleições para Governadores e Vice-Governadores, Senadores e Suplentes, Deputados Federais e Estaduais serão realizadas, simultaneamente, em todo o País, no dia 15 de novembro de 1986.

Art. 29 - Na mesma data prevista no artigo anterior serão realizadas eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores nos novos Municípios que tenham sido criados até 15 de junho de 1985, na forma da legislação vigente.

Parágrafo único - Os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de que trata o caput deste artigo terminarão em 31 de dezembro de 1988.

Art. 39 - O número de Deputados, por Estado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas será fixa do pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 49 - Nas eleições reguladas por esta Lei, aplica-se a legislação eleitoral vigente, ressalvadas as regras especiais aqui previstas.

Art. 59 - Poderão registrar candidatos e participar das eleições reguladas por esta Lei, os Partidos Políticos com registro definitivo ou provisório, os Partidos Políticos em formação, habilitados na forma do artigo 29 da Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985, e as Coligações Partidárias.

Art. 69 - É facultado aos Partidos Políticos celebrar Coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas.

§ 19 - É vedado ao Partido Político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

§ 29 - A coligação terá denominação própria, sendo a ela assegurados os direitos conferidos aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral.

Art. 79 - As propostas de coligação serão formalizadas pela Comissão Executiva Regional do Partido Político ou Comissão Diretora Regional Provisória, ou por 30% (trinta por cento) dos convencionais.

Art. 89 - As Convenções Regionais dos Partidos Políticos deliberarão sobre coligação por maioria absoluta dos votos dos seus membros.

Art. 99 - Para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, cada Partido poderá registrar candidatos até uma vez e meia o número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas.

§ 19 - No caso de coligações de 2 (dois) Partidos, esta poderá registrar candidatos até o dobro do número

de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas.

§ 2º - No caso de coligação de 3 (três) ou mais Partidos, esta poderá registrar candidatos até o triplo do número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas.

§ 3º - A Convenção do Partido Político poderá fixar, dentro do limite previsto no § 1º deste artigo, quantos candidatos deseja registrar, antes da votação da sua relação de candidatos.

Art. 10 - Ressalvado o disposto no artigo 8º desta Lei, na formalização de coligações serão observadas as regras estabelecidas na Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985, e as seguintes normas:

I - na chapa de coligação poderão ser inscritos candidatos filiados a quaisquer Partidos Políticos dela integrantes;

II - o pedido de registro dos candidatos será assinado pelos Presidentes ou representantes legais dos Partidos Políticos coligados ou pela maioria dos membros das respectivas Comissões Executivas ou Comissões Diretoras Regionais Provisórias;

III - a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral por delegados indicados pelos Partidos que a integram.

Art. 11 - As Convenções Regionais para deliberação sobre coligações partidárias e escolha de candidatos serão realizadas entre 15 de junho e 5 de agosto de 1986 e o requerimento de registro deverá dar entrada no Tribunal Regional Eleitoral até às 18 (dezoito) horas do nonagésimo dia anterior à data marcada para a eleição.

Art. 12 - O Partido Político que tiver Diretório Regional organizado no respectivo Estado, Território ou Distrito Federal, realizará a Convenção Regional para a decisão sobre coligações e escolha de candidatos com a seguinte composição:

I - os membros do Diretório Regional;

II - os delegados dos Municípios à Convenção Regional;

III - os Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais com domicílio eleitoral na respectiva União

de da Federação e filiados ao Partido até 6 (seis) meses da data da eleição;

IV - 2 (dois) representantes de cada Movimento ou Departamento Regional específico de Jovens ou Estudantes, de Trabalhadores e Mulheres, desde que previamente reconhecido pelo Diretório Regional do Partido.

Art. 13 - O Partido Político que não tiver Diretório Regional organizado ou o Partido em formação, legalmente habilitado nos termos previstos no artigo 2º da Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985, realizará Convenção Regional para deliberar sobre coligação e escolha de candidatos, com a seguinte composição:

I - os membros da Comissão Diretora Regional Provisória;

II - os Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais com domicílio eleitoral na respectiva Unidade da Federação, filiados ao Partido até 6 (seis) meses da data da eleição ou que tenham encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral declaração de apoio ao Estatuto e ao Programa do Partido em formação;

III - 1 (um) representante de cada Comissão Diretora Municipal Provisória.

§ 1º - No caso de Partido Político que não tenha Diretório Regional organizado, a Convenção Regional de que trata o caput deste artigo será organizada e dirigida pela Comissão Diretora Regional Provisória, integrada por 7 (sete) membros, designados pela Comissão Executiva Nacional, sob a presidência de um deles, indicado no ato de designação.

§ 2º - O Partido em formação, legalmente habilitado, deverá ter nomeado Comissão Diretora Municipal Provisória em pelo menos 5% (cinco por cento) dos Municípios para a realização de sua Convenção Regional prevista neste artigo.

Art. 14 - As Convenções Regionais dos Partidos Políticos deliberam com a presença da maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - A Comissão Executiva ou Comissão Diretora Regional Provisória, ou cada grupo de 10% (dez por cento) dos convenccionais pode inscrever candidato ou candidatos às eleições majoritárias, para decisão da Convenção.

§ 2º - A Comissão Executiva ou Comissão Diretora Regional Provisória, ou cada grupo de 10% (dez por cento) dos convenccionais pode inscrever uma chapa de candidatos às eleições proporcionais.

§ 39 - As chapas serão apresentadas à Comissão Executiva Regional dos Partidos, ou à Comissão Diretora Regional Provisória, até 48 (quarenta e oito) horas do início da Convenção.

§ 49 - Serão votadas em escrutínios diferentes as chapas de candidatos às eleições majoritárias e proporcionais.

§ 59 - Nenhum convencional poderá subscrever mais de uma chapa e nenhum candidato poderá concorrer ao mesmo cargo em chapas diferentes, ficando anuladas as assinaturas em dobro.

§ 69 - Todas as chapas que obtiverem, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos votos dos convencionais, participarão, proporcionalmente, obedecida a ordem de votação, da lista de candidatos do Partido às eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas.

Art. 15 - Os Presidentes dos Diretórios Regionais ou das Comissões Diretoras Regionais Provisórias solicitarão, à Justiça Eleitoral, o registro dos candidatos indicados na Convenção.

§ 19 - No caso de coligação, o pedido de registro dar-se-á na conformidade do disposto no inciso II do artigo 10 desta Lei.

§ 29 - Em caso de morte, renúncia ou indeferimento de registro de candidato, o Partido ou Coligação deverá providenciar a sua substituição no prazo de até 10 (dez) dias, por decisão da maioria absoluta da Comissão Executiva Regional ou da Comissão Diretora Regional Provisória do Partido a que pertence o substituído.

§ 39 - Havendo vagas a preencher nas chapas para as eleições proporcionais, as indicações serão feitas pela Comissão Executiva Regional ou Comissão Diretora Regional Provisória.

Art. 16 - O Tribunal Superior Eleitoral regulará a identificação dos Partidos e seus candidatos por séries de números e/ou outras formas.

§ 19 - Aos Partidos fica assegurado o direito de manterem os números atribuídos à sua legenda em eleição anterior.

§ 29 - No caso de coligação na eleição majoritária, a mesma optará entre os números designativos dos Partidos que

a integram para representar seus candidatos, na coligação pa  
ra eleições proporcionais, os candidatos serão inscritos com  
o número da série do respectivo Partido.

Art. 17 - Constitui crime eleitoral, punível com a  
pena de detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e cassação do  
registro se o responsável for candidato, a divulgação de qual  
quer espécie de propaganda política na (VETADO) data da elei  
ção, mediante (VETADO) publicações, faixas, cartazes, dísticos  
em vestiários, postos de distribuição ou entrega de material  
(VETADO) e qualquer forma de aliciamento, coação, ou ma

nifestação tendente a influir, coercitivamente, na vontade do  
eleitor, junto às seções eleitorais ou vias públicas de acce  
so às mesmas.

Art. 18 - As cédulas oficiais para as eleições re  
gulamentadas por esta Lei serão confeccionadas segundo modelo  
aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, que as imprimirá  
com exclusividade, para distribuição com as mesas receptoras.  
A impressão será feita em papel branco, opaco e pouco absorven  
te, com tipos uniformes de letras, podendo as cédulas ter  
campos de diferentes cores, conforme os cargos a eleger, núme  
ros, fotos ou símbolos que permitam ao eleitor, sem a possibi  
lidade de leitura de nomes, identificar e assinalar os candi  
datos de sua preferência.

§ 1º - Os candidatos para as eleições majoritárias,  
identificados por nomes, fotos, símbolos ou números devem fi  
gurar na ordem determinada por sorteio entre os candidatos e  
entre os Partidos.

§ 2º - Para as eleições realizadas pelo sistema pro  
porcional a cédula terá a identificação da legenda dos Parti  
dos ou Coligações que concorrem, através do símbolo, número ou  
cor, e terá espaço para que o eleitor escreva o nome ou o nú  
mero do candidato de sua preferência.

§ 3º - Além das características estabelecidas nes  
te artigo, o Tribunal Superior Eleitoral poderá estabelecer ou  
tras no interesse de tornar fácil a manifestação da preferên  
cia do eleitor, bem como de definir os critérios para a iden  
tificação dos Partidos ou Coligações, através de cores ou sím  
bolos.

Art. 19 - São vedados e considerados nulos  
de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma  
para a pessoa jurídica interessada e nenhum direito para o  
beneficiário, os atos que, no período compreendido entre a  
publicação desta Lei e o término do mandato do Governador de  
Estado, importarem em nomear, contratar, exonerar ex officio

ou dispensar, transferir, designar, readaptar servidor público, regido por Estatuto ou pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ou proceder a quaisquer outras formas de provimento em Administração Direta e nas autarquias, nas sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, instituídas ou mantidas pelo Poder Público, (VETADO) dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou Territórios.

§ 19 - Excetuam-se, do disposto neste artigo:

I - nomeação de aprovados em concurso público ou de ascensão funcional;

II - nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de função de confiança;

III - nomeação para cargos da Magistratura, do Ministério Público, de Procuradores do Estado e dos Tribunais de Contas;

IV - nomeação ou contratação considerada imprescindível pela Justiça Eleitoral, para a realização de recadastramento eleitoral.

§ 20 - Os atos editados com base no § 19 deste artigo deverão ser fundamentados e publicados dentro de 48 (quarenta e oito) horas após a sua edição, no respectivo órgão oficial.

§ 39 - O atraso da publicação de Diário Oficial relativo aos 15 (quinze) dias que antecedem o prazo inicial a que se refere este artigo implica a nulidade automática dos atos relativos a pessoal nele inseridos, salvo se provocado por caso fortuito ou força maior.

Art. 20 - Ao servidor público, sob regime estatutário ou não, dos órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e no emprego de empresas concessionárias de serviços públicos, fica assegurado o direito à percepção de seus vencimentos e vantagens ou salários, como se o exercício de suas ocupações habituais estivesse, durante o lapso de tempo que mediar entre o registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral e o dia seguinte ao da eleição, através de simples comunicação de afastamento, para promoção de sua campanha eleitoral.

Art. 21 - Para as eleições previstas nesta Lei, o candidato poderá ser registrado sem o prenome ou com nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que

não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor, não seja ridículo ou irreverente.

Parágrafo Único - Para efeito de registro (VETADO), bem como para apuração e contagem de votos, no caso de dúvida quanto à identificação da vontade do eleitor, serão válidos e consignados os nomes, prenomes, cognomes ou apelidos de candidatos anteriormente registrados em eleições imediatamente anteriores, para os mesmos cargos.

Art. 22 - Se o elevado número de Partidos e candidatos às eleições proporcionais tornar inviável serem afixadas suas relações dentro da cabine indecível, será cumprido o disposto no artigo 133 da Lei nº 4.737, de 15 de Junho de 1965 - Código Eleitoral, através da afixação dessas relações em local visível no recinto da Seção Eleitoral.

Art. 23 - A diplomação não impede a perda do mandato, pela Justiça Eleitoral; em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso do poder político ou econômico.

Art. 24 - O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para o fiel cumprimento desta Lei.

Art. 25 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Art. 26 - Revogam-se os artigos 17 a 25 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, a Lei nº 6.961, de 19 de dezembro de 1981, e demais disposições em contrário.

Brasília, em 17 de Junho de 1988;  
1659 da Independência e 98ª da República.

JOSE SARNEY  
*Paulo Brossard*

(\*) LEI Nº 7.664, de 29 de Junho de 1988.

Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 15 de novembro de 1988 e das outras providências.

#### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:  
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10 - As eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores serão realizadas, simultaneamente, em todo o País, no dia 15 de novembro de 1988.

Art. 20 - Na mesma data prevista no artigo anterior serão realizadas eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores

res. nos municípios que tenham sido criados dentro dos prazos previstos pelas respectivas legislações estaduais, excluídos aqueles cuja criação seja posterior a 15 de julho de 1988.

Art. 30 - Serão considerados eleitos o Prefeito e o Vice-Prefeito com ele registrado que obtiverem maioria dos votos.

Parágrafo Único - (VETADO).

Art. 49 - A posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, eleitos nos termos desta Lei, dar-se-á no dia 10 de janeiro de 1989.

Art. 50 - Nas eleições referidas nos artigos anteriores será aplicada a legislação eleitoral vigente, ressalvadas as regras especiais estabelecidas nesta Lei.

Art. 60 - Poderão registrar candidatos e participar das eleições previstas nesta Lei, os atuais Partidos Políticos, com registro definitivo ou provisório, e os que venham a ser organizados em tempo hábil.

Parágrafo Único - Os Partidos Políticos com registro provisório que venham a completar, em 1988, o prazo previsto no art. 12 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, terão o mesmo automaticamente prorrogado por 12 (doze) meses.

Art. 70 - Além dos Partidos Políticos referidos no artigo anterior, poderão também participar das eleições de 15 de novembro de 1988 os que tiverem, entre os seus fundadores, membros integrantes do Congresso Nacional representantes de, pelo menos, 5 (cinco) Estados da Federação.

§ 10 - O registro destes Partidos, em caráter provisório, será deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE, mediante a apresentação de cópia do manifesto, do programa, do estatuto e da ata de fundação, na qual conste a formação de, pelo menos, 9 (nove) Comissões Diretoras Regionais Provisórias, com prova de publicação desses atos, que será gratuita, no Diário Oficial da União.

§ 20 - Os Partidos Políticos registrados na forma deste artigo ficam dispensados das exigências mínimas quanto à formação de diretórios municipais, e suas convenções para escolha de candidatos e deliberação sobre coligações poderão ser organizadas e dirigidas por Comissões Diretoras Municipais Provisórias, nos termos desta Lei.

Art. 80 - Dois ou mais Partidos Políticos poderão coligar-se para registro de candidatos comuns à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas.

§ 10 - É vedado ao Partido Político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

§ 20 - A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas que a integram, sendo a ela assegurados os direitos conferidos aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral.

§ 30 - Cada Partido deverá usar sua própria legenda, sob a denominação da coligação.

Art. 90 - As coligações dependerão de proposta da Comissão Executiva Municipal, da Comissão Diretora Municipal Provisória ou de 30% (trinta por cento) dos convencionais, e de aprovação pela maioria absoluta dos membros da Convenção Municipal.

Art. 10 - Na formação de coligações serão observadas as seguintes normas:

I - na chapa da coligação poderão ser inscritos candidatos filiados a quaisquer Partidos Políticos dela integrantes;

II - o pedido de registro dos candidatos será subscrito pelos Presidentes ou representantes legais dos Partidos coligados, ou pela maioria dos membros das Comissões Executivas Municipais ou das Comissões Diretoras Municipais Provisórias;

III - a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral por delegados indicados pelos Partidos que a compõem.

Art. 11 - As Convenções Municipais Partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos serão realizadas a partir de 15 de julho de 1988, e o requerimento de registro dos candidatos escolhidos deverá ser apresentado ao Cartório Eleitoral até às 18 (dezoito) horas do dia 17 de agosto de 1988.

Parágrafo Único - Constituirão a Convenção Municipal:

pal:

a) - nos municípios com até 1 (um) milhão de habitantes, segundo o censo de 1980, onde haja Diretório:

I - os membros do Diretório Municipal;

II - os Vereadores, Deputados, Senadores (VETADO) com domicílio eleitoral no município;

III - os delegados à Convenção Regional;

b) - nos municípios com mais de 1 (um) milhão de habitantes, onde haja Diretório:

I - os Vereadores, Deputados e Senadores com domicílio eleitoral no município;

II - os delegados à Convenção Regional dos Diretores de unidades administrativas ou zonas eleitorais.

Art. 12 - Nos municípios em que não houver Diretório partidário organizado, inclusive nos que forem criados até 15 de julho de 1988, a Convenção de que trata o artigo anterior será organizada e dirigida pela Comissão Diretora Municipal Provisória.

§ 10 - A Convenção a que se refere este artigo terá a seguinte composição:

I - os membros da Comissão Diretora Municipal Provisória;

II - os Vereadores, Deputados e Senadores com domicílio eleitoral no município;

§ 20 - As Convenções dos Partidos habilitados na forma do art. 79 desta Lei terão a composição prevista no parágrafo anterior.

§ 30 - Nos municípios de mais de 1 (um) milhão de habitantes, os Diretórios de unidades administrativas ou Zonas Eleitorais equiparadas a município, que não tenham organização partidária, serão representados nas Convenções a que se refere esta Lei pelo Presidente da Comissão Diretora Municipal Provisória.

Art. 13 - Para as eleições previstas nesta Lei, o prazo de filiação partidária dos candidatos encerrar-se-á no dia 10 de julho de 1988.

Parágrafo Único - Salvo os casos de coligação, o candidato não poderá concorrer em mais de uma convenção partidária.

Art. 14 - Cada Partido Político poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até o triplo de lugares a preencher.

§ 1: - A coligação poderá registrar os números seguintes de candidatos: se coligação de dois Partidos, o quantum definido no caput deste artigo mais 40% (quarenta por cento); se coligação de três Partidos, o mesmo quantum mais 60% (sessenta por cento); se coligação de quatro Partidos, o mesmo quantum mais 80% (oitenta por cento); se coligação de mais de quatro Partidos, o mesmo quantum mais 100% (cem por cento).

§ 20 - A Convenção do Partido Político poderá fixar, dentro dos limites previstos neste artigo, quantos candidatos de seja registrar, antes da votação de sua relação de candidatos.

§ 30 - (VETADO).

Art. 15 - A Justiça Eleitoral, até o dia 10 de julho de 1988, declarará o número de Vereadores para cada município, observadas as normas constitucionais.

Parágrafo Único - Na declaração a que se refere este artigo, serão considerados dados populacionais atualizados em 15 de Junho de 1988 pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 16 - A inscrição de candidato às eleições majoritárias e de chapa às eleições proporcionais, para decisão da Convenção, poderá ser feita por Comissão Executiva ou Comissão Diretora Municipal Provisória, ou cada grupo de 10% (dez por cento) dos convencionais.

§ 19 - Os atuais Vereadores serão considerados candidatos natos dos Partidos Políticos a que pertencerem na data das respectivas Convenções.

§ 20 - A inscrição a que se refere o caput deste artigo será feita na Secretaria da Comissão Executiva ou Comissão Diretora Municipal Provisória, até 48 (quarenta e oito) horas do início da convenção.

§ 39 - Serão votadas em escrutínios diferentes as chapas de candidatos às eleições majoritárias e proporcionais.

§ 49 - Nenhum convencional poderá subscrever mais de uma chapa e nenhum candidato poderá concorrer ao mesmo cargo em chapas diferentes, ficando anuladas as assinaturas em dobro.

§ 50 - Todas as chapas que obtiverem, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos votos dos convencionais participando, proporcionalmente, obedecida a ordem de votação, da lista de candidatos do Partido às eleições para a Câmara Municipal.

Art. 17 - Os Presidentes dos Diretórios Municipais ou das Comissões Diretoras Municipais Provisórias solicitarão à Justiça Eleitoral o registro dos candidatos indicados na Convenção.

§ 10 - No caso de coligação, o pedido de registro dar-se-á na conformidade do disposto no inciso II do art. 10 desta Lei.

§ 20 - Na hipótese de os Partidos ou coligações não requererem o registro dos seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral nas 48 (quarenta e oito) horas seguintes ao encerramento do prazo previsto no art. 11 desta Lei.

§ 39 - Em caso de morte, renúncia ou indeferimento de registro de candidato, o Partido ou coligação deverá providenciar a sua substituição no prazo de até 10 (dez) dias, por decisão da maioria absoluta da Comissão Executiva Municipal ou Comissão Diretora Municipal Provisória do Partido a que pertence o substituído.

§ 49 - Havendo vagas a preencher nas chapas para as eleições proporcionais, as indicações serão feitas pela Comissão Executiva Municipal ou Comissão Diretora Municipal Provisória, no prazo estabelecido no art. 11 desta Lei.

Art. 18 - (VETADO)

Art. 19 - A Justiça Eleitoral regulará a identificação dos Partidos e seus candidatos.

§ 10 - Aos Partidos fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior e, ao candidato, nessa hipótese, o direito de manter o número que lhe foi atribuído na mesma eleição.

§ 20 - No caso de coligação na eleição majoritária, a mesma optará, para representar seus candidatos, entre os números designativos dos Partidos que a integram; na coligação para eleições proporcionais, os candidatos serão inscritos com o número da sigla do respectivo Partido.

Art. 20 - As cédulas oficiais para as eleições regulamentadas por esta Lei serão confeccionadas segundo modelo aprovado pela Justiça Eleitoral, que as imprimirá, com exclusividade, para distribuição às Mesas receptoras. A impressão será feita em papel branco e opaco, com tipos uniformes de letras, podendo as letras serem compostas de diferentes cores, conforme os cargos a eleger, números, fotos ou símbolos que permitam ao eleitor, sem a possibilidade de leitura de nomes, identificar e assinalar os candidatos de sua preferência.

§ 19 - Os candidatos para as eleições majoritárias, identificados por nomes, fotos, símbolos ou números, deverão figurar na ordem determinada por sorteio.

§ 20 - Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional a cédula terá a identificação da legenda dos Partidos ou coligações que concorrem, através de símbolo, número ou cor, e terá espaço para que o eleitor escreva o nome ou o número do candidato de sua preferência.

§ 30 - Além das características previstas neste artigo, o Tribunal Superior Eleitoral poderá estabelecer outras no interesse de tornar fácil a manifestação da preferência do eleitor, bem como definir os critérios para a identificação dos Partidos ou coligações, através de cores ou símbolos.

#### Art. 21 - (VETADO)

Art. 22 - O candidato poderá ser registrado sem o prenome ou com o nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, até o máximo de 3 (três) opções, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor, não seja ridículo ou irreverente.

Parágrafo Único - Para efeito de registro, bem como para apuração e contagem de votos, no caso de dúvida quanto à identificação da vontade do eleitor, serão válidos e consignados os nomes, prenomes, cognomes ou apelidos de candidatos registrados em eleições imediatamente anteriores, para os mesmos cargos.

Art. 23 - Se o elevado número de Partidos e candidatos às eleições proporcionais tornar inviável serem afixadas suas relações dentro da cabine indepassável, a afixação poderá ser efetuada em local visível no recinto da Seção Eleitoral.

Art. 24 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral (VETADO) após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais.

Parágrafo Único - A ação de impugnação do mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 25 - Ao servidor público, estatutário ou não, dos órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e ao empregado de empresas concessionárias de serviços públicos fica assegurado o direito à percepção de sua remuneração, como se em exercício de suas ocupações habituais estivesse, durante o tempo que mediar entre o registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral e o dia seguinte ao da eleição, mediante simples comunicado de afastamento, para promoção de sua campanha eleitoral.

Parágrafo Único - O direito de afastamento previsto no caput deste artigo se aplica aos empregados de outras empresas privadas, ficando estas desobrigadas do pagamento da remuneração relativa ao período.

Art. 26 - Na divulgação por qualquer forma de resultado de prévias, pesquisas ou testes pré-eleitorais, devem ser incluídas, obrigatoriamente, as seguintes informações:

- a) período de realização do trabalho;
- b) nomes de bairros ou localidades pesquisadas;
- c) número de pessoas ouvidas em cada bairro ou localidade; e
- d) nome do patrocinador do trabalho.

§ 19 - Quaisquer prévias, pesquisas ou testes pré-eleitorais poderão ser divulgados até o dia 14 de outubro de 1988.

§ 29 - Em caso de infração do disposto neste artigo, os responsáveis pelo órgão de divulgação infrator estarão sujeitos à pena cominada no art. 322 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

Art. 27 - São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada e nenhum direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre a data da publicação desta Lei e o término do mandato do Prefeito do município, importarem em nomear, contratar, admitir servidor público, estatutário ou não, na Administração Direta e nas Autarquias, (VETADO).

§ 19 - Serão igualmente nulos os atos que, no período compreendido entre a data da publicação desta Lei e o término do mandato do Prefeito, importarem em dispensar, demitir, transferir, suprimir vantagens de qualquer espécie ou exonerar ex-offício servidores municipais. (VETADO).

§ 20 - As vedações deste artigo não atingem os atos de:

I - nomeação de aprovados em concurso público ou de ascensão funcional; II - nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de função de confiança;

III - nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Procuradores do Estado e dos Tribunais e Conselhos de Contas;

IV - (VETADO).

§ 30 - Os atos editados com base no § 29 deste artigo deverão ser fundamentados e publicados dentro de 48 (quarenta e oito) horas após a sua edição, no respectivo órgão oficial.

§ 40 - O atraso da publicação do Diário Oficial relativo aos 15 (quinze) dias que antecedem os prazos iniciais a que se refere este artigo implica a nulidade automática dos atos relativos a peçoal nele inseridos, salvo se provocados por caso fortuito ou força maior.

#### PROPAGANDA ELEITORAL

Art. 28 - A propaganda eleitoral no rádio e na televisão, para as eleições de 15 de novembro de 1968, restringir-se-á, unicamente, ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com expressa proibição de qualquer propaganda paga, obedecidas as seguintes normas:

I - todas as emissoras do País reservarão, nos 45 (quarenta e cinco) dias anteriores à antevéspera das eleições, 90 (noventa) minutos diários para a propaganda, sendo 45 (quarenta e cinco) minutos à noite, entre 20h 30min (vinte horas e trinta minutos) e 22h 30min (vinte e duas horas e trinta minutos);

II - A Justiça Eleitoral distribuirá os horários reservados entre os Partidos Políticos que tenham candidatos registrados nas eleições majoritárias, às eleições proporcionais, ou a ambas, obedecendo os seguintes critérios:

a) 30 (trinta) minutos diários divididos da seguinte forma:

1 - até 5 (cinco) minutos, distribuídos com os Partidos Políticos sem representação no Congresso Nacional, limitado ao máximo de 30 (trinta) segundos para cada um;

2 - o restante do tempo será dividido igualmente entre os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, com o mínimo de 2 (dois) minutos e o máximo de 4 (quatro) minutos;

b) 30 (trinta) minutos diários distribuídos entre os Partidos Políticos, na proporção do número de seus representantes no Congresso Nacional;

c) 30 (trinta) minutos diários distribuídos entre os Partidos Políticos, na proporção do número de seus representantes na Assembleia Legislativa;

d) ao Partido Político a que tenha sido distribuído o tempo diário inferior a 1 (um) minuto, facultar-se-á a soma desses tempos para utilização cumulativa até o limite de 3 (três) minutos;

e) os Partidos Políticos que se registrarem candidatos a uma das eleições, proporcional ou majoritária, terão direito a metade do tempo que lhes caberia de acordo com os critérios das alíneas a, b e c deste inciso, inclusive no que se refere aos tempos mínimos;

f) a redução prevista na alínea anterior não se aplicará nos critérios das alíneas b e c se o Partido Político registrou candidatos em ambas as eleições, mesmo sendo em coligação;

g) se o atendimento ao disposto na alínea a ultrapassar os 30 (trinta) minutos, o excesso será deduzido do tempo previsto na alínea b; no caso de sobre de tempo, o excesso será acrescido ao tempo previsto na mesma alínea b;

III - na distribuição do tempo a que se refere o item I da alínea a do inciso anterior, a coligação se equipara a um Partido, qualquer que seja o número de partidos que a integram; no que se refere ao item 2 da mesma alínea, em caso de coligação, a distribuição do tempo obedecerá ao seguinte: se de 2 (dois) Partidos, o tempo de um será 50% (cinquenta por cento); se de 3 (três) ou mais, o tempo de um será 100% (cem por cento);

IV - Em caso de coligação entre Partidos com representação e Partidos sem representação no Congresso Nacional, estes não poderão acrescentar mais do que o tempo conferido a um Partido no item 1, alínea a, do inciso II;

V - a representação de cada Partido no Congresso Nacional e na Assembléia Legislativa, para efeito da distribuição do tempo, será a existente em 10 de julho de 1988;

VI - onde não houver Assembléia Legislativa, a distribuição do total do tempo previsto na alínea e do inciso II deste artigo far-se-á na proporcionalidade da representação do Partido no Congresso Nacional;

VII - compete aos Partidos ou coligações, por meio de Comissão especialmente designada para esse fim, distribuir, entre os candidatos registrados, os horários que lhes couberem;

VIII - desde que haja concordância entre todos os Partidos interessados, em cada parte do horário gratuito poderá ser adotado critério de distribuição diferente do fixado pela Justiça Eleitoral, a qual caberá homologar;

IX - as emissoras de rádio e televisão que ficam obrigadas a divulgar, gratuitamente, comunicados ou instruções da Justiça Eleitoral, até o máximo de 15 (quinze) minutos diários, consecutivos ou não, nos 30 (trinta) dias anteriores ao pleito;

X - independentemente do horário gratuito de propaganda eleitoral, fica facultada a transmissão, pelo rádio e pela televisão, de debates entre os candidatos registrados pelos Partidos Políticos e coligações, assegurada a participação de todos os Partidos que tenham candidatos, em conjunto ou em blocos e dias distintos; nesta última hipótese, os debates deverão fazer parte de programação previamente estabelecida, e a organização dos blocos far-se-á mediante sorteio, salvo acordo entre os Partidos interessados.

Art. 29 - Da propaganda eleitoral gratuita poderão participar, além dos candidatos registrados, pessoas devidamente credenciadas pelos Partidos aos quais couber o uso do tempo, mediante comunicação às emissoras pela Comissão a que alude o inciso VII do artigo anterior, reservada aos candidatos a destinação de pelo menos dois terços do tempo, em cada programa.

§ 1º - (VETADO).

§ 2º - Fica assegurado o direito de resposta a qualquer pessoa, candidato ou não, a qual sejam feitas acusações difamatórias, injuriosas ou caluniosas, no horário gratuito de propaganda eleitoral. O ofendido utilizará, para sua defesa, tempo igual ao usado para a ofensa, deduzido do tempo reservado ao mesmo Partido em cujo horário esta foi cometida.

Art. 30 - (VETADO).

Art. 31 - Pela imprensa escrita será permitida a divulgação paga de curriculum vitae do candidato, ilustrado ou não com foto e um slogan, do número de seu registro na Justiça Eleitoral, bem como do Partido a que pertence.

Parágrafo único - O espaço máximo de cada anúncio a ser utilizado, por edição, é de 240 cm<sup>2</sup> (duzentos e quarenta centímetros quadrados) para cada candidato à eleição proporcional, e de 360cm<sup>2</sup> (trezentos e sessenta centímetros quadrados) para cada candidato à eleição majoritária.

Art. 32 - Em bens particulares, fica livre a fixação de propaganda eleitoral com a permissão do detentor de sua posse; nos bens que dependam de concessão do Poder Público ou que a ele pertençam, bem como nos de uso comum, fica proibida a propaganda, inclusive por meio de faixas ou cartazes afixados em quadros ou painéis fixados em locais indicados pelas Prefeituras, sob igualdade de condições para todos os Partidos.

Art. 33 - Constitui crime eleitoral, punível com a pena de detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e cassação do registro, se o responsável for candidato, a divulgação de qualquer espécie de propaganda política na data da eleição, mediante publicações, faixas, cartazes, dísticos em vestuários, postos de distribuição ou entrega de material e qualquer forma de aliciamento, coação ou manifestação tendente a influir, coercitivamente, na vontade do eleitor, junto às seções eleitorais ou vias públicas de acesso às mesmas.

Art. 34 - O profissional de rádio e televisão fica impedido de apresentar programa ou dele participar, quando candidato a cargo eletivo nas eleições de que trata esta Lei, durante o período destinado a propaganda eleitoral gratuita, sob pena de anulação do registro de sua candidatura pela Justiça Eleitoral.

Art. 35 - O Poder Executivo, a seu critério, editará normas regulamentando o modo e a forma de ressarcimento fiscal às emissoras de rádio e de televisão, pelos espaços dedicados ao horário de propaganda eleitoral gratuita.

Art. 36 - Ficam anistiados os débitos decorrentes da multa prevista no art. 89 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, aos que se inscreverem como eleitores até a data do encerramento do prazo de alistamento para as eleições de 15 de novembro de 1988.

Art. 37 - (VETADO)

Art. 38 - O Tribunal Superior Eleitoral - TSE expedirá instruções para o fiel cumprimento desta Lei, inclusive adaptando naquilo em que ela for omissa, aos dispositivos constitucionais, as regras para as eleições deste ano.

Art. 39 - O Tribunal Superior Eleitoral - TSE poderá complementar o disposto nesta Lei, através de Instrução Normativa, sob pretexto para cumprimento do que for estabelecido na nova Constituição Federal a ser promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte.

Art. 40 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 41 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 29 de Junho de 1988;  
1679 da Independência e 1009 da República.

**JOSÉ SARNEY**

*José Fernando Cirino Lima Eichenberg*

(\*) Republicada por ter saído com incorreções no D.O. de 29.06.88



**Justificação**

Esta proposta de emenda constitucional objetiva criar, no âmbito dos direitos e garantias individuais, as condições favoráveis para que o cidadão concretize o seu legítimo e inquestionável desejo que é o de melhor fiscalizar o desempenho político de seu representante na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional.

A análise cuidadosa do procedimento dos eleitores brasileiros, sobretudo nas últimas eleições de 1990, revela claramente que o sistema proporcional, em seu emprego, não apresenta e simplesmente, tem se revelado deficiente e ineficaz.

Em suma, a instituição do sistema de eleição pelo voto distrital, conjugado ao sistema proporcional, sem dúvida alguma, aproximará representantes e representados, proporcionará maior estabilidade do mandato parlamentar e fortalecerá a atuação do Parlamento, dada a sua autêntica representatividade contra a propensão do Poder Executivo.

Sala das Sessões, de 6 de 1990. — Deputado Gilberto Carvalho — Moaizildo Cavalcanti — Artur Lima Cavalcanti — José Lins — Angelo Matias — Sebastião — Simão — Norberto — Fernando Cunha — José Elias — Milton Gibson — Elize Vieira — Helio Duque — Lúcia Vânia — Otávio Elias — José Serra — José Jorge — Maurício Fruet — César Cals Neto — Theodoro Mendes — José Dutra — Renato Vianna — Fernando Santana — Marcos Formiga — João de Deus Antonio — Samir Achôa — Bonifácio — André — Jorge Arbage — Cardoso Alves — José Luiz Maia — Adhemar de Barros Filho — Lúcio Alcântara — Waldomir de Lucena — Sigmaring Seixas — Leonel Júlio — Ivo Vandenbergue — Jayme Paliatin — Orlando Pacheco — Oswaldo Almeida — Milton Lima — Freire Júnior — Sérgio Weinek — Romero Cortês — Alberto Antônio — Harlan Gadelha — Vieira da Silva — Nasser Almeida — Ubiratan Aguiar — Egídio Ferreira Lima — Arturino de Oliveira Lima — Jayce Semagnita — Hetriza de Melo — Helder Moraes — Joaquim Suença — Rodrigues Palma — Ubiratan Spinelli — Osvaldo Bender — Darcy Puzza — Felipe Mendes — Arnold Figueiredo — Atila — José Tavares — Luiz de Sá — Eneio Pegoraro — Eziro Ferreira — Carrel Beneditos — Mello Reis — Eunice Michêlis — José Fernandes — Feres Nader — Messias Soares — Nyder Barbosa — Benvilino Villani — Sandra Cavalcanti — Vinícius Camargo — Maria de Lourdes Abadia — Jesus Tajra — Rubem Bramantinho — Afif Domingos — Manoel Moreira — Renato Bernardi — Miraldo Gomes — Maluly Neto — Rosário Congo Neto — Ivo Ceradinho — João da Mata — Evaldo Gonçalves — Osvaldo Cavellio — José Mendonça Bezerra — Álvaro Valle — Paulo Mineirão — Euclides Sealeo — Moema São Thiago — Gumercindo Milhomem — Telmo Kirst — Lúcio Souza — Roberto Balduino — José Frejat — Raimundo Rezende — Raimundo Bezerra — Elias Murad — Nelson Seixas — Djenal Gonçalves — Luiz Eduardo Greenhalgh —

Leopoldo Bessone — Célio de Castro — Rospide Neto — José Garcia — Arnaldo Martins — Eduardo Moreira — Jaime Rodrigues — José Lourenço — Jesualdo Cavalcanti — Aloisio Vasconcelos — Antônio Ferreira — Giovanni Flores — Sérgio Spada — Sérgio Brito — Rita Camata — Jorge Medeiros — Alarico Abih — Milton Reis — Wagner Lago — Fímbo de Castro — Adyson Malta — Juvonni Masini — Francisco Rolim — Jomara Pinheiro — Fausto Gienro — Victor Facchini — Francisco Benjamin — Eduardo Siqueira Campos — Afonso Steuck — Plínio Martins — Luís Roberto Ponte — Mônica Demes — Nelson Friedrich — Domingos Leoncini — Agassiz Almeida — Ruy Nedel — Marcos Queiroz — Milton Barbosa — César Maia — José Carlos Vasconcelos — Aloysio Chaves — Furtado Leite — Genébaldo Correia — Francisco Köster — Onofre Correia — Wilson Campos — Roberto Torres — Luiz Alberto Rodrigues — Gonzaga Patrício — Tirolino Campos — Jayme Campos — Rafael Guerrero — João Machado Rollimberg — Mauro Miranda — Fábio Rauppheiti — Tielei de Lano — Flávio Rocha — Chico Humberto — Aécio Neves — Simão Sessim — Paulo Ramos — Israel Pinheiro — Irma Passani — Darcy Deitos — Gastone Righi — Maurício Nasser — Anolde de Oliveira.

**LEGISLAÇÃO CIDADÃ, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**TÍTULO IV**  
**Da Organização dos Poderes**  
**CAPÍTULO I**  
**Do Poder Legislativo**  
**SEÇÃO I**  
**Do Congresso Nacional**

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por um sistema proporcional em cada território, em cada território e no Distrito Federal.

1.º O número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.

2.º Cada território elegerá quatro Deputados.

.....

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 059, DE 1990**

(Do Sr. Chico Humberto)

Altera, revoga e suspende os efeitos de dispositivo de Constituição Federal.

**(A Comissão de Constituição e Justiça e de Processo)**

As demais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do disposto no § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulga o seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A alínea "c" do inciso VI do art. 150 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 150.....

VI.....  
 e 8001 parágrafo, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades de trabalhadores, das instituições de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei!"

Art. 2º O inciso I do § 2º do art. 153 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 153.....

§ 2º.....

I — será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade, proporcionalidade flexível, variável a alíquota básica em função direta do valor da renda e, inversa, da sua natureza, avaliada esta subjetiva ou presumidamente.

Art. 3º O § 1º do art. 153 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 153.....

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos Incisos I, II, III e V e, neste último, poderá torná-la flexível, em função da taxa de juros cobrada e compensável ao imposto previsto no inciso III.

Art. 4º O inciso I do art. 151 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 151.....

I — instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a estado, no Distrito Federal ou a município, em detrimento de outro."

Art. 5º O "caput" do art. 148 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir impostos compensatórios, inclusive como adicional do imposto de renda retido no fonte ou no recolhimento complementar, no ano-base.

Art. 6º O § 3º do art. 125 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 115.....

§ 3º A exceção dos impostos de que tratam os arts. 153, incisos I e II, e 154, incisos III, não se aplica em outro incidir sobre operações relativas à energia elétrica, combustíveis líquidos e gases, lubrificantes e minerais do País".

## 5.18 LA TECNICA EMPLEADA EN EL SISTEMA ELECTORAL ALEMAN

Es una combinación de elección mayoritaria y proporcional.

En la Ley Electoral Federal del 7 de mayo de - - 1956 el legislador federal ha optado por un tipo de elecciones según los principios de la elección proporcional, - vinculada con la personal, también llamada "elección proporcional personalizada", o sea, por un sistema mixto. Según esto son elegidos para el Bundestag Alemán:

- la mitad de los diputados del Bundestag - a - elegir en votación directa - en 248 distritos electorales\_ (elección de personalidad), según las reglas de la elección mayoritaria relativa,

- y los restantes 248 diputados a través de las listas de Land de los partidos (elección de lista/partido), según las reglas de la elección proporcional.

A esos 496 miembros del Parlamento, se agregan - 22 diputados del Berlín-Oeste, que por razón de los derechos reservados de los Aliados no son directamente elegidos por el pueblo, sino por la Cámara de Diputados berlinesa o "Abgerodnetenhaus". En consecuencia, el Bundestag es tá compuesto en total por 518 diputados.

Según este sistema el elector dispone de dos votos absolutamente independientes, que pueden ser emitidos\_ con separación completa: un primer voto para el candidato\_ preferido del distrito electoral, y un segundo voto, con el cual elige la lista de Land de un partido (véase a tal efecto el modelo impreso de una papeleta electoral. Es posible la divergencia ideal entre los dos votos.

En el distrito electoral resulta elegido el candidato que consigue el mayor número de votos.

Con el segundo voto el elector se decide por la lista de Land de un partido, confeccionada en el interior del partido en cada uno de los diez Länder excluido el Berlín-Oeste. El orden de prelación de los candidatos allí nombrados es vinculatorio; se trata por tanto de una lista "rígida", no modificable por los electores.

El número de escaños que le corresponde a cada partido según el resultado electoral, lo constata la Comisión Electoral Federal a base del cálculo de segundos votos emitidos, que en consecuencia son decisivos para el resultado electoral, es decir, para la distribución de escaños entre los diversos partidos.

Los escaños se distribuyen entre los respectivos partidos según el procedimiento de cálculo de la proporción matemática, desarrollado por el matemático alemán Niemeyer. Con este procedimiento se consigue una conversión matemáticamente exacta, calculada con precisión decimal, de la proporción de votos a la proporción de escaños.

En una primera fase se distribuye el total de los 496 escaños del Bundestag entre los partidos en proporción a los segundos votos respectivamente conseguidos por ellos en todo el territorio federal (primer reparto general). A tal efecto sólo son tenidos en cuenta aquellos partidos que por lo menos hayan logrado para sí el cinco por ciento del total de segundos votos en el territorio federal (cláusula del cinco por ciento), o bien hayan obtenido mandatos directos mediante primeros votos, por lo menos en tres distritos electorales. Esa cláusula-tope está en-

caminada a impedir la elección de minipartidos, posibilitando así un Parlamento eficiente y circunstancias estables de gobierno.

Desde las elecciones federales de 1957 están representados por diputados en el Bundestag Alemán los siguientes partidos: la Unión Demócrata-Cristiana de Alemania (CDU), el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), la Unión Cristiano-social (CSU) como partido regional que sólo presenta sus candidatos en el Estado libre (federado) de Baviera, el Partido Liberal-Demócrata (F.D.P.) y -por primera vez desde las elecciones federales de 1983- "LOS VERDES".

El procedimiento de cálculo según Niemeyer prevé que la cifra total de los escaños a adjudicar se multiplica por el número de segundos votos de cada partido y -el producto se divide por la cifra total de votos de todos los partidos que han conseguido más del cinco por ciento de segundos votos. A cada partido se le adjudican por lo pronto tantos escaños como indica la cifra de enteros resultante de esta proporción. Luego, los escaños restantes se distribuyen entre los partidos con arreglo a la serie de decimales máximos (cifras detrás de la coma), véase sobre ello el gráfico de la página 576.

En la segunda fase del cálculo se averigua -siguiendo asimismo el procedimiento Niemeyer- cómo hay que repartir cuantitativamente (subdistribución) la cifra total de los escaños conseguidos a nivel federal por cada partido entre las respectivas listas de Land del partido. Los mandatos, ya directamente ganados en los distritos electorales de un Land, son descontados de la cifra de mandatos constatada por cada lista de Land de un partido.

Luego, los escaños restantes son ocupados por los candidatos que figuran en la lista de Land siguiendo la sucesión allí fijada. Puede darse el caso de que resulte exceso de mandatos en algún partido, cuando éste haya conseguido con los primeros votos en los distritos electorales de un Land más escaños de los que le corresponden según el resultado de segundos votos.

Actualmente cada distrito electoral tiene por término medio 222,000 habitantes alemanes. La norma contenida en la Ley Electoral de que cualquier alteración - respecto a esa cifra de población media, no ha de exceder del 33 1/3 por ciento por debajo o por encima de dicho promedio, es un tope definitivo frente a alteraciones en la cifra de población. En caso de mayor varia-ción debe procederse a una nueva delimitación de los dis-tritos electorales. Esto ha ocurrido ya varias veces.

**Stimmzettel**  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 63 Bonn am 6. März 1983

SIE HABEN 2 STIMMEN

X  
↓  
HIER 1 STIMME  
für die Wahl  
eines Wahlkreisabgeordneten  
(Erststimme)

X  
↓  
HIER 1 STIMME  
für die Wahl  
einer Landesliste (Partei)  
(Zweitstimme)

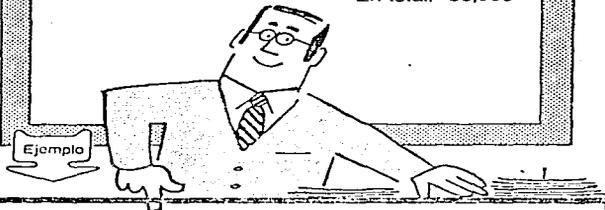
1	Prof. Dr. Ehmke, Horst Professor für öffentliches Recht Bonn Am Römerlager 4	SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands	0
2	Dr. Daniels, Hans Notar Bonn Schmidtbonnstr.7	CDU Christlich Demokratische Union Deutschlands	0
3	Rentrop, Franz Friedheim Steuerberater u. Wirtschaftsprüfer Bonn-Bad Godesberg Langenbergsweg 72	F.D.P. Freie Demokratische Partei	0
4	Rohde, Volker August Wilhelm Fritz Journalist Bonn-Beuel Stroofstr. 15	DKP Deutsche Kommunistische Partei	0
5	Dr. Skupnik, Wilfried Bruno Beamter Bonn Clauiusstr.21	GRÜNE Die Grünen	0

0	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Brandt Wischnewski Frau Huber, Schmiat, Frau Renger	1
0	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Burzel, Dr. Bfum, Frau Dr. Wilins, Vogel, Frau Hurland	2
0	FDP.	Freie Demokratische Partei Genscher Dr Graf Lambsddrit, Frau Dr. Adam Schwelzer, Dr. Hitsch Modemann	3
0	DKP	Deutsche Kommunistische Partei Mies, Frau Nieth, Frau Boorzik, Sublitz, Frau Buschmann.	4
0	GRÜNE	DIE GRÜNEN Vogel, Frau Dr. Botimer, Stratmann, Frau Nickets, Schny.	5
0	EAP	Europäische Arbeiterpartei Frau Zepo-La Rouché Cramer, Frau Krämer, Schiete, Vitt.	6
0	KPD	Kommunistische Partei Deutschlands (Marxisten-Leninisten) Brand, Defjen, Frau Schnoor, Von, Frau Lenger Koloska	7
0	NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands Schultz, Garlach, Frau Kruger, Srepmann, Aengenvdort	8
0	USD	Unabhängige Soziale Demokraten Bonnemann, Vorhagen, Tbranhardt, Bartz, Stahischmidt.	9

Este ejemplo de papeleta electoral (aquí, del distrito electoral 63 Bonn, del 6.3.1983) muestra dónde deben apuntarse respectivamente el "primer voto" (a la izquierda) y el "segundo voto" (a la derecha).

Ejemplo del cálculo de reparto de escaños según Niemeyer

Escaño a repartir: 31	Núm. de votos de los partidos
	Partido A 18,900
	Partido B 12,900
	Partido C 1,900
	Partido D 3,200
	En total: 36,900



Partido A:  $18.900 \times 31 : 36.900 = 15,878 = 15 + 1 = 16$  escaños  
 Partido B:  $12.900 \times 31 : 36.900 = 10,837 = 10 + 1 = 11$  escaños  
 Partido C:  $1.900 \times 31 : 36.900 = 1,596 = 1 + 0 = 1$  escaño  
 Partido D:  $3.200 \times 31 : 36.900 = 2,688 = 2 + 1 = 3$  escaños

En total: 31 escaños

Partido D:  $3:200 \times 31,000 : 36,900 = 3$  escaños  
 En total = 31 escaños

(318) Derecho Electoral. Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania, editado por INTERNACIONES; Redacción D-5300 Bonn 2, 1986.

### 5.18.1 La Legislación Alemana

La Constitución federal de la República Federal de Alemania exige una delimitación exacta de las atribuciones legislativas entre la Federación y los Länder.

Los Länder poseen derechos legislativos para su sector en tanto en cuanto no le incumban expresamente a la Federación competencias legislativas. Las atribuciones legislativas exclusivas de la Federación son principalmente, según la Ley Fundamental, los asuntos exteriores, las cuestiones de nacionalidad y los problemas de defensa, la moneda, los servicios de correos y telecomunicaciones, así como los pasaportes, las aduanas y el comercio.

En numerosos sectores, las tareas legislativas les competen tanto a la Federación como a los Länder (legislación concurrente). Por consiguiente, los Länder poseen en estos sectores el derecho de legislar siempre y cuando la Federación no haga uso de sus atribuciones legislativas. En relación con los impuestos reales, de usos y consumos y de transportes, así como los impuestos sobre la renta y el capital, la Federación puede dictar leyes siempre que le corresponda la recaudación total o parcial de dichos impuestos o que exista la necesidad de llegar a una reglamentación federal. Finalmente hay sectores en los que la Federación puede dictar normas generales para regular la legislación de los Länder (legislación básica). A este respecto destacan, entre otros, la situación jurídica de la prensa y el cine, etc. De competencia exclusiva de los Länder es, por ejemplo, el sector de la cultura. La atribución del derecho promulgado

antes de la constitución del primer Bundestag alemán se ajusta a la división entre Federación y Länder de las atribuciones legislativas prevista en la Ley Fundamental. La legislación federal y de los Länder está reservada a las corporaciones parlamentarias, no existiendo leyes aprobadas directamente por el pueblo.

A través de sus Ministerios le asiste al Gobierno Federal el derecho a redactar proyectos de ley. La mayor parte de las leyes hasta aquí aprobadas tienen su origen en tales iniciativas del Gobierno Federal. Los proyectos gubernamentales tienen que ser enviados primeramente al Bundesrat, al cual le asiste el derecho a emitir su opinión en relación con el proyecto en un plazo de seis semanas. También el Bundesrat puede hacer llegar al Bundestag proyectos de ley propios a través del Gobierno Federal. Por último, pueden presentar también proyectos de ley los miembros del Bundestag.

Todas las leyes son aprobadas por el Bundestag, cuyas Comisiones tienen que realizar los trabajos preliminares al respecto. Las leyes se aprueban en el pleno al cabo de tres lecturas (debate y votación) por mayoría simple. Las leyes que tengan como finalidad la modificación o complemento de la Ley Fundamental requieren, sin embargo, la anuencia de las dos terceras partes de los miembros del Bundestag y de los votos del Bundesrat. El artículo I de la Ley Fundamental, que hace profesión de fe en los derechos inviolables del hombre como base de toda comunidad humana, de la paz y de la equidad en el mundo, no puede ser modificado ni siquiera por esa mayoría de los dos tercios necesaria para enmendar la Ley Fundamental. Tampoco se admite la modificación de los principios fundamentales de la división de poderes y de la estructura federalista del Estado, recogidos en el artículo 20.

Las leyes aprobadas por el Bundestag pasan al - Bundesrat, el cual puede convocar la "Comisión de Arbitraje" en caso de que no esté de acuerdo con la ley. La Comisión de Arbitraje está integrada por once miembros - del Bundestag no sometidos a instrucciones y otros tantos del Bundesrat. En el caso de que la citada Comisión proponga modificaciones al proyecto de ley, ambas corporaciones legislativas vuelven a someterlo a discusión. - En cuanto a las leyes que no requieren la aprobación del Bundesrat, éste puede presentar veto una vez concluido - el procedimiento de arbitraje. El veto puede a su vez - ser rechazado por el Bundestag mediante un acuerdo calificado de la mayoría. Cuando una ley ha sido aprobada - por el Bundestag y el Bundesrat, es refrendada por el - presidente de la República, firmada por el canciller federal y los ministros competentes y publicada en la Gaceta Oficial (Bundesgesetzblatt). En caso de que la ley - no contenga disposiciones en contra, entra en vigor a - los 14 días de haber sido publicada en la Gaceta Oficial. (319)

#### 5.18.2 La Federación, los Länder, los Distritos y los Municipios.

La gran importancia de los Municipios se puso - claramente de manifiesto en Alemania inmediatamente después de la segunda guerra mundial (1945). Al desaparecer entonces los altos organismos de la administración - se convirtieron en el elemento que soportó y mantuvo al Estado como tal.

En su condición de órganos ejecutivos de las le

(319) La Realidad Alemana, Editado por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno de la República Federal de Alemania, Bonn, 1972. pp. 106-109.

yes de la Federación y de los Länder, los Municipios están sometidos a la supervisión de estos últimos, y en tanto en cuanto desempeñan funciones estatales se hallan sometidos a su derecho a dar instrucciones. Por delegación de los Gobiernos de los Länder correspondientes - (con excepción de Schleswig-Holstein y del Sarre en los que no existe un organismo intermedio y donde, por consiguiente, actúan en este sentido los ministros del Interior) ejercen la supervisión sobre los Municipios que pertenecen a un determinado distrito los prefectos o los directores de distrito, y sobre los distritos rurales y los distritos urbanos el gobernador correspondiente. La autonomía municipal la garantizan la Ley Fundamental y las Constituciones de los Länder. La Ley Fundamental prescribe a los Länder con carácter obligatorio la concesión a los Municipios del derecho a regular por su propia responsabilidad todos los asuntos relacionados con la colectividad local dentro del marco de la ley. Esta autonomía o autogobierno municipal se remonta a comienzos del siglo XIX y va sobre todo unida al nombre del barón Vom Stein. Cada Municipio posee su Parlamento y su jefe (alcalde y, en algunos casos, "director municipal", si bien las diferencias a este respecto son considerables entre los distintos Länder), así como otros funcionarios elegidos para su cargo. Junto a ellos actúan representantes honorarios del pueblo. Su actividad, que se desarrolla en comisiones de ciudadanos, consejos asesores y representaciones municipales, complementa la de funcionarios municipales.

La actividad municipal se extiende principalmente a cuatro sectores: la construcción, la enseñanza escolar, la cultura y la ayuda social.

Incluso en los Municipios menores hay bibliotecas municipales y "Universidades Populares". Museos, - teatros y orquestas son núcleos costosos, pero obvios de la vida cultural de las ciudades.

La ampliación y modernización de las redes de - distribución de agua, gas y electricidad, así como de - los transportes públicos, sitúan a los Municipios ante - tareas siempre nuevas. El consumo de agua, gas y elec- - tricidad no sólo aumenta como consecuencia del incremen- - to demográfico, sino también debido al progreso civiliza- - dor.

Para resolver tareas comunes están unidos en to - dos los Länder los Municipios autónomos para constituir - distritos rurales. Su administración es en parte autóno - ma y en parte estatal. El Landrat (en el Noroeste de - Alemania, el Oberkreisdirektor) o presidente del distri - to es a un tiempo jefe de la administración comunal y de - la estatal. Las tareas de la administración comunal o - provincial, cuyo órgano decisorio es la Dieta del distri - to o Parlamento y cuyos miembros son elegidos por la po - blación, son las supramunicipales, concretamente la cons - trucción de carreteras, la asistencia social, la asisten - cia de menores, los hospitales, etc.

En la práctica, las posibilidades de interven - ción directa de los Länder sobre los Municipios son mu - cho más amplias que las de la Federación sobre los Län - der. Estos pueden prescribir por ley a los Municipios - la forma de su autonomía y ejercer la supervisión sobre - sus presupuestos y finanzas, modificar mediante ley los - límites del término municipal y hacer depender de su - - aprobación las ordenanzas municipales.

Mientras que los Länder intervienen de manera - decisiva en la legislación y administración de la Federa - ción a través de un órgano constitucional elevado al pla - no federal como es el Bundesrat, los Municipios carecen - de un órgano análogo en el plano regional. Los Munici - pios tienen que poner en práctica las leyes federales y regionales y cumplir una gran parte de las tareas que - les competen -por ejemplo, las construcciones escolares - de acuerdo con las directrices de los Länder. Por esta - razón, las representaciones de interés de los Municipios reclaman una mayor participación en la distribución de - los recursos económicos, así como también en la prepara - ción de las leyes y en sus disposiciones orgánicas.(320)

### 5.18.3 Las Elecciones y los Partidos Políticos en Alemania.

Los partidos políticos de la República Federal - de Alemania están sometidos también a las normas de la - Ley Fundamental. De acuerdo con el artículo 21, inciso - 1, tienen que colaborar en la formación de voluntad polí - tica del pueblo. Por primera vez en la historia de un - Estado alemán han sido incluidos los partidos dentro del sistema del ordenamiento constitucional. La fundación - de partidos es libre. Su estructura interna tiene que - estar de acuerdo con los principios democráticos. Nor - mas más detalladas figuran en la ley de partidos políti - cos, de 24 de julio de 1967. También pueden presentar - sus candidatos las asociaciones de electores integradas - por un determinado número de personas con derecho a voto de un distrito electoral.

(320) Op. cit., pp. 110-112.

Estos "partidos locales", que por lo común no suelen distinguirse por una orientación política determinada, no tienen importancia más que en el plano municipal. En las elecciones federales y regionales, los candidatos son designados, casi sin excepción, por los partidos políticos que son, por consiguiente, configuradores y vehículos de la formación de voluntad política.

En el VII Bundestag o Parlamento federal surgido de las elecciones de otoño de 1972 no están representados más que cuatro partidos (1969):

- \* El SPD (socialdemócratas) con 242 diputados
- \* la CDU (cristiano-demócratas) con 186 diputados
- \* la CSU (cristiano-demócratas bávaros) con 48 diputados
- \* el FDP (liberales) con 42 diputados.

La CDU y la CSU constituyen en el Bundestag una sola fracción parlamentaria. Entre 1969 y 1972 se había modificado la representación en el Bundestag, ya que varios diputados del SPD y del FDP habían abandonado sus fracciones y se habían integrado en la fracción de la CDU/CSU.

Según el número de sus afiliados, el SPD ocupa con gran distancia (800,000 afiliados) el primer lugar. Vienen a continuación la CDU (unos 350,000), la CSU (más de 100,000) y el FDP (casi 100,000).

Hasta 1966, los partidos políticos de extrema derecha no ejercieron influencia sobre la vida política del país. El "Partido Socialista del Reich" (SRP), organización política neonazi fundada poco después de 1948,

fue declarado anticonstitucional por el Tribunal Federal de Garantías Constitucionales y prohibido. El hecho de que el Partido Nacional-demócrata de Alemania (NPD), como partido sucesor del SRP, obtuviese en las elecciones regionales celebradas en 1966 en Hesse y Baviera un 8% - aproximadamente de los votos válidos, suscitó la preocupación no sólo del extranjero, sino también de la República Federal de Alemania. Pero la evolución de este -- partido es más bien regresiva. Fenómenos manifiestos de desintegración y los resultados de las elecciones regionales celebradas en 1970/71 han dado la razón a los que, con criterio realista, creen que el NPD no pasa de ser - un foco de atracción de los descontentos carente de un - programa serio y, por consiguiente, un fenómeno meramente episódico.

El Partido Comunista de Alemania (KPD), prohibido asimismo a causa de sus tendencias anticonstitucionales por sentencia del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de 17 de agosto de 1956, no consiguió obtener en las elecciones federales de 1953 más que el 2.2% de los votos emitidos, pese a que el partido dispuso de considerables recursos económicos. Su herencia política la asumió el Partido Comunista Alemán (DKP), fundado en 1968. Este partido apenas halla eco entre la masa de -- electores.

En contraposición a lo que ocurría durante la época de la República de Weimar se aprecia una clara tendencia de los electores a unos pocos partidos de gran - audiencia.

A los grandes partidos viene a corresponderles el 90% de los votos emitidos, no quedándoles al FDP y a

los partidos minúsculos más que el 10% restante. En las elecciones, una gran parte de la población muestra un marcado interés político. Incluso en los comicios municipales llegan a participar hasta el 80% de las personas con derecho a voto.

Las elecciones a todas las representaciones populares son en principio universales, directas, libres, iguales y secretas. Tienen derecho a votar las personas de ambos sexos que han cumplido 18 años, siendo elegibles las que tienen 21. A través de la llamada cláusula del 5% han decidido una serie de corporaciones legislativas de la República Federal de Alemania -entre las que figura el Bundestag alemán- que no podrán participar en las tareas legislativas más que aquellos partidos que hayan obtenido como mínimo el 5% de los votos emitidos válidos o bien 3 mandatos directos. Mediante esta cláusula limitativa se les ha hecho imposible en la mayor parte de las elecciones federales y regionales el acceso de los representantes de las agrupaciones políticas radicales de izquierda y derecha a las corporaciones legislativas.

El VII Bundestag, elegido en 1972, está integrado por 518 diputados, 248 de ellos son elegidos directamente en sus respectivos distritos electorales, mientras que los demás lo son a través de las listas regionales y a 22 los designa la Cámara de Diputados de Berlín. Todo elector tiene dos votos: uno de ellos es para el candidato directo presentado por los diversos partidos en su distrito electoral, mientras que el segundo es para la lista regional de cada partido.

Una compensación entre los votos primeros y segundos tiene lugar debido a que los mandatos de los dis-

tritos electorales son descontados de los mandatos de las listas regionales, de tal forma que el factor decisivo vuelven a ser los votos indirectos, con excepción de los mandatos excedentarios (exceso de mandatos directos sobre indirectos), de los que no puede ser privado un partido o, más bien, los candidatos que hayan tenido éxito. (321)

B

(321) Idem, pp. 113-116.

## CONCLUSIONES

1.- En una sociedad democrática la legitimidad gubernamental está basada en el consentimiento del pueblo.

2.- Las exigencias profesionales en la Magistratura, en el Ministerio Público y en la propia vida política, en general, tornan indispensables la inclusión de la disciplina "Cátedra de Derecho Electoral", para ser contemplada en las facultades de Derecho, como está ocurriendo.

3.- Considerando las disparidades en el cuadro global del sistema viciado del voto proporcional y el "Cambalache Electoral", la Profesora del Departamento de Ciencia Política de la U.S.P. (Universidad de São Paulo), e Investigadora del IEESP (Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo), autora de "Representación Política y Sistema Electoral en el Brasil" (1980), María Dalva Gil Kinzo, considera ese Sistema Electoral Brasileño, llamado de proporcionalidad, como irracional, "una vez que favorece al culto de la personalidad, valorizando el voto en el candidato y no en la propuesta partidaria". Así que, propone como solución la autora arriba mencionada, establecer un Sistema de Voto Distrital Mixto, como se encuentra vigente en la Legislación Electoral de la República Federal de Alemania.

4.- El Doctor Helio Jaguaribe en su Estudio de los Partidos Políticos en la Actualidad Brasileña, propone el llamado Sistema Electoral Alemán, que combina el Voto Distrital con el escrutinio de lista.

5.- Para el funcionamiento eficaz de un Régimen Representativo, es necesario implantar técnicas para la organización de un cuerpo Electoral y para la organización -

de las propias Elecciones, estas técnicas son ordenadas - por sistemas que tienen a su cuidado la organización del Cuerpo Electoral y de los métodos de sufragios, por contra de otros que se ocupan de la organización propiamente de las elecciones.

6.- El discutido voto del analfabeta creado a - través de la "Enmienda Constitucional N° 25", 15-V-1985, - donde da el derecho de votar, pero el de no ser votado, - es necesario ser detenidamente analizado, pues, el analfabeta para ser considerado su voto igualitario, antes de - más nada, necesita un poco de cultura política para transitar con libertad en el seno de la propia política partidario por la que él se decida.

7.- La cultura política y el acervo de tradiciones, costumbres, hábitos y usos y reconocimientos que - - constituyen la herencia social de un pueblo: la historia de su pasado, sus luchas, su presente y sus promesas a futuro, constituyen doctrinas jurídico-sociales, que subsecuentemente son promesas a futuro; todo el conocimiento - intelectual necesario para que los gobernantes puedan - - desarrollar dentro de las necesidades de su pueblo, sistemas adecuados idóneos de representación en un sistema técnico electoral.

8.- La democracia es la más delicada forma de - organización política y también la más difícil de realizar, pues es la manera de reconocer la cultura política y la - estabilidad económica-social de un pueblo.

9.- La "Declaración Universal de los Derechos - del Hombre", consagra en su Art. 21: "todo hombre tiene - derecho de tomar parte en el Gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente escogidos. -

La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del Gobierno".

Esta igualdad política encuentra la realización en los Partidos Políticos, que organizan la conquista en el ejercicio del poder político. La Democracia es considerada como un régimen por el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, a través de elecciones libres y directas, proporcionados por los Partidos Políticos.

10.- La técnica empleada en el Sistema Electoral Alemán es una combinación de elección mayoritaria y proporcional. La Ley Electoral Federal del 7-V-1956 el Legislador Federal ha optado por un tipo de elecciones según los principios de la Elección Proporcional, vinculada con la personal, también llamada "Elección Proporcional Personalizada", o sea por un Sistema Mixto.

11.- Son elegidos para el Bundestag Alemán: -la mitad de los diputados del Bundestag, a elegir en votación directa, en 248 Distritos Electorales, (elección de personalidad), según las reglas de la Elección Mayoritaria Relativa; y los restantes 248 Diputados a través de las listas de Land de los Partidos (elección de lista/partido), según las reglas de la elección proporcional.

12.- Según el sistema, el elector dispone de 2 votos absolutamente independientes, que pueden ser emitidos con separación completa: un primer voto para el candidato preferido del Distrito Electoral, y el segundo voto, con el cual elige la vista de Land de un partido, según el modelo impreso de la página 576 del Capítulo V de la tesis. Es posible la divergencia ideal entre los dos votos.

13.- El número de escaños que le corresponde a cada Partido según el resultado electoral, lo constata la Comisión Federal Electoral a base del cálculo de segundos votos emitidos que, en consecuencia, son decisivos para el resultado electoral, es decir, para la distribución de escaños entre los diversos Partidos.

14.- Los escaños se distribuyen entre los respectivos Partidos según el procedimiento de cálculo de la proporción matemática, desarrollado por el matemático alemán Niemeyer. Con este procedimiento se consigue una conversión matemática exacta, calculada con precisión decimal, de la proporción de votos a la proporción de escaños.

15.- En una primera fase se distribuye el total de los 496 escaños del Bundestag entre los Partidos en proporción a los segundos votos respectivamente conseguidos por ellos en todo el territorio Federal (primer reparto general). A tal efecto, sólo son tenidos en cuenta aquéllos Partidos que por lo menos hayan logrado para sí el 5% del total de segundos votos en el territorio Federal (cláusula del 5%), o bien, hayan obtenido mandatos directos mediante primeros votos, por lo menos en 3 Distritos Electorales. Esta cláusula-tope está encaminada a impedir la elección de minipartidos, posibilitando así un Parlamento eficiente y circunstancias estables de Gobierno.

16.- Para una mejor receptibilidad, la primera lista es uninominal y la importancia se da: al Candidato. En la segunda lista la importancia es: el Partido. La lista es general para todo el país (Alemania).

La primera lista es: por Distrito, los Candidatos se ocupan de las necesidades del Distrito que representan.

La segunda lista: los Candidatos no son importantes; la importancia está en su Partido.

La cantidad de representantes es limitada, determinada por el porcentaje de votos. Cada Partido ofrece las listas de sus Candidatos seleccionados por el propio Partido.

Los Candidatos seleccionados por el propio Partido para la representación Legislativa en general son especializados: expertos sociales, políticos con la especialización en la Legislatura, legítimos representantes de su Partido para desempeñar con capacidad el puesto Legislativo - que se comprometen. Los Candidatos seleccionados están al mismo nivel de capacitación para desempeñar sus labores correspondientes, así que, podrán defender sus objetivos con la capacitación necesaria para el desarrollo de los trabajos presentados.

## BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA LIMA SOBRINHO. QUESTOES DE DIREITO ELEITORAL, RECIFE, 1949.
- BARTHELEMY E DUEZ. TRAITE DE DROIT CONSTITUIONNEL, EDITION DE 1933, PARIS, 1985.
- BOLETIN DEL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO DE MEXICO, UNIVER-SIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, AÑO XV, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1962, NUM. 45, MEXICO, D. F.
- BURDEAU, GEORGES. LA DEMOCRACIA, TRAD. DE PAULO ANTONIO DOS ANJOS, LISBOA, PUBLICACIONES EUROPA-AMERICA, 1962.
- CAVALCANTI, THEMISTOCLES BRANDAO. LA CONSTITUCION FEDERAL COMENTADA, RIO DE JANEIRO, JOSE KONFINO EDITOR, 1956. V. I.
- CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, AÑO III, NUMERO 8, MAYO-AGOSTO DE 1988, MEXICO. ISSN-0187-0203.
- DERECHO ELECTORAL, MATERIALES SOBRE POLITICA Y SOCIEDAD EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EDITADO POR INTER NATIONES, REDACCION D-5300, BONN 2, 1986.
- DUGUIT, TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, 2a. ED., PARIS, 1921. V. 2.
- DUVERGER, MAURICE. DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES, 3a. ED., PARIS, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 1958.
- DA CUNHA NOGUEIRA, JOSE. MANUAL PRATICO DE DIREITO ELEITORAL, 3a. EDICAO, JURISPRUDENCIA LEGISLACAO DOCTRINA PRATICA, EDITORA FORENSE, RIO DE JANEIRO, 1989.

- ESMEIN. ELEMENTS DE DROIT CONSTITUTIONNEL FRANCAIS. V. 1.
- FAVILA RIBEIRO. DIREITO ELECTORAL, 2a. EDICAO, COMPANHIA EDITORA FORENSE, RIO DE JANEIRO, BRASIL, 1986.
- FERREIRA, PINTO. CODIGO ELEITORAL COMENTADO, NOS TERMOS DA CONSTITUICAO FEDERAL DE 1988, EDITORA SARAIVA, 2a. EDICAO, SAO PAULO, 1990. ISBN 85-02-00706-8.
- FRIEDRICH, CAR. LA DEMOCRACIA COMO FORMA POLITICA Y COMO FORMA DE VIDA, MADRID, EDITORIAL TECNOS, S.A., 1960.
- HAURIUO, MAURICE. PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL, TRAD. DE CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, 2a. ED., MADRID, INSTITUTO EDITORIAL REUS.
- ITAGIBA, IVAIR NOGUEIRA. EL PENSAMIENTO POLITICO UNIVERSAL Y LA CONSTITUCION BRASILEÑA, RIO DE JANEIRO, GRAFICA TUPY LTDA., 1947.
- JAGUARIBE, HELIO Y COAUTORES, SOCIEDADE, ESTADO E PARTIDOS, NA ACTUALIDADE BRASILEIRA, EDICAO ABREVIADA, INSTITUTO DE ESTUDOS POLITICOS E SOCIAIS, RIO DE JANEIRO, 1991.
- KELSEN, HANS. TEORIA PURA DEL DERECHO, TRAD. DEL DR. JOAO BAPTISTA MACHADO, 2a. ED., COIMBRA, ARMENICO AMADO EDITOR, 1962, V. II.
- KORKOUNOV, N.M. COURS DE THEORIE GENERALE DU DROIT, TRAD. DE M.J. TCHERNOFF, PARIS, V. GIARD & E. BRIERE, LIBRAIRES-EDITEURS, 1903.
- LAFERRIERE, JULIEN. MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL, 2a. ED., PARIS, EDITIONS DOMAT MOTCHRESTIEN, 1947.

- LA REALIDAD ALEMANA, EDITADO POR EL DEPARTAMENTO DE PRENSA  
E INFORMACION DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERAL  
DE ALEMANIA, BONN, 1972.
- LAVELEYE, EMILE. LE GOUVERNEMENT DANS LA DEMOCRATIE, PARIS,  
FELIX ALCAN EDITEUR, 1981, T. II.
- LEGISLACAO PARA AS ELEICOES DE 1986. GRAFICA AURIVERDE, LTDA.  
RIO DE JANEIRO, 1986.
- LIMA FIGUEIREDO, NEY Y JOSE RUBENS DE LIMA FIGUEIREDO JR.,  
COMO GANHAR UMA ELEICAO, LICOES DE CAMPANHA E  
MARKETING POLITICO, SAO PAULO, CULTURA EDITORES  
ASOCIADOS, 1990, ISBN 85-293-0002-5.
- LIPSON, LESLIE. LA CIVILIZACION DEMOCRATICA, TRAD. DE ALVARO  
CABRAL, RIO DE JANEIRO, ZAHAR EDITORES, 1966, V. II.
- O GLOBO, RIO DE JANEIRO, TERCA-FEIRA, 2/OCTUBRE/1990.
- REVISTA VEJA, EDITORA ABRIL, EDICAO 1142, AÑO 23, Nº 31,  
8/AGOSTO/1990.
- SICHES, LUIS RECANSENS. TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL  
DERECHO, MEXICO, EDITORIAL PORRUA, S.A., 1959.
- VALLE, AGUSTIN BASAVE FERNANDEZ DEL. TEORIA DE LA DEMOCRACIA,  
MEXICO, LIBREROS MEXICANOS, 1964.
- VEDEL, GEORGES. MANUEL ELEMENTAIRE DE DROIT CONSTITUTIONNEL,  
PARIS, LIBRAIRE DU RECUIL SIREY, 1949.
- VIAMONTE, CARLOS SANCHEZ. MANUAL DE DERECHO POLITICO, BUENOS  
AIRES, EDITORIAL BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, 1959.
- VISAO, 12/SEPTIEMBRE/1990.