

5785 09

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

22



la Dirección General de Bibliotecas
difundir en formato electrónico e impresc
nido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: _____

FECHA: _____

CONFORMACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO A TRAVÉS DE LA REFORMA ELECTORAL (APROXIMACIÓN JURÍDICO-SOCIAL)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

IVÁN OCTAVIO VILLA RÍOS



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.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL	
1.1. Los sistemas de gobierno.....	1
1.2. Estado y justicia.....	8
1.3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	12
1.4. El poder legislativo.....	13
1.5. El poder judicial.....	20
1.6. Partidos políticos.....	24
CAPÍTULO II. CONFORMACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD	
2.1. Definición.....	33
2.2. Componentes de la gobernabilidad.....	36
2.3. Grados de gobernabilidad.....	39
2.4. Gobernabilidad democrática.....	48
CAPÍTULO III.- LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.	
3.1. República, autocracia y democracia.....	52
3.2. Sistemas electorales.....	58
3.3. Sistemas de partido.....	64
3.4. La participación ciudadana en la democracia.....	67
3.5. El Sistema Electoral Mexicano.....	69
3.5.1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y - Procesos Electorales (LOFPPE).....	73
3.5.2. Código Federal Electoral.....	77
3.5.3. Código Federal de Instituciones y - Procedimientos Electorales (COFIPE).....	84
3.5.4. Instituto Federal Electoral.....	88
3.5.4.1. Registro Electoral.....	95

3.5.4.2.	Resultados Electorales.....	99
3.5.4.3.	Los Medios de Impugnación....	102

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA CONSOLIDAR LA GOVERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO A TRAVÉS DE LA REFORMA ELECTORAL.

4.1.	Los mecanismos de la democracia directa: referéndum, - plebiscito e iniciativa popular.....	105
4.2.	El voto de los mexicanos en el extranjero.....	108
4.3.	La vuelta electoral.....	109
4.4.	Coaliciones y candidaturas independientes.....	112
4.5.	La reelección inmediata de los legisladores.....	114
4.6.	La modernización administrativa de las elecciones.....	115

CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	120

INTRODUCCIÓN

En las sociedades contemporáneas el vínculo entre gobernabilidad y democracia radica en el principio de soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana, englobadas en las disposiciones jurídicas de carácter electoral. En una democracia se cuenta con un buen número de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minorías, las elecciones periódicas, las posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos.

Sin embargo, los sistemas democráticos enfrentan, en mayor o menor grado, problemas de gobernabilidad; ya sea por la escasez de recursos, por la multiplicación de demandas o por otros factores como son la falta de procuración de justicia principalmente. Así, la resolución plena de los problemas de gobernabilidad pueden rebasar el ámbito propio de la democracia política. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan y relacionen provechosamente para propiciar gobiernos democráticos a la vez que legítimos, eficientes y responsables de los derechos y obligaciones que contraen.

No obstante, pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el autoritarismo, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernante. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.

En este contexto, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementos sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de "ingobernabilidad" en los últimos años en México.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, la presente tesis, aborda un estudio sobre las bases jurídico-sociales que conforman la gobernabilidad y democracia en nuestro país, y enfatiza en

alcanzar en el corto plazo, una reforma electoral integral, que propicie elecciones más justas -posteriores a las del año 2000-, de tal manera que se reafirme las bases de la ya mencionada gobernabilidad y democracia.

Así, en el primer capítulo se elabora un marco referencial, que permita ubicar como se conforma inicialmente los sistemas de gobierno para que exista el Estado y por consiguiente la gobernabilidad y la democracia.

En el segundo capítulo, se conoce como se conforman los componentes y grados de la gobernabilidad.

En el tercer capítulo, se realiza un estudio sobre la democracia como forma de gobierno y de los aspectos más importantes inherentes al Sistema Electoral Mexicano.

Finalmente en el cuarto capítulo se integra una propuesta para consolidar la gobernabilidad y la democracia en México, a través de la reforma electoral, que propicie comicios más equitativos en años futuros

PAGINACION DISCONTINUA

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL

ya que el objetivo general del presente trabajo de tesis, pretende identificar las bases jurídico-sociales que conforman la gobernabilidad y democracia en nuestro país; con el propósito de elaborar una propuesta de reforma electoral, que propicie elecciones más justas posteriores a las del año 2002. Será preciso, estructurar en este primer capítulo, un marco referencial, que de a conocer como se conforma inicialmente los sistemas de gobierno para que exista el estado y por consiguiente la gobernabilidad y la democracia.

1.1. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Los sistemas políticos o de gobierno, constituyen los diferentes tipos de organización del poder, en los cuales se manifiesta la contienda política por la cual cada pueblo confiere a la lucha política una fisonomía particular.

Theo Stammen define al sistema de gobierno " como una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno¹". El mismo Stammen afirma que para comprender un sistema

¹ Stammen, theo; Sistemas políticos Actuales; Guadarrama, España, 1989. p.47.

político deben hacerse tres preguntas:

1. ¿Cuáles son las instituciones supremas y decisivas en un sistema de gobierno y cual es su relación entre sí?
2. ¿Cómo son ocupados en un sistema de gobierno los puestos de mando existentes en las instituciones políticas?
3. ¿De qué manera y hasta qué punto la sociedad de una nación está integrada en cada caso en el proceso político de un sistema de gobierno?

Declara que la contestación a estas preguntas resultan dos posibles tipos de extremos de sistemas de gobierno que tienen las características siguientes:

1.- El Sistema Constitucional:

- División de poderes, estructura pluralista del poder.
- Formación pluralista y abierta de la voluntad política.
- Integración política parcial.

2.- El Sistema Autocrático:

- Concentración de poderes, estructura monista del poder.
- Formación monopolizada de la voluntad política.

- Integración política social.

Stammen destaca, que una característica específica de la organización del poder en Latinoamérica es la supremacía del Presidente de la República que "...suele convertirse en dictador, no sólo por la relación de las fuerzas reales del poder, sino también por las facultades que la Ley fundamental le otorga"².

Los principales tipos de sistemas de gobierno pueden agruparse, de acuerdo a las características e interacción de sus componentes, en totalitarios, autoritarios y democráticos tal y como nos lo expone Norberto Bobbio³, para quien la naturaleza del totalitarismo se basa en la penetración y movilización total del cuerpo social, destruyendo cualquier distinción entre el aparato político y la sociedad. Sus elementos constitutivos son la ideología (explicación indiscutible de la historia y crítica exacerbada a la situación existente, lo cual impide la creación de cualquier institución u ordenamiento jurídico), el partido único (el cual se sobrepone al Estado, trastorna la autoridad y politiza a los más diversos grupos sociales para subordinar su comportamiento y lealtad), el dictador (quien gracias a su personalidad característica y voluntad arbitraria ejerce un poder absoluto y es depositario único de la interpretación y aplicación de la ideología) y el terror (que inhibe toda crítica y genera

² Ibidem. p. 236.

³ Bobbio, Norberto: Estado Gobierno y Sociedad: FCE. México, 1989. p.152.

coercitivamente apoyo al régimen).

"Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con características de mentalidad); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de los límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles"⁴.

Por su parte, Duverger explica que "...los juristas contemporáneos se inspiran todavía en este autor, pero con mayor preferencia en su teoría de la separación de poderes que en su concepción de las tres formas de gobierno. Así, clasifican los regímenes políticos según las relaciones internas de los diferentes "poderes", es decir, de los diversos órganos del Estado. Se desemboca de este modo en una nueva división tripartita: regímenes de confusión de poderes, regímenes de separación de poderes (o de colaboración de poderes). La confusión de poderes puede producirse en provecho de un hombre o de una asamblea. El primer caso corresponde, bien a la monarquía absoluta, bien a la dictadura. La diferencia se basa en el modo de investidura, pues, mientras el rey llega al poder por

⁴ Ibidem.

herencia, el dictador lo hace por la fuerza. El segundo caso corresponde al régimen de asamblea o régimen convencional (porque la convención conserva la reputación de haberlo encarnado)"⁵.

Dentro de los regímenes de separación de poderes y de los regímenes parlamentarios, encontramos una misma subdivisión general entre las monarquías y repúblicas. La forma regia de la separación de poderes es la monarquía limitada, en la que un Parlamento con competencias financieras y legislativas viene a restringir las prerrogativas del rey. La forma republicana de la separación de poderes es el régimen presidencial, cuya más brillante encarnación es el régimen americano. La comparación entre los dos no es artificial: el régimen presidencial fue inventado por los colonos de los Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de la metrópoli británica del siglo XVIII, que precisamente era la monarquía limitada. El régimen parlamentario se caracteriza por la distinción entre el jefe del Estado, el cual no cumple más que una función honorífica, sin poderes reales, y el jefe de gobierno, que asume la dirección del ejecutivo en el seno de un gabinete ministerial, responsable con él ante el Parlamento. Este complejo sistema es la última fase de una evolución que ha permitido pasar de la monarquía absoluta a la democracia, sin cambiar las formas exteriores de un sistema tradicional, pero vaciándolas prácticamente de toda la sustancia.

⁵ Duverger, Maurice: Introducción a la Política: Ariel, México, 1978, p.120-121.

Ahora bien, hablar de un "sistema político" cualquiera implica en primer lugar hacer una referencia explícita al conjunto de las relaciones políticas que se establecen en una sociedad. Dichas relaciones tienen que ver con la forma en la que se funda el poder político. Esta forma puede asumir varias modalidades (autoritaria, democrática, formas combinadas, etc.) y adquirir ciertas características para hacer viable la hegemonía política (a través de un sistema multipartidista, bipartidista o de un solo partido, etc.)

Así, los sistemas políticos hacen referencia al campo donde cristaliza la lucha política de los diversos grupos sociales. Esta lucha, sin embargo, refleja preferentemente los intereses específicos de las clases sociales, respecto de todo el sistema económico y social. La ideología de los partidos políticos, base de la expresión política en los sistemas políticos occidentales no es sino la expresión política de los intereses de las clases sociales, con relación a su inserción en el sistema económico social en un momento determinado.

Las fronteras de todo sistema político se encuentran enmarcadas por el tipo de estado particular de una sociedad y por la configuración de las relaciones políticas concretas. "Las formas de estado marcan los límites de ese espacio particular que es la escena política, circunscribiendo el marco general del papel de los partidos respecto del bloque en el poder. La escena política concierne a las modalidades concretas de la

representación por partidos respecto de la acción abierta o declarada de las fuerzas sociales. La combinación de las formas de estado y de la configuración de la escena política da los regímenes políticos"⁶. El sistema político, entonces, aparece delimitado precisamente por la forma de estado que rodea su espacio. De este modo, para poder explicar, por ejemplo, el predominio del poder ejecutivo o los regímenes bipartidistas, se debe hacer referencia al análisis de la etapa de la formación social, así como a la práctica política de clase, en un período histórico determinado; en el caso de México, la podemos visualizar desde el año de 1850, cuando la clase intelectual del país, alarmada por la pérdida de medio territorio patrio, la pobreza del pueblo y del gobierno, la incesante guerra civil y el desbarajuste en la administración pública, decidieron formar dos partidos: el liberal y el conservador. Esta etapa importante, ha sido denominada como: "La Reforma".

El sistema político no puede inferirse mecánicamente ni extrapolarse, derivándolo sólo de la forma de estado, ésta le brinda el campo de acción, pero aquél reviste sus propias características según su propio desarrollo y según el nivel alcanzado por la práctica política. Por ejemplo, el estado liberal puede presentarse tanto en la forma de régimen de monarquía constitucional, como en la república parlamentaria. Es precisamente la particularidad que presenta cada sistema político y su diferenciación con otros sistemas, lo que permite llevar a cabo el análisis

⁶Nicos Poulantzas: Poder político y clases sociales en el estado capitalista. Siglo XXI, México, 1973 p. 116.

de cada uno de los fenómenos políticos, propios de cada sistema y sus rasgos más relevantes; presidencialismo, partidos políticos, parlamento, grupos de presión, y encontrar que sus múltiples relaciones obedecen más que a una desorganizada relación, a una combinación que responde a las necesidades de ese sistema político, en ese propio nivel, y al de todo el sistema de relaciones económicas y sociales, en un contexto más generalizado.

1.2. ESTADO Y JUSTICIA.

La base que configura la organización social y política de una sociedad ha sido en el devenir histórico: el Estado, que bajo diversos esquemas de operación, hace posible la perpetuidad de comunidades cuyos miembros tienen fuertes lazos de cohesión al compartir estilos de vida donde se conjugan diversas costumbres y culturas.

Desde el punto de vista jurídico, el maestro Acosta Romero, opina que el Estado... "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."⁷

⁷ Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo: Editorial Porrúa: México. 1986. p. 58.

Cabe señalar, que de la anterior definición, se le reconoce al Estado un "poder, que a sido conferido y otorgado por la propia sociedad, para que esta sea guiada y protegida ante las eventualidades que dieran margen a una ruptura del bienestar existente.

Este clima de bienestar se manifiesta en el llamado orden público que, implica por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra parte, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad.

González de la Vega refiere el orden público como "el concepto de seguridad pública que está íntimamente ligado al de justicia, siendo ésta la idea maestra de la que se parte para la aplicación y operación de ambas. Debemos considerar dichos conceptos como parte del orden público, el cual a su vez forma parte del orden jurídico general."⁸

Juan Bustos comparte este criterio puesto que la función del Estado "no puede ser otra que la de proteger los bienes jurídicos, en caso contrario el Estado carecería de sentido"⁹

⁸ González de la Vega, René: La Justicia y la Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; México, 1988 p. 86.

⁹ Bustos Ramírez, Juan: Manual de Derecho Penal Español; Ariel: 1979. p.26

Siendo así, una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado debe garantizar.

El orden jurídico, conlleva a un orden público que finalmente sustenta un estado de bienestar en el ser humano al mantener un grado de cohesión para el desarrollo armónico de la comunidad, que se revela como un reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana imponiendo al gobernado determinadas obligaciones, cuyo cumplimiento redunde en beneficio social; consistente entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano.

A través de las funciones que la doctrina clásica le atribuye, el Estado debe expedir el orden jurídico que la vida en sociedad requiere; debe proveer la aplicación de dicho orden jurídico y debe resolver conforme al propio orden jurídico, los conflictos que se presenten en su aplicación.

En nuestra Constitución, ley fundamental cuya supremacía esta fuera de toda duda, expresamente se reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los estados, en sus respectivas competencias.

Conforme a la propia Constitución, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo. Ejecutivo y Judicial. La misma división se establece para el poder público de cada uno de los estados que integran la federación.

De esta manera, tanto en el orden federal como el de los estados integrantes de la Unión, se encargó a cada uno de los poderes las funciones propias de su respectiva naturaleza. Así, por ejemplo, al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional y por lo tanto, él es quien se encarga de la impartición de justicia.

Lo anterior no quiere decir que nuestro sistema de justicia se integre únicamente con el Poder Judicial. Como es sabido, los otros dos poderes tienen muy importantes responsabilidades en dicho sistema, ya sea mediante el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva que a cada uno de ellos le corresponde o bien mediante actos que la misma Constitución les encomienda y que desde el punto de vista material, son actos jurisdiccionales.

1.3. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La totalidad del orden jurídico de las naciones modernas se encuentra apoyada en una Constitución la cual es elaborada por el llamado Poder Constituyente. La Constitución es la norma jurídica fundamental; es el documento que contiene las decisiones políticas principales que se refieren: a la forma de Gobierno, a los poderes del Estado y a los derechos fundamentales del individuo.

En este sentido, una de las principales funciones del Estado es la de administrar justicia, ya sea resolviendo las controversias que se susciten entre los particulares que no logren un entendimiento pacífico, sea imponiendo una pena determinada al autor de una infracción penal o aplicando las leyes en materia civil, mercantil, penal, agraria, administrativa y fiscal, que se requieran. Así se encuentra expresamente prohibido a los particulares el hacerse justicia por sí mismos y ejercer violencia para reclamar sus derechos según expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17, por lo que el Estado se ha adjudicado la tarea de proteger y cuidar los derechos de los gobernados, depositando dicha facultad en órganos especiales que se conocen con el nombre de tribunales; a los que están autorizados a acudir las personas que se consideren lesionadas en sus derechos.

1.4. EL PODER LEGISLATIVO

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de "Congreso General" (que utiliza el artículo 50 de la Constitución), "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". El Congreso de la Unión es un organismo constituido, en una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar a la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

El tratadista Burgoa sostiene:

"...al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su

competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos o legislativos, mismos que suelen clasificarse, en dos tipos: político-administrativos y político-jurisdicciones.⁷ En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.¹⁰

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Federación tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República. Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse facultades implícitas del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expandir "todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la Unión"¹¹. Aparentemente, esta disposición constitucional rompe el principio que se ha invocado, pero lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal. Las leyes que

⁷ Burgoa, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano: Porrúa: México, 1994. P. 642.

¹¹ Confrontar: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73. Fracción XXX

en el desempeño de la autorización que otorga la invocada disposición de la Constitución al mencionado Congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica, como es el caso de la administración de justicia.

La doctrina sobre el alcance de las facultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, debe decirse que éstas son medios normativos para que este organismo realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano. De estas ideas nitidamente inferimos la radical diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresa y cuya normación importa su objetivo o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión.

El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues sujetas a ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De ello se infiere que toda facultad u obligación que

pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales. Así, se ha expedido una nutrida legislación administrativa de diferente tipo material, orgánico y adjetivo y diversos cuerpos legales en materia de Justicia federal, tales como la Ley de Amparo, los Códigos Procesales Civil y Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las más importantes, cuya Sustentación constitucional la proporción a la fracción XXX del Artículo 73.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogado;
- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la asamblea de Representantes.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía

eléctrica y nuclear, para establecer el banco de Emisión en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración y salubridad general de la República:...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;
- XXIII. Derogada;
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la contaduría Mayor;
- XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y

Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al cuidado que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX. A. - Para establecer Contribuciones:...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."¹²

1.4. EL PODER JUDICIAL

La locución "poder judicial" suele emplearse en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio

¹² Constitución Políticas de los Estados unidos Mexicanos; Porrúa; México 1999. P. 53-57.

aunque muy usual, el "poder judicial" denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñen, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Así, los casos en que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de tales órganos del Estado sea de carácter judicial. Además, dentro del conjunto formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 constitucional, sin que estos tribunales formen parte del "Poder Judicial" en el sentido orgánico. Por otro lado, existen los tribunales de lo contencioso administrativo que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto que estrictamente, y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen a dicho "poder".

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la ley orgánica del poder judicial de la federación en su artículo 94 y 1 respectivamente señalan que el poder judicial se deposita y

se ejerce:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Por los Tribunales Colegiados del Circuito;
- IV. Por los Tribunales Unitarios de circuito;
- V. Por los Juzgados de Distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal
- VII. El Jurado Federal de Ciudadanos
- VIII. Por los Tribunales de los Estados y de Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XXI de la Constitución, y que los demás en que por disposición de la ley deben actuar en auxilio de la justicia federal.

La función judicial propiamente dicha no entraña ninguna relación "política", de poder a poder, entre el órgano jurisdiccional titular de la misma y cualquiera otra autoridad, sea legislativa, ejecutiva o judicial federal o local, puesto que no tienen como objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional, sino que su finalidad sólo estriba en resolver el problema jurídico que se somete a su conocimiento. Por el contrario, cuando los órganos del Poder Judicial Federal, despliegan su actividad jurisdiccional de control constitucional, se colocan en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional,

cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de que tratamos, con las inherentes limitaciones legales.

De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de ambas funciones, se coloca en una situación jurídica distinta, a saber: cuando ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento.

Encontramos pues, las siguientes diferencias principales que median entre la naturaleza jurídica de ambas funciones:

1. Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, federales y locales, mientras que cuando desempeña la función judicial propiamente dicha, no surge esa relación.
2. El objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. En cambio, la otra función, o sea, la judicial, no tiene dicha finalidad inmediata y primordial, ya que no tiende a impartir dicha protección, sino a resolver el problema de derecho que se

presente, sin que se tenga la mira de salvaguardar el régimen constitucional violado por actos de autoridades estatales.

3. Por consiguiente, al desempeñar la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se erige en organismo tutelar del orden creado por la Ley Fundamental; en cambio, cuando la función que desarrolla es la judicial propiamente dicha, se le concibe con caracteres de mero juez, como mera autoridad jurisdiccional de simple resolución del conflicto de derecho que se suscite, sin pretender primordialmente, como ya se dijo, conservar la integridad y el respeto a la Constitución. Sin embargo, se puede decir que hay casos, como el previsto por el Artículo 105 constitucional, en lo que la Suprema Corte en especial, al realizar la función judicial propiamente dicha, en realidad protege la Constitución al resolver sobre la constitucionalidad de los actos de los distintos poderes federales o locales.

1.5. PARTIDOS POLÍTICOS

Hasta este momento, hemos explicado que es y como se conforma nuestro sistema de gobierno, las formas de ejercer el poder y que significado tienen cada una de ellas. Sin embargo, todavía no hemos precisado quienes son los sujetos que representan, controlan y ejercen el poder del Estado: "Los Partidos Políticos"

En su obra clásica *los partidos políticos* de Maurice Duverger señala que los verdaderos partidos políticos datan de hace apenas un siglo. En 1850 ningún país del mundo, con excepción de los Estados Unidos conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencia de opiniones, clubes parlamentarios, etc., pero no partidos propiamente dichos. "Así en 1950 estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas"

Y él mismo se pregunta ¿Cómo se pasó del sistema de 1850 al de 1950? Y se contesta: "la pregunta no nace de la simple curiosidad histórica: de la misma forma que los hombres conservan durante toda su vida la huella de su infancia, los partidos sufren profundamente la influencia de sus orígenes. Es imposible, agrega, analizar el multipartidismo francés u holandés, o el bipartidismo norteamericano sin referirse a los orígenes de los partidos en cada uno de esos países: así como tampoco es posible comprender la diferencia de estructura que separa al Partido Laborista Británico del Partido Socialista Francés, si no se conocen las circunstancias distintas de su nacimiento"¹⁴.

Empero no obstante las diferencias particulares que obviamente existieron entre los primeros partidos políticos del mundo, todos ellos tienen un común denominador: son hijos legítimos del liberalismo. A pesar

¹³ Duverger, Maurice. Op. cit. p.15.

¹⁴ *Ibidem*.

del silencio con que fueron tratados por los primeros analistas de la política y por los propios padres del liberalismo.

Según los moldes de los filósofos clásicos del liberalismo, en toda sociedad existe una multiplicidad de intereses que deben ejercitar su derecho a la libertad a fin de poder hacerla progresar. Esta multiplicidad de intereses en conflicto proyecta, necesariamente, su rivalidad en la política. La división de los hombres es por lo tanto inevitable en una sociedad "libre", hecha la aclaración de que esta libertad ha sido fundamentalmente una libertad civil, a la manera en que la entendían los propios autores liberales del siglo pasado. Es decir, el conjunto de comportamiento básico de la sociedad burguesa: libertad de comercio, libertad de imprenta, libertad de contratar, etcétera.

Ya en 1788, James Madison, en *El Federalista*, escribía que: "...cuando más amplia fuera una comunidad, mayor sería el número y la diversidad de intereses que estén integrados a ella y por lo tanto -se desprende de lo anterior- mayores las posibilidades de que dentro de ella se dé el juego político de partidos"¹⁵. Es necesario aclarar que Madison no conoció ni siquiera un intento serio de formación de partidos políticos, tal cual hoy se conocen; pero de sus argumentos se desprende en forma significativa, esta posibilidad de organización.

¹⁵ Schattschneider. E.E.: Régimen de Partidos. Tecnos. 1964. P.42 y 55.

Obviamente, una sociedad en que los intereses fundamentales se polarizaban alrededor del problema de la tierra; unos individuos sostenían que la mayor parte de la riqueza de la sociedad radicaba en la tierra y otros, por el contrario argumentaban que era la industria quien la provocaba al transformar los productos de la naturaleza, debía escindirse, necesariamente, en dos facciones. Así, en sus orígenes, los partidos fueron solo dos: el partido liberal y el partido conservador. Este hecho puede ser corroborado por todas las sociedades del siglo pasado; desde la pugna entre Waigs y Toryes hasta la que en nuestro país sostuvieron los partidarios de Lucas Alamán y los de Valentín Gómez Farias, que se prolongó hasta principios de la dictadura de Porfirio Díaz.

Este esquema bipartidista no había presenciado la posibilidad de la aparición de un tercer partido político formado por la clase obrera, porque obviamente no existían aun las condiciones para ello. Más tarde, sin embargo, el desarrollo de las fuerzas productivas originó una nueva clase social: *El proletariado*, completamente distinta a las anteriores e incluso, fatalmente antagónica. El crecimiento de la industria y el periodo de expansión capitalista hace surgir, primero débilmente y después en progresión geométrica, a una clase social diferente, *los obreros*, que son explotados en forma despiadada por la clase en el poder, *la burguesía*.

La participación popular en los procesos políticos provocó dos tipos de reacción, por un lado, tendió a unificar en un solo organismo político a

los partidos liberal y conservador hasta entonces tradicionalmente rivales, que veían en el partido obrero un peligro común al que era necesario combatir conjuntamente; y por otro, tendió a dividir internamente a los militantes de esos partidos tradicionales ya que, en ambos casos, liberales y conservadores pasaron a formar parte de otros partidos políticos que surgieron como producto de la polémica acerca de si debían unificarse con sus antiguos enemigos o no y también, especialmente en el caso de los liberales, de si se debía intentar una coalición, aun cuando fuera circunstancial, con los nuevos partidos obreros para terminar por completo con los restos del antiguo régimen.

Como quiera que fuese, el hecho es que, después de la aparición del tripartidismo político el mundo presenció la llegada del sistema pluripartidista como resultado de la superestructura ideológica. Dicho de otra manera, los partidos tradicionales se escindieron internamente según estuvieron dispuestos a cambiar de táctica o no.

En este caso, lo más importante ya no fueron los intereses económicos o estructurales puesto que defendían los mismos sino las modalidades ideológicas. De los conservadores una fracción formó los partidos monárquicos o restauradores en los que aparecieron los legitimistas y los que seguían a tal o cual pariente de los antiguos reyes. Dentro de la corriente de los liberales se insertaron los socialistas que se acercaban mucho más a las aspiraciones de los partidos obreros

(comunistas) y que incluso estaban dispuestos a colaborar con ellos en contra de los militantes reacios a estas medidas, que se unificaron con los conservadores o formaron sus propios partidos "radicales".

Dentro del terreno de la ideología, también los llamados partidos "de izquierda" se escindieron abruptamente formándose diferentes tendencias "revolucionarias" desde los extremistas predicadores de la violencia organizada para el día siguiente, hasta los partidos de tendencia economicista, como el Partido Laborista inglés, que se propusieron, en primer lugar, conseguir el poder político por medio del sufragio a fin de cambiar, en la medida de lo posible, la estructura de la sociedad burguesa para favorecer a la clase trabajadora, pero sin modificaciones violentas e inmediatas.¹⁶

Lo anterior se conoce con el nombre de reformismo y ha sido el motivo de una polémica que ha durado más de cien años entre los líderes obreros del mundo y que corresponde a los esquemas clásicos que les legaron los fundadores del marxismo. A decir verdad, el sistema marxista de dos clases en conflicto no se ha dado casi nunca en su forma pura, es decir, en la realidad; y aunque en el plano teórico puede ser correcto, hay que precisar que aun en este terreno no deja de ser una generalización, porque las formas de la lucha política son siempre más variadas y, en todo

¹⁶ Para conocer más a fondo este fenómeno, ver el libro de Duverger, ya citado, que se refiere al origen de los partidos y en donde hace una clasificación que, aun cuando es arbitraria -él afirma que hay partidos de origen "externo"- contribuye a clarificar el problema.

caso, conviven al mismo tiempo con el conflicto fundamental de las clases sociales el cual, precisamente por esto, contribuyen a ocultar.

Así, el presente siglo contempla en los países donde existe un sistema político que permite el pluripartidismo una variedad de partidos políticos que hace difícil distinguir, en muchos casos, las diferencias entre unos y otros, lo que dificulta considerablemente el análisis profundo de todos y cada uno de ellos a fin de establecer cuáles son sus diferencias en el terreno teórico, conceptual e ideológico y en el terreno práctico, real, organizativo. Este hecho es el que llevó a afirmar a Duverger, que existe al respecto una contradicción fundamental: "...en la actualidad, es imposible describir seriamente los mecanismos comparados de los partidos políticos y, no obstante, es indispensable hacerlo..."¹⁷

La lucha política es la confrontación de intereses de individuos o grupos que pretenden imponer sus concepciones del mundo y la vida al conjunto de la Sociedad.

En este sentido, la toma del poder político en cualquier Estado no es fácil ni depende exclusivamente de la voluntad de un hombre o grupo de hombres que se propongan conseguirlo, para esto, es necesario "...el hecho de que las clases explotadas se den cuenta de que lo son, se

¹⁷ Duverger, Maurice: op.cit. p.7.

organicen para su defensa y se propongan tomar, inmediatamente después de esto, el control del gobierno para su propio beneficio con exclusión de otra alternativa"¹⁸, además de que el poder debe de ser aprovechado en igual proporción para todas las demás clases que no han alcanzado su desarrollo pleno.

Un ejemplo de lo anterior es el tema de la Revolución Francesa manejado por todos los autores especialistas, en donde la burguesía que a fines del siglo XVIII tenía ya en sus manos el control de los instrumentos de la producción más remunerativos, logró aglutinar bajo sus banderas al resto de las clases o estratos existentes y derribó violentamente a las clases feudales y semifeudales, implantando un régimen político y un sistema económico social.

Al pasar el tiempo, se instauró una nueva sociedad todos los ciudadanos gozaron de igualdad ante la Ley; la libertad de pensamiento y acción pasó a constituirse como una norma de conducta general y el gobierno, recayó en el pueblo. Los patrones de comportamiento cambiaron, al ser electos los ciudadanos para ocupar cargos públicos; consecuencia del libre ejercicio de la voluntad popular. Así, los puestos de control político dejaron de ser hereditarios y de estar condicionados al interés de la nobleza.

¹⁸ Murillo Soberanis, Manlio Fabio; La Reforma Política Mexicana v el Sistema Pluripartidista; Diana, México. 1980. p.23.

Esto originó que los individuos que sustentaban ideas similares o afines, y que defendían los mismos intereses económicos, se agruparan para defenderlos y atacar a los adversarios dentro de las nuevas reglas del juego político, es decir, comenzaron a agruparse en partidos políticos a fin de llevar a los cargos públicos a sus hombres más representativos, dándose los primeros pasos para la constitución del gobierno.

Los primeros partidos políticos de clase tuvieron lugar en Europa. Así, el Partido Conservador formado por la clase vencedora y el partido liberal formado por el resto de las clases existentes que se congregaban al rededor de las consignas que la clase burguesa les imponía; dieron origen desde el principio, a un bipartidismo político que era la representación directa de las dos clases sociales en pugna.

Los conflictos sociales se trasladaban al plano político. Los partidos políticos son entonces, partidos de opinión. Son organismos para llevar a cabo reuniones políticas en donde se trata de convencer a otros individuos de la bondad de las ideas propias. Así "...el liberalismo que se produjo en Europa en el siglo XVIII reaccionó contra los principios tradicionales del antiguo régimen en materia política, social y económica"¹⁹.

¹⁹ Vidal, Pedro; El Liberalismo Económico y Social; Ramírez, México. 1980, p.12.

CAPÍTULO II.

CONFORMACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

2.1. DEFINICIÓN.

Una definición de diccionario nos diría que *governabilidad* significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; *governable* significa, sin más, "capaz de ser gobernado". mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

Naturalmente, la gobernabilidad (o ingovernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación²⁰. En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingovernable- más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener

²⁰ Entendemos por 'gobierno' el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes.

Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743.

condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones formuladas examinamos algunas definiciones de gobernabilidad, tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *cualidad*, o un *estado* de la relación de gobierno.

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... encuadramiento llevarla a la ingobernabilidad"²¹. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y

²¹ Juan Rial. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", en *Revista Mexicana de Sociología*. Nº 2, abril-junio de 1988. P. 11.

los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia)²² para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

En cambio, Angel Flisfisch nos dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad del* desempeño gubernamental a través del tiempo —ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos—, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones"²³.

En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"²⁴.

²² Según una definición clásica, entenderemos por "eficacia" (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcionar para alcanzar los logros o metas prefijadas "eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai Etzioni, Organizaciones Modernas, Uteha, México, 1979, p. 15.

²³ Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática" en Revista Mexicana de Sociología, N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

²⁴ Xabier Arbós y Salvador Giner, La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del *Reporte Trilateral*, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, la crisis de gobernabilidad consiste en *un estado* de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción del famoso *Reporte*, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca."²⁵

2.2. COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD.

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad "tiene no solamente una función

²⁵ Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupo a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.

denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa", en la medida en que el debate sobre la misma "está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores"²⁶.

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un "buen gobierno"; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra- "la primera tiene como guía... la noción *de justicia*; la segunda la noción de *eficacia*"²⁷. Veremos a continuación cómo cada una de estas tradiciones aporta elementos que deben ser tomados en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

²⁶ Cfr. Giovanni Sartori. Teoría de la Democracia. Alianza, México. 1989. vol. I. p. 27.

²⁷ Las citas pertenecen a Osvaldo Guariglia. "Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política", en Ideología, Verdad y Legitimación, Sudamericana, Buenos Aires. 1986. p. 203.

a) *Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado."*

Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

b) *Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno".*

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del buen gobierno.

c) *Gobernabilidad y estabilidad.*

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión

de la estabilidad. En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable —señala Leonardo Morlino— "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir"²⁸.

2.3. GRADOS DE GOBERNABILIDAD

La determinación del "nivel" de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una cuestión difícil de comprender, ni tampoco hay un nivel absoluto, válido para todas las sociedades y fijado de una vez y para siempre, que nos autorice a hablar de la existencia o ausencia de gobernabilidad. Más bien, todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades

²⁸ Leonardo Morlino. "Estabilidad política". en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Siglo XXI, México, 1988, p. 601-609.

tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

El hecho de que no podamos hablar de un nivel "absoluto" de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) depende de dos factores claves. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política. Por otra parte, esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización, y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para "amenazar" la relación de gobierno. De este modo, la *percepción social* y la *organización* de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.

De acuerdo con esto, una comunidad política va conformando, bajo coordenadas históricas concretas, un patrón político "normal" donde se articula un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables, y una serie de principios de orientación (ideas, valores, creencias) y de mecanismos de resolución de esas demandas, organizados en ámbitos políticos específicos (reglas, prácticas, políticas públicas específicas, etc.). Esto implica, en última instancia, la

presencia de un nivel de discrepancias entre ambos factores. Tal nivel puede permanecer inalterado durante cierto tiempo y ser aceptado por sus actores como tal. Lo anterior significa que diferentes sociedades pueden convivir, por ejemplo, con distintos niveles de inflación, desigualdad social o competencia política.

Por cierto, la naturaleza de esas discrepancias es dinámica; en general, quedan siempre demandas sin resolver mediante respuestas usuales, que se transforman en conflictos tolerados. Pero en circunstancias especiales comienza a percibirse que las respuestas habituales del modelo de gobernabilidad vigente han dejado de ser adecuadas. En este punto, en el que proliferan anomalías sociales, económicas o políticas, se abre una crisis de gobernabilidad que sólo será posible superar mediante una nueva formulación del modelo de relaciones entre Estado y sociedad.

Con base en estas consideraciones convendrá distinguir un conjunto de situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de "*grados de gobernabilidad*". Los puntos extremos constituyen conceptos límite que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones—tipo más o menos habituales.

Gobernabilidad ideal: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").

Gobernabilidad normal: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles- pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios anomalías, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

Crisis de gobernabilidad: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Ingobernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Ahora bien, llegados a este punto conviene tratar con mayor detalle dos situaciones clave, aquellas que podemos identificar como situaciones de déficit de gobernabilidad, y las que pueden originar situaciones de crisis. En el primer caso, nos interesa conocer algunos indicadores del nivel de equilibrio o de discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; en segundo lugar, examinaremos algunos modelos teóricos que han buscado explicar las causas de las crisis de gobernabilidad. Veremos ambas cuestiones en los dos apartados siguientes.

a) *Los déficits de gobernabilidad.* Hay cierto consenso entre los estudiosos de la cuestión en señalar al menos cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad. Siguiendo el razonamiento anterior, en cada una de esas zonas pueden encenderse luces amarillas o luces rojas (según el "grado" o la importancia del problema) que nos indicarían la menor o mayor gravedad de los problemas suscitados. Esas cuatro zonas corresponden a las áreas comunes de

acción de los sistemas políticos, los cuales pueden ser evaluados de acuerdo con los siguientes patrones:

- El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.
- La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.
- La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.

En el caso de la primera zona es posible encontrar diferentes tipos de déficits de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, que puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de

incumplimiento de la ley o de incapacidad de las dependencias gubernamentales para enfrentar ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivadas por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.

Los déficits de gobernabilidad de la segunda zona, la del control de la economía, suelen estar referidos a dos dimensiones distintas pero complementarias: por un lado, pueden revelarse en el manejo ineficaz, por parte del Estado, de equilibrios macroeconómicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etc.); por otro, pueden aludir a una conducción estatal con dificultades para llevar adelante procesos de reestructuración económica con vistas a generar niveles adecuados de desarrollo (crecimiento económico, extensión de la seguridad social, distribución del ingreso, etc.).

La tercera zona, estrechamente vinculada con la anterior, también incluye dos dimensiones, en las que pueden manifestarse déficits de gobernabilidad: la de la promoción del bienestar y la igualdad, por un lado, y la de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza, por el otro. Usualmente se considera que la primera dimensión es un resabio del Estado "desarrollista", y que la segunda es un complemento necesario

de la implantación del Estado "mínimo", que al garantizar el libre y eficiente juego de las fuerzas del mercado, permitiría a la sociedad alcanzar niveles crecientes de bienestar. En cualquier caso, la falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede dar lugar a la emergencia de la protesta social, y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, en lo que se refiere al campo del orden político propiamente dicho, es habitual señalar tres tipos de tensiones generadores de déficits de gobernabilidad. Por un lado, se producen tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad (o la cerrazón) de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad, por otra parte, se generan tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes republicanos (el caso típico es el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo) se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando, debido a la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el interior del Congreso; también es posible encontrar problemas institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión y aun déficit de gobernabilidad, cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

Estas cuatro áreas —estrechamente vinculadas entre sí— nos permiten delinear una especie de mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país.

b) *Las crisis de gobernabilidad.* No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del exitoso "compromiso de posguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. En tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas —bruscamente enfrentadas, a su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera—, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos, por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social.

En ese contexto comenzó a hablarse de la crisis del Estado de Bienestar, de la necesidad de ajuste y reestructuración económica, y de reforma del Estado. Si bien los diagnósticos que intentaron resumir esta situación han sido diversos, el esquema interpretativo básico fue en lo

esencial coincidente: la crisis se originaría a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro. " No extrañará encontrar, entonces, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan acercado, con mayor o menor énfasis, a uno de dos polos: reducir las demandas y/o aumentar la capacidad de gobierno".

2.4. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

- los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta;
- el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría;
- y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/ o elegir opciones

políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²⁹

Si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "positivos", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o Críticos".

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de "legitimidad" "eficacia" y "estabilidad", a los que ya hemos hecho referencia. En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo

²⁹ Norberto Bobbio. El Futuro de la Democracia. FCE, México, 1986, p. 14 y 15.

en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia. Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo —reprimiendo las demandas de la oposición—, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo tiempo, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

En este contexto, la cultura de la gobernabilidad democrática estaría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que habría de incorporar a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una

cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado.

CAPÍTULO III.

LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.

Después de haber hecho la revisión correspondiente a la conformación de la gobernabilidad; en este tercer capítulo, se realizará un estudio sobre la democracia como forma de gobierno, así como de los aspectos más importantes, inherentes a la evolución del Sistema Electoral Mexicano.

3.1. REPÚBLICA, AUTOCRACIA Y DEMOCRACIA.

Existe una precisión que resulta impostergable conocer, y es la que se relaciona con la muy común correspondencia que se hace entre la república y la democracia. Tanto así, que con frecuencia se comete el error de utilizarlos como sinónimos, pero se debe resaltar que en su esencia no son términos correspondientes ni de la misma extensión.

Al situarnos en la antigüedad, el concepto república era empleado para designar precisamente al gobierno mixto. Roma fue particularmente clara en esta vinculación. La historia de la República Romana corre de la expulsión de los reyes en el año 509 a. de C. al ascenso de Augusto al principado en 43 a. de C. Durante ese periodo la República se fue perfeccionando al incluir a un número cada vez más amplio de fuerzas sociales.

La identificación entre gobierno mixto y república duró mucho tiempo y llega incluso a principios del siglo XVI en la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, habla extensamente del ejemplo de sabiduría política que legaron los romanos al haber diseñado un sistema de gobierno equilibrado y justo. Durante ese mismo tiempo corre paralela la idea de que la democracia es un régimen que se practica en pequeñas comunidades y sin mediaciones, lo que para muchos de sus críticos era causa de permanente desorganización. Así pues, en tanto que formas de gobierno, las opiniones sobre una y otra eran diametralmente opuestas: la república brindó la imagen de estabilidad y concordia, mientras que la democracia mostró la faceta de la inestabilidad y la discordia.

Fueron varios autores, entre ellos el propio Maquiavelo, quienes comenzaron a vincular a la república con la democracia. En su libro más famoso, *El Príncipe*, Maquiavelo habla de una nueva tipología de las formas de gobierno realmente sencilla, pues únicamente distingue las monarquías de las repúblicas. A primera vista, parecería que desechó a la democracia, pero no es así, porque en el género república incluye a las especies aristocracia y democracia. Lo que sucede es que lo relevante para este autor es la distinción entre el gobierno de una persona (monarquía) y el gobierno de una asamblea (república). Luego, las asambleas pueden ser de pocos (aristocracia) o de muchos (democracia). Por lógica deducción -cosa que es relevante para nuestro estudio- no toda república es democrática; también las hay aristocráticas. En la época en

que Maquiavelo vivió, Italia no era un Estado unificado. Por el contrario, allí existían principados y repúblicas independientes. Un ejemplo de república con predominio aristocrático era Venecia; casos de repúblicas democráticas eran Lucca y Ragusa.

El acercamiento entre la república y la democracia se mantuvo como un elemento relevante para la modernidad política. Uno de los autores más representativos de esta modernidad, que reforzó el vínculo referido, fue Montesquieu, quien retomó la tipología maquiaveliana y le agregó la clasificación de los regímenes despóticos. Sobre la república, que es el tema que nos interesa, advierte que: "Cuando en la república el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder supremo está en manos de una parte del pueblo es una aristocracia."³⁰ Así, Montesquieu seguía pensando que la democracia tenía como principal instrumento al sorteo y no a las elecciones, que para él continuaban siendo un mecanismo aristocrático. En cualquier caso, lo que interesa resaltar es que para Montesquieu el sentimiento que mueve los resortes de la república democrática, lo que llama *virtud*, es el amor a la patria y a la igualdad. Con agudeza destaca que en la medida en que la democracia se nutre de la participación de los ciudadanos requiere, más que ninguna otra constitución, que sus miembros estén educados con el fin de que su participación sea de mejor calidad. Ni la aristocracia ni la monarquía necesitan que sus súbditos sean instruidos; lo que requieren es que sean

³⁰ Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Porrúa. México. 1997. p. 8

dóciles para que obedezcan sin reparos. Otro aspecto que Montesquieu considera esencial para la democracia es la frugalidad, que no haya una concentración desmedida de la riqueza que produzca la desigualdad material entre los hombres.

Empero, en el conocimiento de la democracia moderna nos está faltando una pieza sin la cual no podemos completar el presente estudio. Se debe mencionar que las elecciones fueron consideradas durante siglos como un instrumento aristocrático (se escogía a los mejores). En consecuencia, debemos preguntarnos ¿qué es lo que produjo que los sufragios se transformaran no sólo en un mecanismo democrático, sino en el principal de esos mecanismos? La respuesta se encuentra en un autor inglés del siglo XII, James Harrington (1611-1677), en cuyo libro *La república de Océano* admitió, como tradicionalmente se había hecho, que los sufragios pertenecían a la aristocracia, pero descubrió la clave por medio de la cual las elecciones se transforman en democráticas. Esa clave es su *repetición* periódica, de manera que el pueblo pueda enjuiciar constantemente, por medio del voto, a los gobernantes, quitando o refrendando su confianza y con ello incidiendo, aunque de manera indirecta, en la conducción de los asuntos públicos. La repetición de las votaciones está relacionada con la rotación de los funcionarios que también es un elemento sustancial de la democracia. Harrington dice que la relación entre el voto y la rotación bien podría no darse, pero en el caso de la república democrática el enlace entre ambos es indispensable: "Aunque la rotación pueda existir sin que se vote, y el voto sin rotación ...

en el nombre de votación daré también la rotación por entendida".³¹ El señalamiento de Harrington es de la mayor importancia porque, como bien sabemos, la democracia moderna está basada en el ejercicio del sufragio y la representación. El fue quien abrió paso y justificó doctrinariamente el nexo que hoy nos parece imposible entre democracia, elecciones y rotación de los cargos públicos. El procedimiento es el siguiente: todos los cargos de representación y la titularidad del Poder Ejecutivo duran un tiempo determinado. Los electores, con su voto, ratifican o retiran su apoyo al partido en el poder, el cual, en el caso de ser ratificado, manda a otros de sus miembros a ocupar esos puestos de acuerdo con la medida establecida. En caso de no ser ratificado, otros partidos, según las disposiciones electorales, asumen esos cargos o un porcentaje de ellos. Si tan sólo hubiese votación, pero no rotación en los puestos, la democracia no podría realizarse. Ya los lazos entre la república y la democracia habían quedado establecidos y serían estrechados tanto en la teoría como en la práctica, dándole un cariz más positivo y aceptable al gobierno de muchos.

En síntesis, una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino la ley, en el que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su

³¹ Harrington, James. La república de Océano. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.p 66

funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes (como es más común en nuestra época), a veces de manera más amplia y otras de manera más restringida.

El carácter visionario de Maquiavelo al diseñar su clasificación basada en la diferencia entre la monarquía y la república fue de enorme importancia para el pensamiento y la práctica de la política. Incluso esa clasificación se siguió utilizando en el presente siglo, aunque entre la primera y la segunda guerras mundiales muchas monarquías cayeron o se debilitaron, de manera que la propia tipología vino a menos. Hubo quien, incluso, a raíz de este agotamiento cuestionó el antiquísimo criterio de clasificación basado en el número de gobernantes, del que nació la propia democracia, para proponer una pauta de clasificación diferente apoyada en la manera en que se producen las decisiones políticas en forma de leyes. En efecto, Hans Kelsen dice que cuando esas decisiones fluyen predominantemente de arriba hacia abajo se tiene una autocracia; cuando ellas proceden preferentemente de abajo hacia arriba se tiene una democracia. Otra pauta es que hay una autocracia cuando los que obedecen a las leyes no participan en su creación, en tanto que hay una democracia cuando los que se apegan a la norma sí intervienen en su formulación, sea directa o indirectamente.

3.2. SISTEMAS ELECTORALES.

Los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación³².

El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan, a su vez, forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis.

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (o el menos peor) de los sistemas de gobierno que ha inventado el

³² Valdés Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 1995. p. 9

hombre. Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los votantes, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral.

Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un papel de especial importancia. Debe responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar? ¿Quiénes pueden ser votados? ¿De cuántos votos dispone cada elector? ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral? ¿Cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales? ¿Quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? ¿Cómo deben emitirse y contarse los sufragios? ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben

realizarse para determinar al triunfador? ¿Quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Todas esas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver. Esas son las funciones básicas de los sistemas electorales. Evidentemente, existen otras que regulan la constitución y reconocimiento legal de los partidos políticos, el registro de los ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas y la participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.

En los medios académicos y políticos europeo y norteamericano se ha desarrollado una larga e intensa polémica acerca de las posibles consecuencias políticas de las leyes electorales. En virtud de ello, se ha identificado a las fórmulas electorales (así como a otras dimensiones de los sistemas electorales) como protagonistas centrales del proceso de transformación de votos en curules (asientos reservados para los representantes en las cámaras respectivas). Por ese motivo se ha clasificado a los sistemas a partir de las fórmulas que cada uno de ellos contiene.

La literatura especializada identifica tres modalidades básicas de sistema electoral. Se trata de tipos ideales que en su forma pura se aplican sólo en unos cuantos países. Sus características básicas, sin embargo, los han hecho centro de la aguda polémica que se produce cada vez que se discute cuál de los sistemas electorales es el mejor. Veamos

los rasgos fundamentales de estos tipos ideales de sistemas electorales y, de manera general, los argumentos empleados para objetarles o defenderlos.

- **Tipos básicos de sistemas electorales**

- a) Mayoría (relativa y absoluta)**

El sistema de mayoría simple, también conocido como el *Firstpast the post (FPTP) system*, es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa y en inglés como *plurality system*.

Este sistema ha sido censurado con el argumento de que en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y, en consecuencia, sea declarado ganador. Por tal motivo, el sistema de mayoría tiene una variante, que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes. Se conoce en inglés con el término de *majority* y

supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50 por ciento más uno de los votos.

No obstante, la objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con los efectos de sobre y subrepresentación que producen cuando se emplean para la elección de órganos legislativos. Con ese tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios subrepresentados.

Los sistemas de mayoría, en cambio, despliegan sus cualidades (y de hecho son dominantes) cuando se trata de elegir órganos personales, como los poderes ejecutivos. En la elección de presidentes y/o gobernadores el sistema de mayoría explota su ventaja de sencillez y certeza en la designación del ganador. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del cuerpo ciudadano, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los votantes.

b) Representación proporcional

El sistema de representación proporcional (en adelante RP) ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada

partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados.

Los críticos del sistema proporcional argumentan que, si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el

resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de RP: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de RP rompan el vínculo entre representado y representante, asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.

3.3. SISTEMAS DE PARTIDO.

Como se expuso en el capítulo primero, los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. Por ese motivo son un objeto relevante de la ciencia política actual; no obstante, su desarrollo es en cierta medida incipiente. La relativa juventud de los sistemas de partidos como objeto de estudio de la ciencia política está vinculada con la también relativa juventud de los propios partidos políticos. Estos surgieron en sus formas incipientes durante la segunda mitad del siglo XIX, y no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política de la ciudadanía.

Los partidos, para serlo, según la mayoría de los politólogos que han trabajado en el tema, deben cumplir con ciertos requisitos. En primer lugar, deben de ser algo distinto a las facciones políticas. Las facciones, como tales, han existido desde hace mucho tiempo y los partidos surgieron justamente como una evolución positiva de las fracciones políticas. Mientras las facciones persiguen el beneficio de sus miembros, los partidos persiguen el beneficio del conjunto, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad. Por otro lado, los partidos, para serlo deben de reconocerse como parte de un todo que los supera. Los supera porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos define, de una u otra manera, el proyecto de nación que una sociedad (o más específicamente, la clase política de una sociedad), decide adoptar como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros partidos y a aceptar que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos al suyo.

El sistema de partidos es básicamente el marco de la competencia que entablan este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las llamadas democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos

políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que sí las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno.

Para estudiar la dinámica de los partidos políticos se han elaborado diversas clasificaciones que intentan ordenar los sistemas de partidos en conjuntos relativamente coherentes, divididos entre el número de partidos que los conforman. Así, se ha hablado de tres formatos básicos de sistemas de partidos. Aquellos en los que existe solamente un partido, los conocidos como unipartidistas. Aquellos en los que dos partidos, con cierta frecuencia, se alternan en el ejercicio gubernativo, también conocidos como bipartidistas. Y aquellos en los que coexisten una cantidad significativa de partidos políticos, conocidos como pluripartidistas.

Esta clasificación numérica de los sistemas de partidos ha producido una encarnizada polémica en la ciencia política contemporánea. El argumento es que el simple ordenamiento de los sistemas por el número de sus componentes no ayuda más que a reconocer que existen mayores o menores niveles de fraccionamiento político en cada una de las sociedades. Es decir, determinar el número de partidos resulta significativo cuando queremos saber qué tan fragmentado o concentrado está el poder político o las opiniones políticas en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el análisis elemental del número de partidos poco dice de la dinámica real de competencia entre éstos. Como salta a la vista, decir que un sistema es de dos, de uno o de muchos partidos es decir bien poco, cuando lo que se quiere es conocer las razones de la existencia de ese determinado número de partidos y lo que esto implica para la competencia política por el poder.

3.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA.

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de participación. Y quizá ninguno goza de mejor fama. Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas

en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes -públicos en el sentido más amplio del término- y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Pero al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones.

3.5. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

El sistema electoral constituye un capítulo importante en la historia de México, a través de el cual se precisan los métodos para la participación ciudadana en el procedimiento mediante el cual se elige y constituye un gobierno. La promulgación de las leyes, decretos y disposiciones sobre este aspecto es una constante en la historia del país. En el periodo 1917-1991 se encuentran 22 leyes y decretos que, en un conjunto, integran la secuencia de la producción jurídica electoral en México en el presente siglo. (Ver anexo 1).

La Revolución Mexicana desde sus inicios, se propuso el respeto del sufragio efectivo como uno de sus postulados esenciales, a fin de establecer el voto directo y de superar las prácticas electorales irregulares que caracterizaron a la dictadura porfirista. No obstante, la concepción democrática del movimiento social iniciado en 1910 trascendió el ámbito de lo político, para proyectarse a todas las relaciones sociales, como quedó plasmado en la Constitución General de la República de 1917.

"Como resultado de las transformaciones emprendidas por la Revolución Mexicana, el grado de desarrollo alcanzado por el país estableció las condiciones objetivas que hicieron posible que aflorara plenamente la pluralidad característica de la comunidad nacional".³³

³³Duran Mejía, Alberto: Evolución del Sistema Electoral Mexicano. Trillas, México, p.22.

Los procesos electorales en la época postrevolucionaria se iniciaron en la promulgación de la Ley para la Elección de Poderes Federales, hecha por el presidente constitucional Venustiano Carranza, el dos de julio de 1918.

"Esta ley instrumenta los mandamientos constitucionales incorpora los principios políticos fundamentales que dieron lugar a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo, elección directa y mayor libertad de participación política".³⁴

El siguiente paso en el proceso de conformación del sistema electoral se produjo en 1946, ocupando la presidencia Manuel Avila Camacho; con la expedición de la Ley Federal Electoral del 7 de enero de ese mismo año que reformaba, adicionaba y derogaba artículos de la Ley de 1918.

Al entrar en vigor esta Ley Electoral "...dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México, entre sus principales novedades se encuentran la de incluir un concepto jurídico de lo que es un partido político, además de que se estableció la figura de coalición y se enumeraron las causas de cancelación temporal y definitiva de los partidos políticos. Estableció también que la vigilancia de

³⁴Instituto Federal Electoral: "Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas"; Dirección Ejecutiva de Capacidad Electoral y Educación Cívica, México, s/d (fotost.) p.1.

todo proceso electoral estaría bajo el cuidado de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Se creó el Consejo de Padrón Electoral como responsable de la división territorial y de la elaboración y depuración del padrón.

Un lustro después, mediante decreto del 4 de diciembre de 1951; siendo presidente Miguel Alemán Valdés, se promulgó la Ley Electoral Federal. Esta ley, si bien conservó básicamente la estructura de la de 1946, introdujo algunas reformas importantes, como las referidas a los partidos políticos: su definición jurídica, requisitos para la obtención de registro, las obligación de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las causas de cancelación de registro.

También estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo la jurisdicción de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía de la misma manera, la facultad de otorgar o negar el registro de constancia de mayoría expedidas por los Comités Distritales, por otro lado, se creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.

La última Ley Electoral anterior a la Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales (LFOPE) se promulgó el 5 de enero de 1973, siendo presidente Luis Echeverría Álvarez, bajo el título de Ley Federal Electoral.

Es necesario señalar que como antecedente a la LFOPPE se distinguen tres etapas del sistema electoral en México.

La etapa formativa abarca el período de 1946 a 1963, y en ella encontramos la gestación del sistema del partido hegemónico contemporáneo, caracterizada por la variación relativa en el número y tipo de partidos con posibilidades de contender electoralmente. Esto se debió principalmente a que al principio se "facilitó" el registro a los partidos, modificándose paulatinamente hasta convertirse en una situación restrictiva totalmente para los grupos disidentes de la "familia revolucionaria". En cuanto a la concurrencia de candidatos, encontramos que existe una tendencia a eliminar a los grupos políticos que gozaban de apoyo a nivel local. En lo que se refiere a resultados electorales y representación política, en ese período surgieron candidatos presidenciales que no pertenecían al PRI y lograron la movilización de grupos revolucionarios no incluidos en el régimen, además surge el PAN como una oposición real al partido.

La etapa clásica va de 1963 a 1976, y se caracteriza por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales. En cuanto a la concurrencia de candidatos, la reforma electoral de 1963 provocó que aumentara el número de candidatos por distrito electoral federal, sobre todo del PAN y del PPS. Las oposiciones a las que se enfrentó el régimen en este período tenían un perfil más

institucional y aspiraciones nacionales. Respecto a los resultados electorales, las zonas urbanizadas se relacionaban con una disminución de votación para el PRI. Existía una parte del electorado que había manifestado el pluralismo político, pero se encontró con barreras antidemocráticas: como el escrutinio de mayoría relativa, la mala distribución electoral y la manipulación de votación en las áreas rurales.

Es importante destacar que estos años se dieron movilizaciones sociales que no pudieron ser encauzadas adecuadamente por el aparato estatal, y se reflejaron entonces las limitaciones que existían para que las organizaciones corporativas y los grupos sociales se convirtieran en actores políticos

La última etapa del sistema electoral y de partidos, llamado período post-clásico y abarcando desde 1976 hasta 1988.

Comenzare un breve recuento histórico, desde la Ley de Organizaciones Políticas Y Procesos Electorales LFOPE, hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE)

3.5.1. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES LFOPE

"La crisis de confianza y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno, en

diciembre de 1976. El desarreglo financiero abrió la entrada a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron topes a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas".³⁵

Para 1976 se presentó un candidato único: José López Portillo, por el PRI, lo que se debió a la incredulidad de los partidos y del pueblo mismo a que existieran las condiciones que hicieran posible una contienda electoral limpia y clara. El triunfo fue claro, aunque con un abstencionismo del 45% y con las denuncias opositoras de que se presentaron irregularidades.

Así, "...el gobierno de la República inició desde 1977, una reforma política orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar en el pluripartidismo un clima de mayor información y de mayor conciencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país. Nosotros resumiríamos así los objetivos de la reforma política: incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo. Y robustecer la legitimidad de todo el sistema político".³⁶

³⁵ Aguilar Camín, H. y Meyer, Lorenzo: A la Sombra de la Revolución Mexicana: Cal y Arena. México, 1989. p.249.

³⁶ Moya Palencia, Mario: Democracia y Participación: UNAM. México, 1982. p.45.

Jesús Reyes-Heroles, quien era secretario de Gobernación en aquél momento, fue el principal promotor del proyecto de reforma política. Mediante su discurso de abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo se dio a conocer el proyecto del Estado en lo que se refiere a corrientes y su representación política en el sistema. Se reconoció la existencia de minorías que no contaban con canales de participación política adecuada. Dadas las condiciones sociales y económicas del momento: atraso, sobreexplotación, desempleo, endeudamiento externo. Estos grupos podrían coordinarse y tomar acciones políticas que representarían un peligro para el Estado. Frente a esta situación, se propuso darles un cauce en la representación política mediante los mecanismos adecuados, una reforma electoral. Así, las corrientes sociales, para presentar oposición, habrían de hacerlo a través de los partidos políticos reconocidos por la ley, y podrían desahogar sus inconformidades en las instancias pertinentes (Cámara de Diputados).

Con todo y el discurso dialéctico del interjuego de los opuestos, la justificación por parte del gobierno de una reforma política, no reconoce abiertamente que ésta se realizó como el intento desde el Estado de superar una aguda crisis de confianza y credibilidad del pueblo en sus gobernantes y sus instituciones políticas, concretamente en la Presidencia de la República y los partidos políticos; solo así podría atenuarse un cambio violento en las estructuras políticas de la nación.

Así, el 28 de diciembre de 1977 se constituye la Ley Federal de

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Esta se caracterizó por llevar hasta la cúspide la tendencia iniciada en 1946 de privilegiar los partidos políticos como interlocutores entre el Estado y la sociedad civil. Mediante una reforma a la Constitución Política, se elevó al rango supremo el reconocimiento de los partidos políticos nacionales, al definirlos como entidades de interés público. Con LFOPE puede afirmarse que se consolida en México el llamado Estado de partidos por el cual la integración de los grupos ciudadanos en el Estado se efectúa por mediación de los partidos políticos. Así, son estos, más que los electores, los organismos electorales o los aspectos de efectividad del sufragio, los verdaderos protagonistas y beneficiarios de la ley promulgada por el presidente José López Portillo.

En este sentido, se tiene, que las reformas en materia electoral más importantes fueron las siguientes:

- Se designa a los partidos políticos como entidades de interés público. Estos tendrán derecho permanente de uso de los medios de comunicación.
- Se establece que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa (electos en distritos electorales uninominales) y 100 diputados de representación proporcional (electos por el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales).

- Se establece la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales.
- Establece las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.
- La calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral. Se adicionó la procedencia de los recursos de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.
- Se precisa, en relación al gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen serán sometidos a un referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.
- Se establece que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigación en los casos de violación del voto público.
- Se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de la legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes.

3.5.2. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL. (CFE).

Resulta imposible sustraer el aspecto político-electoral del contexto nacional, mucho menos a partir de 1982 en que llega al poder uno de los jefes del ejecutivo que ha tenido nuestro país, capacitados en la

Universidad de Harvard, Estados Unidos, lo que implica el ascenso de una nueva élite al poder político, la llamada tecnocracia.

Desde 1970 existía el temor por parte de Estados Unidos de que por un lado el populismo echeverrista pudiera complicar las relaciones con el capitalismo estadounidense y de que por el otro, la crisis política en Centroamérica pudiera extenderse a México y pusiera en riesgo sus intereses político-económicos en este país.

Con la finalidad de garantizar la consolidación de su dominio en Latinoamérica, el gobierno norteamericano se dio a la tarea de buscar apoyos en los futuros gobernantes de la región. Por esta razón, los cambios en los procesos de búsqueda de la democracia latinoamericana, no pretendían que se estableciera un pluralismo efectivo y una competencia real entre opciones políticas, sino reducir la disputa política a la fórmula característica del sistema estadounidense: el bipartidismo. Esto es, de dos partidos antagonistas sólo en la búsqueda del voto, no ideológicamente, es decir que ambos fueron partidarios del capitalismo y más específicamente, que aceptaran las tesis neoliberales.

En el caso mexicano, el PRI y el PAN tienen semejanzas entre el discurso económico panista y la orientación seguida particularmente desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Dada esta situación, la estrategia parecía consistir en fortalecer al PAN en nuestro país para establecer un

bipartidismo que abarcara del centro-izquierda al centro-derecha, dejando en los extremos a partidos con una muy reducida capacidad de opción política.

De una forma u otra "el partido oficial fue depositario del ímpetu revolucionario, se desarrollaron mecanismos de reproducción del poder por la ausencia de competencia de otros partidos; más tarde, por la subordinación de los organismos de masas a sus direcciones burocratizadas, la influencia anticomunista ... " y por las presiones que constantemente han ejercido los agentes del Imperialismo sobre nuestra política económica entre otras razones, el proyecto revolucionario todavía vigente en el cardenismo fue abandonado y cada vez más el partido de la Revolución fue perdiendo la capacidad de representar realmente los intereses populares".³⁷

Así se puede afirmar que la reforma electoral de 1986, pretendía consolidar el bipartidismo anglosajón.

Cabría presentar, en este momento, una breve síntesis de la situación general que se estaba viviendo en nuestro país en ese momento. El aspecto económico es quizá uno de los que más repercusiones tuvo en el ámbito electoral y el resultado de las elecciones,

³⁷Gómez Tagle, Silvia: "Los Partidos, las Elecciones y la Crisis": Primer Informe sobre la Democracia: México 1988; México, 1989, p.210.

ya que la estabilidad en que se había desenvuelto México a partir de la década de los cuarenta había significado una fuente de legitimidad para el Estado Mexicano. Durante el gobierno de José López Portillo, en 1978, se descubrieron importantísimas reservas de petróleo y gas natural en la zona del sureste de México. A partir de ese momento, el ritmo de crecimiento comenzó a recuperarse y por lo tanto se restauró la confianza que los grandes inversionistas extranjeros habían perdido paulatinamente.

Se diversificaron las relaciones económicas del gobierno no solo con los Estados Unidos, sino también con países como Israel, España, Canadá, Japón y Suecia, todo esto basado en el intercambio petrolero. Desgraciadamente, el crecimiento económico se enfocó a ese renglón, el de los hidrocarburos, y para 1981, los precios internacionales de dichos productos comenzaron a descender vertiginosamente, y nuestro país se encontró con una de las deudas externas más grandes del mundo. Como consecuencia, a principios de 1982 se dio una devaluación de la moneda del 70%, y en su último informe, el Presidente de la República dio a conocer al pueblo mexicano la expedición de dos decretos: uno que nacionalizaba los bancos privados del país, y otro que establecía el control generalizado de cambios. Así, las perspectivas a futuro del nuevo gobierno, encabezado por Miguel de la Madrid, no se presentaban halagadoras en ningún aspecto, ya que era probable el cierre de los mercados internacionales, la inminente recesión, el desempleo, la caída de los salarios y la inflación.

Sin embargo, y quizás al no haberse recuperado del gran impacto y sorpresa del panorama económico incierto, la población, en esos primeros años, no manifestó su malestar y desconfianza en el gobierno mediante movimientos políticos independientes, sino que buscó opciones institucionales de derecha. Así, en las elecciones municipales de Chihuahua en 1983, la oposición panista ganó 11 presidencias municipales (incluyendo Cd. Juárez y la capital) y 11 diputaciones locales. Además, ganó también la Cd. de Durango y Guanajuato en el mismo año. Para el año siguiente, en las elecciones locales de Baja California y Yucatán, el partido del Estado había establecido mecanismos bien organizados para manipular la votación. Más adelante, en las elecciones para gobernador de Nuevo León y Sonora, hubo violentas protestas en varias localidades por parte de los panistas, quienes reclamaban su victoria. Cabe destacar que varios prominentes empresarios norteros apoyaban dichas protestas, como una forma de manifestar su inconformidad a la crisis, la corrupción y el centralismo.

A todo lo anterior, el gobierno federal respondió anticipadamente apoyando con sus recursos a los candidatos oficiales, de manera abierta y hasta burda, además de controlar a las comisiones electorales locales para que manipularan los resultados a su favor.

Por último, se mencionará que dentro del partido del Estado surgió también un movimiento que buscaba democratizar a su organización, ya

que el Presidente de la República gozaba de todo el derecho de designar a su sucesor sin tomar en cuenta a los miembros del PRI. Se le denominó "Corriente Democrática" y estaba encabezada, entre otros, por Cuauhtemoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. En todo tiempo plantearon que sus demandas se encuadraban dentro de los Documentos Básicos del partido, en donde se declaraba buscar el logro de una democracia integral, pero en cambio sólo encontraron intolerancia e inflexibilidad. Así, el dirigente nacional del partido, en la XIII Asamblea, invitó a los miembros de la Corriente Democrática a no alterar las funciones partidistas o buscar su afiliación en otras organizaciones políticas. De esto nació una fuerza independiente de centro izquierda que, aprovechando la ley electoral vigente, formó, junto con el PPS, PARM, PMS y PST la coalición llamada Frente Democrático Nacional, que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial para las elecciones de 1988.

El titular del ejecutivo envió, junto con la iniciativa de reformas a la Constitución Política, otra donde proponía el Código Federal Electoral, que sustituía a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Manifestó el presidente de la República, que "...no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos".³⁸

Lo que no se cumplirá en su totalidad ya que se mantiene la disposición de que corresponde al Gobierno Federal, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, dando a los partidos políticos y ciudadanos un papel secundario.

Los procesos electorales por esta razón, continúa diciendo el titular del Ejecutivo "...han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido".³⁹

Así los cambios de fondo que aportó este nuevo Código Federal Electoral, fueron:

- La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionada a la votación;
- La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;
- El cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable;
- La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados.

³⁸Código Federal Electoral. México. p.57 y 58.

³⁹Ibidem. p.58.

- El uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;
- La ampliación de la garantía de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;
- La ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades, y
- La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones.

El Código Federal Electoral fue publicado el 12 de febrero de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

3.5.3. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)

Como fue señalado en el año de 1988 con las elecciones Federales, se terminó por imponer nuevamente el partido del Estado; es entonces que surge la preocupación por parte de la oposición para crear una nueva ley en materia electoral y recuperar un poco, la credibilidad en el sistema político impuesto desde hace más de 60 años.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(COFIPE) publicado el 15 de agosto de 1990, busca la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales, el ideal de siempre, el postulado por Madero. Así, el COFIPE marca una línea de distinción en relación a los ordenamientos del período 1946-1987; producto de una demanda política constante, que en 1988 reclamaba la efectividad y el respeto al sufragio.

Los avances del Código impulsado por el gobierno, con el apoyo y el consenso de cinco de los seis partidos representados en la Cámara, se ubican en estas áreas: " 1) sustitución de la Comisión Federal Electoral por el Instituto Federal Electoral, que es un Organismo Público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; 2) instauración del Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo en esa materia, con facultades para la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como para la imposición de sanciones, en contra de cuyas resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, salvo en casos previstos en la Constitución; 3) elaboración de un nuevo padrón electoral, actualizado y confiable; 4) expedición de una nueva credencial de elector, con la fotografía del ciudadano para su cabal identificación y el reconocimiento de su validez como documento oficial; 5) adiciones al Código Penal por incorporar la figura de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, para castigar los ilícitos relativos al así nombrado fraude

electoral".⁴⁰

Cabe destacar, que del análisis de los principales ordenamientos que han regido la vida electoral del país en el presente siglo (1917-1991), se distinguen cuatro etapas:

1) *Municipalización del sistema electoral (1917-1946)*: durante este periodo, los procesos electorales se organizaban de una manera altamente descentralizada, al gravitar el sistema en torno a "la autoridad municipal". El hecho de que, en la práctica, esta delegación de poder se tradujera en mayor autonomía y propiciara la hegemonía de los poderes locales, se compensó con disposiciones penales severas en materia de delitos electorales. Por ello, a mayor descentralización del proceso, mayor penalidad en el castigo de los abusos electorales. Era el contrapeso formal de las influencias regionales.

2) *Federalización del sistema electoral (1946-1963)*: el tránsito del país de caudillos al país de las instituciones que había anunciado el general Plutarco Elías Calles en 1929, tuvo su expresión jurídica electoral con la ley de 1946. Es un ordenamiento centralizado, como correspondía a la fase de integración de un estado nacional fuerte, promotor de la "unidad nacional". En esta época se extraen, de la esfera de competencia local y regional, todas y cada una de las facultades electorales que ejercían

⁴⁰ Rivera Gómez, Joaquín: El nuevo sistema político y la lucha por el cambio. Ramírez, México, 1992, p.83

dichas autoridades desde 1917 y se transfieren a los poderes de la Federación. Es la época en que surge la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores, entre otros organismos.

3) *Estado de partidos* (1963-1987): Los partidos políticos nacionales son los protagonistas y beneficiarios centrales de la legislación electoral de esta época. El gobierno mexicano los reclamaba como sus aliados naturales en la lucha por la institucionalidad y la participación consciente e informada de los grupos sociales en el sufragio, proscribiendo lo esporádico e incongruente en la materia ante la obra todavía inconclusa de integrar un estado nacional moderno. Se creó un sistema de tutela electoral para que se desarrollara rápidamente un régimen de partido fuerte: "diputados de partido" (1963), "apertura legislativa" (1973), constitucionalización y sistema mixto de representación (1977), financiamiento público (1987). En esta revolución, México siguió puntualmente los pasos de Europa occidental, en donde se conoce como "estado de partidos" el fenómeno por el cual el estado se basa en estos organismos políticos para interrelacionarse con la sociedad civil.

4) *Transparencia electoral* (1987-1991): El tema de la efectividad del sufragio, que nunca ha estado ausente de la legislación electoral mexicana del presente siglo, ocupa un espacio central en estos años. Consolidado el sistema de partidos, la legislación de este período se orienta a fortalecer los organismos electorales y los mecanismos de lo contencioso

electoral; es decir, aspectos de legalidad que intervienen directamente en cuestiones de legitimidad del estado. El consenso social, en última instancia, es no sólo la fuente de representatividad de la autoridad pública, sino el valuarte y la égida bajo los cuales se sustentan las decisiones de gobierno.

Es indiscutible que temas como el de la ampliación de la población electoral por disminución de la edad para ser considerado ciudadano, mayores prerrogativas a los partidos, desarrollo de un sistema electoral competitivo y nuevos organismos electorales autónomos, han estado presentes en la agenda de debates de los años anteriores al 2000. Sin embargo, los objetivos de transparencia, credibilidad y limpieza de los procesos electorales ocupan un lugar destacado en la tarea legislativa futura, cuya finalidad es avanzar en la modernización política de México, que en realidad recoge y retoma la estafeta de los constituyentes, que a su vez tradujeron en lenguaje jurídico el ineluctable dictamen emitido por los mexicanos en el campo de batalla: Sufragio efectivo. No reelección.

3.5.4. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Las reformas a la Constitución General de la República aprobadas en 1989 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en agosto de 1990, constituyen el marco normativo que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral el 11

de diciembre de 1990. En la nueva legislación se precisó la naturaleza jurídica de la función electoral, puntualizando que la organización de las elecciones federales es una función del Estado que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.⁴¹

En este sentido, la legislación prescribe que dicha función estatal se realice a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Adicionalmente, en su conformación y operación se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de los órganos directivos (integrados en forma colegiada bajo la figura de Consejos), de los órganos técnico-ejecutivos (integrados por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas) y de los órganos de vigilancia, con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores (integrados con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones). Asimismo, el Instituto Federal Electoral asume y realiza de manera integral y directa funciones que antes se encontraban aisladas o dispersas tales como las relativas a la integración, actualización

⁴¹ Instituto Federal Electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: México, 1991. Artículo 67.

Y depuración del padrón electoral; a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; a la preparación y desarrollo de la jornada electoral; al cómputo de resultados y otorgamiento de constancias, así como a la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes.

Entre otras de las innovaciones introducidas por la reforma electoral de 1998 – 1990, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección, y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientada a lograr la idoneidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

De igual manera, se establecieron recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales. Para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada, los partidos políticos y los ciudadanos pueden acudir a los órganos colegiados del propio instituto o al tribunal federal electoral, órgano encargado de impartir justicia de manera definitiva e inatacable en las controversias que se sometan a su consideración.

Con base también en las reformas al marco normativo, se integró un Padrón electoral totalmente nuevo, es decir, sin considerar ningún registro

o listado preexistente. El conjunto de modificaciones legislativas adoptadas en 1989-1990 se puso a prueba en las elecciones de 1991, las cuales se caracterizaron por un ambiente de civilidad expresado en un reducido número de incidentes.

En julio de 1992, con base en un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se reformó y adicionó la legislación reglamentaria en materia electoral para ordenar la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía, para las elecciones federales, celebradas en 1994.

" En septiembre de 1993, el Congreso de la Unión aprobó una nueva reforma electoral que, entre otros cambios e innovaciones significativas, introdujo modificaciones en la composición y atribuciones de los órganos del Instituto Federal Electoral relacionadas con:

- ◆ Su competencia para llevar a cabo la declaración de validez y expedición de constancias para la elección de diputados y senadores.
- ◆ La regularización del financiamiento de los partidos políticos y el establecimiento de topes a los gastos de campaña.
- ◆ La difusión inmediata de resultados electorales".⁴²

Asimismo, la reforma de 1993 otorgó plena jurisdicción al Tribunal

⁴² Instituto Federal Electoral: ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?. México, 1993, p.2.

Federal Electoral para resolver de manera definitiva e inatacable, las controversias que se susciten en torno a las elecciones de diputados y senadores. Finalmente en mayo de 1994 se promulgó la más reciente reforma a la legislación electoral en la que es manifiesto el propósito de incrementar el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisión de los órganos de dirección del IFE (consejeros); así como de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital (consejeros locales y distritales).

En suma, a la luz de las consideraciones anteriores fue posible señalar que la organización, desarrollo y calificación de las elecciones federales de agosto de 1994 dispusieron de un marco normativo en proceso de consolidación y perfección y de una organización institucional electoral más profesional e imparcial.

Así, el conjunto de atribuciones y funciones que la legislación reglamentaria le encomienda al Instituto Federal Electoral, apunta al cabal y oportuno cumplimiento de los siguientes fines:

1. "Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus

obligaciones.

5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política." ⁴³

A efecto de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, la legislación reglamentaria en la materia prescribe que todos los órganos y autoridades del Instituto Federal se rijan por cinco principios rectores:

1. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
2. **IMPARCIALIDAD.** Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia supeditando a éstos, de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política.

⁴³ Ibidem, p.3.

3. **OBJETIVIDAD**. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.
4. **CERTEZA**. El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos; esto es, que los resultados de los procesos serán completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia.
5. **PROFESIONALISMO**. Implica que para asegurar la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus actividades, el Instituto Federal Electoral contará con un sistema permanente y especializado de selección, formación, capacitación y actualización de funcionarios electorales que aseguren la debida profesionalización del servicio electoral.

Como se ha indicado, en la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral existen tres tipos de órganos claramente diferenciados:

◆ **De Dirección**

- ♦ **Ejecutivos y Técnicos.**
- ♦ **De Vigilancia.**

Cada uno de ellos cuenta con órganos centrales y desconcentrados a nivel estatal, distrital e incluso, en algunos casos, seccional, que le permiten al Instituto Federal Electoral cubrir y operar en todo el territorio nacional.

3.5.4.1. EL REGISTRO ELECTORAL

Una de las principales innovaciones del COFIPE es la relacionada con el Registro Federal de Electores, que es regulado a través de una serie de mecanismos y disposiciones tendientes a lograr su mayor fidelidad, así como a asegurar que el padrón esté respaldado por un ciudadano claramente identificado y que resida en una sección electoral determinada. El Registro Federal de Electores se compone del catálogo general de electores y del padrón electoral.

• CATALOGO GENERAL DE ELECTORES

Este catálogo, de conformidad con el artículo 137, tiene por objeto recabar la información básica de los mexicanos mayores de 18 años, utilizando para tal efecto la técnica censal, en la que se consignent, además de los datos personales, la entidad federativa, el municipio, la

localidad, el distrito electoral uninominal correspondiente al domicilio. ⁴⁴

Esta innovación constituye un acierto. La integración del catálogo, a través de los procedimientos establecidos en el COFIPE, está encaminada a que cada ciudadano aparezca una sola vez, mediante técnicas censales totales o parciales, para obtener de los electores una información básica de singular importancia: datos personales, domicilio y tiempo de residencia, lo que llevará a formar, en su oportunidad, un padrón electoral auténtico y confiable.

Para los fines del COFIPE y de conformidad con el artículo 141, la técnica censal es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas, casa por casa, con el objeto de obtener información de los ciudadanos.

Para recabar esta información, la Dirección Ejecutiva y los vocales encargados del Registro Federal de Electores crearon una gran estructura operativa:

a) Visitadores domiciliarios, que estaban en forma permanente en la sección electoral que les fue asignada para integrar el catálogo inscribiendo a los ciudadanos en el padrón electoral, y por último distribuyeron las credenciales para votar.

⁴⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 137 op.cit.

b) Validador domiciliario, que verifica los datos obtenidos por el visitador domiciliario.

c) Responsable de área de empadronamiento, que coordinó y evaluó los trabajos en su área (auxiliar municipal).

d) Responsable de zona de empadronamiento, que distribuyó las cargas de trabajo (delegado municipal).

e) Responsable de región o delegado distrital (coordinador técnico distrital).

f) Coordinador técnico estatal.

g) Delegado estatal.

h) Coordinación de delegaciones.

i) Director ejecutivo del Registro Federal de Electores.

j) Director general del Instituto Federal Electoral.

Todos ellos apoyados por coordinaciones administrativas, cartográficas, de comunicación y de capacitación.

• **EL PADRÓN ELECTORAL**

Este padrón se encuentra formado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y contiene los nombres de los ciudadanos consignados en el catálogo general de electores que presentaron la solicitud individual; posteriormente, la Dirección Ejecutiva expidió la correspondiente credencial para votar (artículo 142 y 143).

Conforme a lo establecido por el artículo 146 y con el fin de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, se realizará anualmente, durante los meses de enero y febrero una intensa campaña. Los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación podrán coadyuvar con el Instituto en esta tarea.

Fuera del periodo a que se refiere el párrafo anterior y de conformidad con el artículo 147, los ciudadanos podrán solicitar su incorporación en el catálogo general de electores o su inscripción en el padrón electoral, desde el día posterior a la elección, hasta el día 28 de febrero del año de la siguiente elección federal ordinaria.

El COFIPE en relación a los beneficios del nuevo padrón electoral establece mecanismos y disposiciones que dan mayor libertad a los ciudadanos para inscribirse ante las autoridades electorales encargadas de formar el padrón electoral.

Las disposiciones del COFIPE hacen desaparecer la posibilidad de que, voluntaria o involuntariamente, los ciudadanos se registren varias veces; en consecuencia, se evita la duplicidad en el padrón, tanto en los distritos electorales uninominales como en las secciones electorales, a través de los mecanismos que permiten una mayor fidelidad y que aseguran que cada dato esté respaldado por un ciudadano perfectamente identificado, residente en una sección electoral determinada.

Otra innovación es el establecimiento de la demarcación territorial en función de la densidad demográfica y la diversidad regional del país, que mejorará los procedimientos para la integración y ubicación de las casillas.

- **EL PROCESO ELECTORAL**

De acuerdo al COFIPE el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el propio COFIPE, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Previo a que se inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, el número de diputados por el principio de representación proporcional que deban elegirse en cada una de ellas, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución.

3.5.4.2. LOS RESULTADOS ELECTORALES

En un contexto signado por sustancial incremento en el nivel de

competitividad interpartidista, la reglamentación electoral ha procurado responder con mayor agilidad, fluidez y certidumbre a la exigencia ciudadana por disponer en el menor tiempo posible con información preliminar sobre los resultados electorales.

" A partir de la legislación electoral de 1990 se han adoptado o hecho más expeditos diversos procedimientos y medios para que la opinión pública, los partidos políticos y los propios candidatos puedan empezar a conocer sobre los resultados electorales o las tendencias de votación a partir de la noche misma en que se celebre la jornada comicial."⁴⁵

Por mandato de la legislación electoral adoptada en 1990, tan pronto haya concluido el procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación recibida en cada casilla, el presidente de la mesa directiva debe fijar en el exterior y en un lugar visible del sitio donde se hubiese instalado la casilla, un cartel en el que se muestren los resultados de cada una de las elecciones celebradas. En este caso, el elector y el público en general pueden conocer con toda precisión los resultados de las elecciones a nivel de casilla tan solo unos minutos después de concluida la votación. Idéntico procedimiento de exhibición pública de resultados preliminares prescribe la ley para el caso de la información concertada en cada uno de

⁴⁵Instituto Federal Electoral: Reformas Político-electorales 1989-1994. Sentido, Contenido y Alcances; México, 1994, p.21.

los 300 distritos uninominales, una vez concluido el plazo de 24 horas contadas a partir de la hora de cierre de las casillas, de que como máximo disponen los presidentes de las mesas directivas de casilla para hacer limpieza de la documentación electoral ante el consejo distrital correspondiente.

En todo caso, la opinión pública y los representantes de los partidos políticos pueden conocer los resultados preliminares agregados a nivel distrital al anochecer del día siguiente al de la jornada electoral, es decir, concluido el plazo de 24 horas que fija la ley para que se concentren a nivel distrital la documentación de todas y cada una de las casillas instaladas dentro de su ámbito de jurisdicción.

Al respecto cabe mencionar que la ley electoral de 1990 redujo de 36 a 24 horas como máximo el lapso previsto para que los presidentes de las mesas respectivas de casillas realicen, el tránsito y entrega de la documentación electoral a su respectivo consejo distrital (artículo 238). El lapso máximo de 24 horas sólo se aplica para las casillas ubicadas en las zonas rurales, en el caso de las casillas ubicadas en la cabecera distrital la entrega debe ser inmediata.

De igual forma, con el propósito de que la opinión pública, los partidos políticos y los candidatos mismos puedan contar con información sobre resultados preliminares a nivel nacional, la legislación adoptada en

1990 faculta al Director General del Instituto para establecer un mecanismo para la recepción y difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones presidenciales y legislativas. Este sistema recabará y concentrará a nivel central la información de los resultados a nivel de casillas tan pronto éstos sean entregados en el respectivo comité distrital.

La reforma electoral de 1993 incorporó nuevas disposiciones en este material al facultar al Director General del Instituto para ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. En este caso, los resultados de estos estudios sólo pueden ser difundidos previo acuerdo del Consejo General.

3.5.4.3. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

De manera paralela al desarrollo, fortalecimiento y perfeccionamiento de la organización y prácticas electorales, se ha ido conformando un sistema de recursos y procedimientos para resolver las controversias y reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos y autoridades electorales. A este sistema pueden recurrir los ciudadanos y partidos políticos que consideren vulnerados algunos derechos que la ley les confiere. En esta materia también se registraron

avances e innovaciones significativas durante el periodo 1989-1994.

Por mandato constitucional producto de la reforma electoral de 1989-90, se ordenó el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que otorgue definitivamente a las distintas etapas de los procesos electorales y garantice que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Del sistema de medios de impugnación conocerán tanto el órgano público depositario de la autoridad electoral (IFE), como un tribunal autónomo, que sería órgano jurisdiccional en la materia.

En efecto, la reforma constitucional referida ordenó la creación de un tribunal electoral autónomo (Tribunal Federal Electoral), integrado por una sala central y cinco salas regionales con competencia para resolver las controversias electorales y contra cuyas resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, salvo los que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, las cuales sólo podrían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, previa fundamentación y voto aprobatorio de una mayoría calificada de dos tercios de los integrantes.

La reforma electoral de 1993 le confiere al Tribunal Federal Electoral máxima y plena autoridad jurisdiccional, atribuyéndole las competencias

para resolver en forma definitiva e inatacable todas las impugnaciones, señaladamente las relativas a la calificación sobre la validez de las elecciones de los integrantes del poder legislativo (Diputados y Senadores).

Al suprimirse el principio de autocalificación del Poder Legislativo, la reforma electoral de 1993 dispuso que la declaración de validez de la elección y la asignación de Diputados y Senadores pudiesen también ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral. En este sentido, se ha prescrito que para cada proceso electoral se integre una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, conformada por su presidente y cuatro miembros de la judicatura federal. Esta Sala es competente exclusivamente para conocer y resolver de manera definitiva e inatacable los recursos que los partidos políticos pueden interponer en contra de las resoluciones de las salas de primera instancia, cuando hagan valer agravios debidamente facultados por los que se pueda modificar el resultado de una elección.

CAPÍTULO IV.

PROPUESTA PARA CONSOLIDAR LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO A TRAVÉS DE LA REFORMA ELECTORAL.

Este último capítulo, tiene como finalidad elaborar una propuesta para consolidar la gobernabilidad y la democracia en México a través de una posible reforma electoral, que puede venir después de los comicios señalados.

4.1. LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR.

Con las elecciones federales del 2003 en puerta se avizoran nuevas reformas para la contienda ante lo cual es necesaria una agenda propia. Los asuntos que en esta ocasión centran la atención en materia electoral son:

- Los mecanismos de la democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.
- El voto de los mexicanos en el extranjero.
- Coaliciones y candidaturas independientes.
- La reelección inmediata de los legisladores.
- La modernización administrativa de las elecciones.

El referéndum es el principal mecanismo de la democracia directa que somete a la consulta popular tópicos del orden constitucional. Claudio Gemma hace cuatro clasificaciones⁴⁶:

- a) *Constituyente*, que somete a votación la aprobación de una nueva Constitución.
- b) *Constitucional*, cuando lo que revisa son temas torales de la norma suprema.
- c) *Legislativo o administrativo*, concerniente a la legislación secundaria y los actos administrativos de las autoridades creadas por la Constitución.
- d) *Nacional o local*, depende del rango territorial de la consulta.

En las transiciones a la democracia estos cuatro aspectos del referéndum han cobrado capital importancia. Primero, como el mecanismo para que el pueblo sancione la Constitución derivada de la transición; segundo, por su aplicación nacional que vincula el pacto entre las fuerzas políticas con la decisión de toda la nación; tercero, porque la nueva Constitución señala las decisiones políticas fundamentales que son materia del referéndum y, cuarto, porque los gobiernos y las legislaturas hacen uso de él para refrendar decisiones políticas y someter a consulta de la ciudadanía (en su caso) el marco legal previo.

⁴⁶ Claudio Gemma. "Referéndum", en Bobbio, Norberto, et. al. Diccionario de Política. Edit. Siglo XXI. México, 1995. p. 225

En el caso de México, el referéndum se ha planteado para *revisar las decisiones políticas fundamentales* contenidas en la Constitución y su aplicación nacional o local para incluirlo en normas como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las constituciones locales⁴⁷. Esta limitación a la envergadura del referéndum no podrá ser librada en la próxima reforma electoral porque la validez de la Constitución de 1917 no es cuestionada mayoritariamente por la élite política.

El plebiscito ha sido considerado empíricamente como un sinónimo del referéndum, incluso históricamente existen ejemplos de que ambos procedimientos se han utilizado sin distinción precisa. No obstante, se puede aportar que el plebiscito es un instrumento cuya aplicación no está prevista en el orden constitucional y que, en consecuencia, se realizará como en hechos excepcionales. En este sentido, también podrán aplicarlo otros actores políticos como partidos, organizaciones no gubernamentales o comunidades a partir de lo cual se tienen experiencias locales que lo colocaron ya en la negociación de la reforma electoral.

La iniciativa popular es el derecho ciudadano de proponer leyes para cuyo ejercicio se ha ponderado cualitativamente definir asuntos

⁴⁷ Estas son las opciones que han propuesto los partidos, sin embargo, cabe destacar la opción que plantea el ministro de la Suprema Corte Juventino Castro y Castro, quien señala la posibilidad del referéndum para someter a la consulta de la ciudadanía si una ley debe ser modificada por demandarlo así el bien de la nación, está dentro de la tercera hipótesis señalada por Gemma, Jesús Aranda, "Castro y Castro cuestiona el carácter legalista de la SCJN", entrevista en La Jornada, México, DF, año quince, núm. 5095, lunes 9 de noviembre de 1997.

susceptibles de ello y, cuantitativamente, qué número de ciudadanos se deben pronunciar al respecto.

De llevarse a cabo la reforma electoral en estos tres temas deben considerarse dos aspectos: uno, en el caso del referéndum, señalar temas, momento y tipo de aplicación, federal o local, y, dos, el marco normativo electoral del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

4.2. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.

La discusión del derecho de los mexicanos de ejercer el sufragio más allá de las fronteras ha sido pospuesta una y otra vez para la "próxima" reforma electoral. Más allá de las consideraciones políticas, técnicas, logísticas y financieras por las que se retrasa su ejercicio existen dos hechos:

1. Doctrinariamente, el derecho de votar consagrado en el Artículo 35 de la Constitución no limita su ejercicio en el interior del país e incluso el gobierno mexicano ha firmado convenios y tratados internacionales que consagran el irrestricto derecho al sufragio.
2. En un mundo global son más inmediatos, directos y cotidianos los factores económicos, financieros e informativos del exterior que modifican el mapa político interior por lo que el voto de los nacionales en el exterior debe ser una prerrogativa ejercida con frecuencia en la globalización.

De acuerdo con el informe final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero⁴⁸, para el 2003 habrá 9.8 millones de mexicanos residiendo en Estados Unidos y según las proyecciones de la Subcomisión Sociodemográfica, 83% de esa población tendrá 18 años o más.

Esto es, de aprobarse esta reforma, las campañas mexicanas tendrían una pista alterna en los Estados Unidos. Sin embargo, para la jornada electoral el número de votantes no puede esperarse que sea cercano al universo de residentes, porque de acuerdo a los datos del "Estudio Binacional Mexico-Estados Unidos sobre Migración", un tercio de esta población es indocumentada.

En esta misma edición de Coyuntura se hace una amplia disertación sobre algunas de las condiciones del voto de los mexicanos en el extranjero para el año 2003

4.3. LA VUELTA ELECTORAL.

La propuesta, según sus promotores, busca esencialmente asegurar la gobernabilidad al próximo Presidente de la República. Sin embargo, su planteamiento tiene como antecedente y soporte los resultados de la

⁴⁸ El voto de los mexicanos en el extranjero. síntesis del informe final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. en Perfil de La Jornada. Lunes 16 de noviembre de 1998.

elección del 6 de julio de 1997 cuando acabó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. El voto de los ciudadanos dio origen a tres grupos parlamentarios que representan, prácticamente cada uno, un tercio de la Cámara, fenómeno que precipita la destrucción del sistema de partido hegemónico pragmático⁴⁹.

Sin mayoría absoluta de ningún partido ni reglas parlamentarias que la previeran se suscitó una situación inédita. La instalación de la Cámara fue objeto de una fuerte disputa política y su gobernabilidad quedó en suspenso al no poder integrarse la Gran Comisión, órgano formal de gobierno y cuerpo de disciplina priista al servicio del Ejecutivo. La gobernabilidad de la Cámara de Diputados se logró al constituirse la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), instancia de dirección con una presidencia rotatoria entre las tres principales fuerzas parlamentarias: PRI, PAN y PRD.

En este contexto, la propuesta de segunda vuelta electoral prevé que en el 2003 ningún partido tendrá mayoría absoluta y que predominará la votación dividida en tercios. Sin embargo, la adopción de este mecanismo en las elecciones presidenciales no puede generar un esquema de

⁴⁹ La conocida definición de Sartori establece que el sistema de partido hegemónico-pragmático "...no permite una competencia por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos ni en pie de igualdad. No sólo no se produce el hecho de la alternación, no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no". Giovanni Sartori. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza, Madrid, 1992. p. 62

cooperación Legislativo-Ejecutivo en el que se finque la gobernabilidad del presidente. De ninguna manera, la segunda vuelta electoral asegura la gobernabilidad en el sistema político mexicano, la coalición ganadora no sería automáticamente la coalición gobernante. Los desencuentros entre los tres principales partidos políticos en el Congreso son un indicador y uno más es que hasta hoy no se ha podido construir un bloque opositor que empuje la transición a sus últimas consecuencias.

Por otra parte, la ley electoral no impulsa las coaliciones electorales toda vez que castiga a través de las prerrogativas, sobre todo las financieras y de acceso a los medios, a los partidos coaligados. Por ello, la ley electoral que incluya la segunda vuelta electoral debe también favorecer las coaliciones y crear los estímulos suficientes para que una coalición electoral derive en una coalición gobernante.

Asimismo, el sistema presidencial no es el más adecuado para instaurar la segunda vuelta electoral porque, como lo muestra la experiencia latinoamericana, "este sistema favorece que la composición de la Cámara recaiga en un partido y el Ejecutivo en otro lo que institucionalmente propicia los enfrentamientos entre ambos poderes. Ciertamente, existe la sensación de que el presidente llega al poder con un altísimo respaldo popular, pero no advierte la debilidad institucional en la que se le puede colocar sin el apoyo del legislativo"⁵⁰.

⁵⁰ Jaime F. Cárdenas Gracia. Una Constitución para la democracia. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1996. p. 42

4.4. COALICIONES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.

El sistema de partido hegemónico, predominante hasta hace muy poco en México, impidió una política de alianzas entre las fuerzas políticas. Las coaliciones son obstaculizadas por la ley electoral que castiga en sus prerrogativas a los partidos coaligados, pero también porque los partidos han preferido mantenerse diferenciados unos de otros polarizando el sistema. Un elemento más que ha evitado la constitución de alianzas duraderas es la inmediatez de éstas, una vez concluida la elección para la que se coaligaron, los partidos regresan a sus posicionamientos originales sin formar coaliciones gobernantes ni opositoras.

El sistema electoral de mayoría tiende a incentivar los procesos de coalición "...porque los partidos que participan aliados en una elección difícilmente se ven como adversarios, y porque se supone que la alianza electoral se transforma en una alianza gubernamental, dando lugar a gobiernos de coalición"⁵¹. Sartori también señala que para evitar la desintegración de la alianza gubernamental, en el convenio de coalición, es necesario estipular que a su rompimiento los partidos coaligados deberán renunciar al premio obtenido gracias a su integración. Con esto hay más posibilidades de una conducta cohesiva y unificadora.

⁵¹ Giovanni Sartori. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

Con la intención de fortalecer las coaliciones dentro de nuestro sistema electoral y favorecer con ellas un sistema de partidos responsables frente a la ciudadanía, una opción sería estipular la cláusula Sartori para todos los convenios de coalición, pero además establecer esta figura sólo para el subsistema de representación mayoritaria.

Un mecanismo adicional sería igualar la representación proporcional con la mayoritaria en la Cámara de Diputados, es decir, elegir 250 diputados de cada categoría para contar con un Congreso sin sobrerrepresentación para la alianza electoral, pero con la clara posibilidad de ser gobernado por la mayoría calificada que, en su caso, integre la coalición.

En el caso de las candidaturas independientes la ley prevé que se puede votar por candidatos no registrados, sin embargo, el asentamiento de estos votos sólo tiene efectos estadísticos en la elección. Sin lugar a dudas, éste es un tema polémico porque la Constitución establece como prerrogativa del ciudadano poder ser votado a todos los cargos de elección popular. No obstante, también la Constitución cede a los partidos el monopolio acceder al poder público.

Una fórmula intermedia sería legalizar las candidaturas independientes para las elecciones municipales y, en el caso del Distrito Federal, para las delegaciones. Es evidente que en el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, los candidatos independientes podrían tener

mayores posibilidades de éxito electoral y de gestión gubernamental por su natural arraigo en la demarcación a elegir.

Por otra parte, este espacio político debe ser más natural a los ciudadanos y no se justifica la obligación de sujetarse a una ideología y a una disciplina partidista si se tiene la vocación de servir a la comunidad.

4.5. LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES.

El sistema electoral de no reelección inmediata de legisladores entró en vigor en 1933. Con el asesinato de Álvaro Obregón como antecedente y en el contexto del maximato callista, la no-reelección pasó de ser un postulado de control democrático a un mecanismo de disciplina a la Presidencia de la República.

El exacerbado presidencialismo sexenal encontró en la no-reelección la medida exacta para temporizar la disputa política mientras; por otra parte, la imposibilidad de reelección legislativa centralizó el poder de integración del Congreso en manos del presidente en un sistema sin competencia. Este recurso fue una veta de estabilidad política y transmisión pacífica de gobierno.

Roto el sistema de partido hegemónico y competencia simulada, la no-reelección propicia la irresponsabilidad política de los legisladores frente a sus electores; tampoco es fuente de estabilidad porque los cargos

de elección popular ya no están garantizados por ser candidato del presidente, de tal suerte que la disciplina conseguida con la competencia simulada se ha perdido.

De lo anterior se desprenden dos beneficios inmediatos de la reelección inmediata de los legisladores: a) la responsabilidad política, porque el legislador tendría que rendir cuentas a sus electores para lograr la reelección y, b) la estabilidad que se obtendría de la normalización de la competencia democrática por el poder. Otros argumentos en favor de la reelección inmediata son la profesionalización de los legisladores y su mayor independencia, incluso frente a sus partidos.

En contra de la reelección inmediata se aduce que favorecería un Legislativo superior en poder de los otros Poderes. Para evitarlo habría que acotar el número de periodos susceptibles de reelección. También en contra de la reelección se sobredimensiona la estabilidad política que, como ya se vio, fue producto, más bien, de un sistema no competitivo y se argumenta que va en contra de las instituciones políticas. Sin embargo, la reelección en el Congreso fue aprobada por el Constituyente en 1917 y derogada en 1933 a consecuencia de un magnicidio y de la instauración de un poder metaconstitucional como lo fue el callismo.

4.6. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS ELECCIONES.

Otro asunto en la agenda de la reforma electoral consiste en la

modernización administrativa de las elecciones cuyos aspectos han sido señalados en diferentes oportunidades por los partidos políticos. Un rubro de inmediata modernización es el de los resultados preliminares toda vez que ya se cuenta con un mecanismo informático confiable que en 1997 permitió la obtención de tendencias exactas de la votación antes de concluida la jornada electoral.

Otro rubro que ya se ha propuesto es el de la ubicación de casillas y crear los denominados centros de votación. Es posible avanzar en la organización y en el manejo más eficiente de los recursos si se implementa este tipo de casillas que agruparían en un espacio público, preferentemente escuelas, las mesas receptoras del voto de varias secciones.

Actualmente es viable que cada centro de votación agrupe las casillas de tres secciones, esto es, un promedio de seis casillas y cuatro mil 500 electores. Considerando que la jornada electoral es de diez horas, cada hora se atendería un promedio máximo de 450 ciudadanos, es decir, 7.5 ciudadanos por minuto en las seis casillas, objetivo a todas luces posible.

Un último aspecto de la modernización de los procesos electorales, también anotado por los partidos, es el del registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla. En este campo se pueden aprovechar los recursos informáticos para que a manera de base de datos se integren

las relaciones por distrito, se registren en los respectivos consejos distritales y estos órganos elaboren las relaciones por casilla en su ámbito de competencia. Con el procedimiento anterior se ahorrarían recursos aplicados hoy de manera fragmentada y casi manual.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO**, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, 1986.
- AGUILAR CAMÍN**, H. y Meyer, Lorenzo; A la Sombra de la Revolución Mexicana; Cal y Arena; México, 1988.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996..
- BOBBIO**, Norberto; Estado, Gobierno y Sociedad; Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BUSTOS RAMÍREZ**, Juan; Manual de Derecho Penal Español; Ariel; 1979.
- CINTA GUZMÁN**, Ricardo; Estado, Poder y Grupos de Presión; Gaceta de la UNAM, 13 de septiembre de 1979.
- DUVERGER**, Maurice; Los Partidos Políticos; Fondo de Cultura Económica; México, 1992.
- DUVERGER**, Maurice; Introducción a la Política; Ariel; México, 1978.
- DURÁN MEJÍA**, Alberto; Evolución del Sistema Electoral Mexicano; Trillas; México, 1992.
- EXAMEN**; La Reforma Electoral; Año II, N° 23, abril; México, 1991.
- FLISFISCH**, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática" en Revista Mexicana de Sociología, N° 3, julio-septiembre de 1989.
- GONZÁLEZ CASANOVA**, Pablo; El Partido del Estado II. Fundación, Lucha Electoral y Crisis del Sistema; Nexos, N° 17, mayo de 1979.
- GONZÁLEZ CASANOVA**, Pablo; El Estado y los Partidos Políticos

en México; ERA; México, 1982.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René; La Justicia y la Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; México, 1988

HARRINGTON, James. La república de Océano. Fondo de Cultura Económica. México, 1987

MARTÍNEZ GIL, José de Jesús; Los grupos de presión y los partidos políticos en México; Porrúa, México, 1997

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas; Dirección ejecutiva de capacitación electoral de educación cívica; México, S/F.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; México, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?; México, 1993.

MONTSQUIEU; El Espíritu de las Leyes; Fondo de Cultura Económica; México, 1985.

MOYA PALENCIA, Mario; Democracia y Participación; UNAM; México, 1982.

MURILLO SOBERANIS, Manlio Fabio; La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista; Diana, México, 1980.

NICOS, Poulantzas; Poder político y clases sociales en el estado capitalista; Siglo XXI, México, 1973.

RIAL Juan "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", en Revista Mexicana de Sociología, N° 2, abril-junio de 1988.

RIVERA GÓMEZ, Joaquín; El nuevo sistema político y la lucha por el cambio. Ramírez. México, 1992.

RODRÍGUEZ OCTAVIO, Araujo; La Reforma Política y los Partidos en México; Siglo XXI; México, 1979.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia, Alianza, México, 1989.

SCHATTSCHEJDER, E.E.; Régimen de Partidos; Tecnos; 1964.

STAMMEN, Theo; Sistemas Políticos Actuales; Guadarrama; España, 1969.

VALDÉS Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 1995.

VIDAL, Pedro; El Liberalismo Económico y Social; Ramírez, México, 1980,

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (abrogada).
- Código Federal Electoral (abrogado)

APENDICE I

Legislación Electoral Mexicana (1917-1991)

1. Ley Electoral (6 de febrero de 1917).
2. Ley para la elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918).
3. Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista (24 de mayo de 1920).
4. Decreto que reforma a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920).
5. Decreto que adiciona la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (24 de diciembre de 1921).
6. Decreto que modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales (24 de noviembre de 1931).
7. Decreto que reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales (19 de enero de 1942).
8. Decreto que reforma varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales (4 de enero de 1941).
9. Ley Federal Electoral (7 de enero de 1946).
10. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (21 de enero de 1949).
11. Ley Federal Electoral (4 de diciembre de 1951).
12. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (7 de enero de 1954).

13. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963).
14. Decreto que Reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal (29 de enero de 1970).
15. Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973).
16. Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977).
17. Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para LFOPE (27 de octubre de 1978).
18. Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987).
19. Decreto que Adiciona el Libro Növeno al Código Federal Electoral y Reforma los Artículos 7, 9 fracciones II y XI y 343 (6 de enero de 1988).
20. Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 5, 35 fracción I, 45, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (6 de abril de 1990).
21. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (15 de agosto de 1990).
22. Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (3 de enero de 1991).