



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

"EL PAPEL DEL INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL EN LA CONSOLIDACIÓN DE  
LA DEMOCRACIA FORMAL EN MÉXICO"



**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN**

**P Ú B L I C A**

P R E S E N T A:  
**ARACELI GARCÍA ÁLVAREZ**

ASESOR: MTRA. ELISA G. CUEVAS LANDERO



Febrero 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

*A Ana Ma. Álvarez, mi madre, con todo mi amor  
por el gran ejemplo de vida que nos ha dado*

*A Ramón García con amor por ser para mí un  
excelente padre y un gran hombre*

*A mi hermano Ramón por su confianza y cariño*

*A mi hermano Hugo, por el gran amor que le tiene  
a la vida*

*A mis sobrinos Diego, Octavio y Ramón por el  
lazo de esperanza que le imprimen a mi vida*

*A Plinio por estos seis años*

*Indudablemente a mi tío José*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recopilatorio.

NOMBRE: Araceli García  
Álvarez

FECHA: 09 - Febrero - 2004

FIRMA: 

## AGRADECIMIENTOS

*A Elisa Cuevas por su eterna paciencia, consejos y aportaciones para este trabajo. Maestra, le agradezco las horas de clase y asesoría que me enseñaron a querer y disfrutar la carrera y la vida*

*A Christian por su valiosa amistad y ayuda, a Alejandro, Caty, Antonieta Muerza por el apoyo para la realización de este trabajo*

## ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>Capítulo I Esbozo Teórico de los conceptos Estado y Democracia.....</b>                         | <b>14</b>  |
| 1.1 Concepto mínimo de Estado.....   | 14         |
| 1.2 El Estado a través de sus Instituciones.....   | 19         |
| 1.3 La democracia como concepto.....   | 23         |
| 1.4 Democracia formal: Debate y características.....   | 28         |
| <b>Capítulo II Democracia Formal en México: Elementos esenciales.....</b>                          | <b>34</b>  |
| 2.1 Antecedentes electorales del Estado mexicano.....  | 36         |
| 2.2 Participación Ciudadana: derechos individuales, sociales y políticos.....                      | 44         |
| 2.3 Sufragio.....  | 50         |
| 2.4 Representantes Populares.....  | 55         |
| 2.5 Sistema Plural de Partidos Políticos.....  | 61         |
| <b>Capítulo III Un elemento indefectible: El Instituto Federal Electoral.....</b>                  | <b>73</b>  |
| 3.1 Constitución del Instituto Federal Electoral: reformas electorales 1989-1990, 1993 y 1994..... | 74         |
| 3.2 Autonomía y fortalecimiento del Instituto Federal Electoral: reforma electoral 1996.....       | 88         |
| <b>Capítulo IV La alternancia en el poder.....</b>   | <b>101</b> |
| 4.1 Primer paso necesario: Elecciones Federales de 1997.....                                       | 101        |
| 4.2 Elecciones Federales de 2000: ¿Consolidación democrática? .....                                | 110        |
| <b>Consideraciones Finales.....</b>  | <b>124</b> |
| <b>Fuentes Consultadas.....</b>  | <b>132</b> |

## **INTRODUCCIÓN**

El proceso político con miras a la democracia en México se ha caracterizado por ser un reclamo general en la sociedad. A lo largo de la historia moderna podemos ver que la democracia ha sido un elemento para cuestionar los regímenes políticos en México. Desde el periodo presidencial de Porfirio Díaz, se hacía la pregunta acerca de si México estaba preparado para dicha forma de gobierno. Hoy la pregunta puede considerarse que está de más, porque es una necesidad imperante para la sobrevivencia del sistema político mexicano.

Al leer estas líneas, las primeras preguntas que pueden asaltar implican justamente una definición de democracia y qué tipo de democracia podía construirse en el Estado mexicano. Empecemos por decir que todo Estado como resultado de la actividad humana circunscrita en un momento histórico-social determinado que se expresa como unidad de acción y decisión organizada en instituciones políticas que lo definen, determina una forma de gobierno. Partiendo de esta noción, podemos decir que el Estado mexicano viró sus esfuerzos para consolidar una forma democrática que necesariamente tenía que ver con las instituciones políticas que lo cobijan.

Al hablar de democracia podríamos entrar en un debate extenuante, sin embargo el objetivo de la presente tesis involucra a esta forma de gobierno con un adjetivo claro: Democracia Formal. Si nos preguntábamos que era la democracia, en este momento debemos responder qué es la democracia formal. En este tenor, la democracia formal la entendemos como la restricción del proceso democrático del Estado moderno cuyo conjunto de instituciones y procedimientos permiten la participación de los ciudadanos en la constitución de los órganos de dirección gubernamentales.

Por ello, cuando el Estado mexicano vislumbra la posibilidad de tener una forma democrática (formal), ineludiblemente tenía que ser a través de sus instituciones políticas. En términos llanos, la democracia formal era casi una

realidad dada en nuestro país antes de que finalizara el siglo XX, las instituciones daban cuenta de ello, una Constitución que dictamina en su forma de gobierno una república, representativa, democrática y federal, un sistema de partidos políticos plural que abre un abanico de posibilidades para el ciudadano elector, una serie de procedimientos que permiten la participación del ciudadano no sólo para votar (sufragio universal) sino para ser elegible, empero como ya se dijo, estas condiciones *de jure* ya estaban dadas antes del 2 de julio de 2000, entonces ¿Qué hacía falta para que México fuera *de facto* un país democrático formal? ¿Era posible pensar en México como una democracia formal cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) llevaba 71 años en el poder? Esa era una de las pautas que hacía falta en México: la alternancia en el poder. La llegada de un partido con diferente ideología, práctica política, trayectoria electoral; permitiría apostar a la "estabilidad política" y a la confianza económica necesarias. En esos términos México arribó a la última elección federal del siglo XX. El dos de julio de 2000, cuando un partido político diferente al PRI apuntalaba las preferencias electorales, se hacía viable un peldaño más para arribar a la democracia, al menos formal, en este país.

Entrando en materia de la presente investigación, las variables que se pueden manejar para el estudio de este proceso son múltiples, y van desde los actores políticos que la determinaron hasta las instituciones que la hicieron posible. Sin embargo, el objeto de estudio propuesto es específico, el papel del Instituto Federal Electoral (IFE) en la consolidación de la Democracia Formal en México, efectivamente no podemos soslayar la importancia de los hechos políticos, sociales y económicos que la rodearon; empero, el IFE fue la institución que dio la pauta legal y legítima en el proceso electoral del 2000 que conllevó a la alternancia en el poder.

Es por ello que la coyuntura que abarca dos elecciones federales (1997 y 2000) nos permitirá identificar la participación del IFE como una institución del Estado mexicano que aportó elementos para la consolidación de la democracia formal en México.

El objetivo central es demostrar que el elemento clave que hacía falta en la consolidación de la democracia formal en México era la alternancia en el poder. Y que el Instituto Federal Electoral dio la pauta para que esta alternancia se diera de manera legal y legítima, lo que aportó un peldaño al cambio político hacia la democracia formal. Dos de los objetivos primordiales son: establecer que la alternancia en el poder era un elemento esencial para la consolidación de la democracia formal en México, así como, ubicar el papel que desempeñó el Instituto Federal Electoral para que esta alternancia se diera de manera legal y legítima, condiciones sine qua non en un proceso pacífico de cambio político.

Para aproximarnos a nuestro objeto de estudio tendremos que estudiar los elementos de la democracia formal como: a) Representación popular a través de la mayoría relativa y la representación proporcional, b) sistema plural de partidos políticos, c) sufragio universal, d) institución electoral y e) participación ciudadana; que dicho sea de paso, ya estaban dados antes del 2 de julio de 2000, lo que permitía condiciones mínimas para el cambio político hacia la democracia formal en México. Así como las reformas del 89-90, 93, 94 y 96 que fueron los cimientos de una Institución electoral del Estado mexicano (IFE) que garantizaría transparencia en los procesos electorales. Dentro de dichas reformas, la incorporación de ciudadanos en los órganos electorales permitió la incorporación de confianza y credibilidad ante la sociedad civil.

Para el desarrollo de ésta investigación, se ha determinado la existencia de tres capítulos los cuales contendrán diferentes elementos que darán cuenta de la influencia que tuvo el Instituto Federal Electoral en la consolidación de la democracia formal en México.

En el primer capítulo quedará sustentado teóricamente el concepto *democracia formal*, para fines de la presente investigación se hace necesario determinar qué es Estado, qué es democracia, qué son las instituciones formales del mismo. El Estado como objeto de estudio de la Ciencia Política y como resultado de la actividad humana, implica diferentes caminos de análisis para la explicación de una realidad política dada, por ello, la definición de Estado nos permitirá entender el desarrollo del Estado mexicano en un momento histórico

determinado. Uno de los caminos para el entendimiento del Estado es el análisis de acuerdo a la forma de gobierno que este adopta; la democracia es una de las formas de gobierno tradicionales, que ha sido acogida por la mayoría de los estados modernos, y el Estado mexicano no es la excepción, de tal manera que el concepto de democracia es fundamental para el desarrollo de esta investigación.

Otra vía para la explicación del Estado se da a través de las instituciones que lo envisten, porque son el reflejo del actuar estatal. Así, la forma de gobierno y las instituciones del Estado nos permitirán ubicar la constitución y el desarrollo de los cambios políticos en el Estado mexicano.

El segundo capítulo contendrá el análisis de las condiciones y las instituciones que dan cuenta de la actual democracia formal que vive México. Los antecedentes son imprescindibles para comprender la reciente historia que determina el devenir político de México y con ello el cambio político en aras de la democracia.

Para detallar este fenómeno, en lo que corresponde al caso mexicano el análisis de los elementos que se han identificado como esenciales para determinar una democracia formal, se hará en este apartado; nos referimos al sufragio universal, al sistema plural de partidos políticos, a la elección de representantes a través de la vía de mayoría relativa y representación proporcional, a la participación ciudadana, y al instituto electoral que da legalidad a los procesos electorales.

En el tercer capítulo, se hará un análisis histórico - político de reformas, actividades y principios del Instituto Federal Electoral lo que permitirá situar en el mapa político al Instituto como una Institución del Estado Mexicano que habilita y garantiza elecciones (sobre todo a partir de 1997) transparentes y legales, factor que favorecería a la alternancia en el poder y al cambio político en México.

Sin duda las dos elecciones que nos darán un marco de referencia en el cambio político del Estado México con miras a la democracia formal son las federales de 1997 y 2000, las cuales marcan un rompimiento con las formas "tradicionales" del quehacer político en México, es por ello que su estudio cobra

relevante importancia para determinar el papel que desempeñó el Instituto Federal Electoral en este proceso político.

Con los elementos anteriores, la presente investigación basándose en documentos como revistas (proceso, nexos, vuelta y metapolítica) y periódicos (La Jornada, el Universal, Reforma, etc.) así como en los libros de autores antes mencionados, pretende analizar el papel que desempeñó el Instituto Federal Electoral en el cambio político del Estado mexicano que derivó en la alternancia en el poder y en la consolidación de la democracia formal.

Estado de México, febrero de 2004.

## CAPÍTULO I

### ESBOZO TEÓRICO DE LOS CONCEPTOS ESTADO Y DEMOCRACIA

Los cambios políticos del Estado mexicano, en su historia reciente, han virado hacia la construcción y consolidación de una forma de gobierno diferente a la “*dictadura perfecta*”, el quehacer político ha implicado formas alternativas que pretenden arribar a la democracia. La democracia en México es el paradigma a seguir, y es tomado como bandera por los diferentes partidos políticos. Hoy, nadie se atreve proponer una forma de gobierno diferente a la democracia. ¿Cuáles son las ‘bondades’ que implica la democracia? ¿Por qué la mayoría de los Estados del mundo se insertan en esta dinámica? ¿Existe una sola forma de democracia?

Para explicar los cambios políticos que ha vivido México en la última década, es necesario tener claro los conceptos que permiten definir este momento histórico, se hace evidente puntualizar un concepto mínimo de Estado y de sus actividades a través de las instituciones.

El Estado mexicano ha erigido instituciones que permiten el desarrollo de la democracia con un adjetivo: la democracia formal, en este sentido es necesario para la presente investigación, este primer capítulo que nos permitirá ubicar los conceptos básicos que dan sustento teórico al planteamiento central: “La consolidación de la democracia formal en México”.

#### 1.1 CONCEPTO MÍNIMO DE ESTADO

Partiendo del supuesto de que la ciencia es una ordenación y transformación de lo real en la mente<sup>1</sup>, la ciencia política nos permite construir conceptos para ordenar una realidad política. El concepto y la teoría sobre el Estado es inherente a la ciencia política, es decir, la ciencia política comprende el estudio del Estado. Norberto Bobbio entiende a la ciencia política como “una

---

<sup>1</sup> HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México, 2000. p. 90.

investigación en el campo de la vida política<sup>2</sup> que satisface por lo menos tres condiciones: a) El principio de verificación o de falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados, b) el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal del fenómeno indagado, c) abstención de juicios de valor. Cuestiones imputadas a todas las ciencias sociales, por ende a la ciencia política; la peculiaridad de ésta es justamente uno de sus objetos de estudio: el quehacer humano que deriva en la formación y transformación del Estado.

Es innegable que las nociones del Estado parten de la acción humana, parafraseando a Carlos Marx "pertenece exclusivamente al hombre". No podemos entender esta referencia como el comportamiento del hombre o mujer aisladamente, sino por el contrario, la conducta de la actividad humana que necesariamente es social. Nos referimos al término social en el sentido más amplio de la palabra. Para Hans Kelsen, social significa "la unidad de una pluralidad de individuos o de acciones de individuos"<sup>3</sup>, para Heller el comportamiento humano se ve reflejado en la realidad social<sup>4</sup> "aparecen unidos los dos momentos de la efectividad subjetiva del hombre y de sus condiciones objetivas, pues los hombres hacen su propia historia... en este crearse a sí mismo, en este renovado engendrarse a sí mismo consiste la realidad social..."<sup>5</sup>. Es decir, la realidad social no es sólo el 'conjunto' de individuos que se relacionan sino que es la actividad humana como un proceso dialéctico entre las condiciones objetivas y subjetivas del ser humano, así como de su relación con el entorno natural y cultural, donde siempre existe la posibilidad inmanente de la transformación de esa realidad.

El Estado es resultado de la acción humana que obra en la realidad histórico-social, recordemos que todo fenómeno social es único e irrepetible, en este sentido el estudio de un fenómeno político tendrá necesariamente que ubicar

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México 1994. p.72

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda edición, quinta reimpresión. México, 1995. p.217

<sup>4</sup> Para una mayor referencia se recomienda la segunda sección de su libro Teoría del Estado en el que trata la realidad social a través de las que denomina como condiciones naturales y condiciones culturales, así como de la articulación de ambas.

<sup>5</sup> HELLER, *op.cit.* p.102

su contexto histórico-social; no es lo mismo estudiar al Estado en el siglo XVIII en el entorno de las revoluciones burguesas, a estudiar al Estado socialista en el siglo XX. Las características de cada Estado son reflejo de la secuela de lo que fue en el pasado y de la transformación de su presente. En palabras de Aurora Arnáiz " El Estado es producto de la sociedad que aparece en un cierto estadio de su evolución"<sup>6</sup>.

Esta acción humana producto de la vida política se da de manera organizada para conseguir la convivencia de la sociedad. En estos términos Heller apuntaría que el Estado es una organización de decisión y acción<sup>7</sup>. En el estudio de Arnáiz acerca del Estado se hace una referencia en cuanto a este punto: "... la sociedad política no es la suma aritmética, aséptica, la acción política individual, ha de implicar la acción conjunta que transforma las tendencias sociales en formas jurídicas (Nicolas Hartman). En esto consiste la existencia real de Estado. Heller afirma que la sociedad humana se encuentra: a) en actividad social, b) en la cooperación, c) en los organismos especiales. Es decir, el Estado es la unidad de acción organizada"<sup>8</sup>.

Si bien es cierto que esta organización y la acción política deben enlazar y convertir las tendencias sociales en formas jurídicas esto no quiere decir que las formas jurídicas determinen las tendencias sociales. Si revisamos la teoría pura del derecho, veremos que la acción política no se puede reducir a la normatividad jurídica como pretende Kelsen , porque ello implicaría una confusión entre el Estado y el derecho: "El Estado desde la perspectiva jurídica es la comunidad creada por un orden jurídico nacional, es la personificación de dicha comunidad... la comunidad no es otra cosa que el orden normativo regulador del comportamiento recíproco de los individuos"<sup>9</sup>. Es decir, si la comunidad es la 'personificación' del orden jurídico, y ésta a su vez es el Estado, luego entonces el Estado para Kelsen es el orden jurídico nacional, por tanto, toda aquella actividad

---

<sup>6</sup> ARNÁIZ Amigo, Aurora. *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*. Editorial Trillas. México 1995. p.44

<sup>7</sup> En la teoría desarrollada por Heller la 'decisión y acción' son términos que explican la existencia de la cooperación humana encaminada a promover y realizar aquellas acciones necesarias para la existencia actual y constantemente renovada de una estructura ordenada.

<sup>8</sup> ARNÁIZ, *op. cit.* p.49.

<sup>9</sup> KELSEN, *op. cit.* p.217.

política que no esté en el marco del derecho, está fuera de la doctrina pura planteada por Kelsen.

En palabras de Kelsen la concepción del Estado se define de la siguiente manera:

La identidad de Estado y orden jurídico resulta patente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como una sociedad "políticamente organizada". Como la sociedad – en cuanto a unidad – está constituida por una organización, es más correcto definir al Estado como "organización política". Toda organización es un orden. Pero ¿en dónde reside el carácter "político" de dicho orden? En el hecho de que es un orden coercitivo. El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza. Este es, según hemos visto, uno de los caracteres esenciales del derecho. El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho<sup>10</sup>.

Las últimas líneas nos permiten ubicar de manera clara la idea del autor sobre el Estado, dicho de otra manera, desde su óptica el Estado no es otra cosa que el orden normativo.

Aún Norberto Bobbio quien ha sido influido por la doctrina pura del Derecho de Kelsen reconoce las contradicciones de ésta: "la teoría normativa del derecho tiene la función de transformar el poder en derecho. Pero ¿existe el derecho sin el poder? Si es cierto que no existe derecho sin poder, ¿lo que transforma al fin y al cabo el poder en derecho, es la norma fundamental, o es el poder efectivo?"<sup>11</sup>.

La obra de Kelsen contiene limitaciones y contradicciones, sin embargo, esto no quiere decir que la teoría planteada por él no pueda ser de utilidad en el presente estudio, más aún, Kelsen es uno de los referentes obligados para los fines de esta investigación. Lo que se pretende dejar claro es que en cuanto a la concepción de Estado su definición queda acotada.

---

<sup>10</sup> KELSEN, *op cit.* p. 226

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. Kelsen e il problema del potere. en Córdova Vianello, Lorenzo "Norberto Bobbio: Derecho y Poder" en revista *Metapolítica* no. 14, abril/junio de 2000, p. 136.

Es por ello, que si ubicamos que el Estado no es el derecho, ni simplemente “la personificación del orden jurídico nacional”, sino que abarca relaciones políticas producto de la actividad humana en un momento histórico-social y que estas relaciones generan una organización de decisión y acción más allá del marco jurídico, constataremos que el estudio del Estado no se puede quedar con una perspectiva puramente jurídica.

Ahora bien, continuando con la definición de Heller, el Estado es entendido como la unidad de acción y decisión, pero ¿a qué se refiere con unidad?, la unidad estatal es “de acción humana organizada de manera especial. La ley de la organización es la ley básica de formación del Estado. Su unidad como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de ‘órganos’ especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad”<sup>12</sup>.

La actividad humana dentro del Estado es concebida como una unidad que se encuentra organizada a través de organismos ‘especiales’ – como los llama Heller – lo que desemboca en la institucionalización de la forma compleja de la sociedad.

Es decir, parte importante del estudio del Estado lo es también el estudio de las instituciones que lo componen, en palabras de Arnáiz “el Estado existe porque quienes viven en él crean las instituciones políticas que lo originan”<sup>13</sup>. En este mismo sentido Heller considera que el Estado es la sociedad institucionalizada para realizar la salud pública.

No podemos terminar este apartado sin mencionar que el Estado tiene partes constitutivas que lo caracterizan, entre ellas las más perceptibles son: el territorio, la población y el gobierno, sin embargo, a partir de las referencias antes hechas, puede agregarse el derecho y los fines del propio Estado que se traducen en las instituciones políticas<sup>14</sup> que lo conforman.

---

<sup>12</sup> HELLER, *op. cit.* p.292.

<sup>13</sup> ARNÁIZ. *op. cit.* p. 35. En el siguiente apartado abordaremos el tema de las instituciones políticas, es por ello que aquí solo se mencionan como parte importante del estudio del Estado.

<sup>14</sup> En el caso de la teoría pura del derecho desarrollada por Kelsen no se habla de instituciones propiamente, sino de órganos del Estado en dos acepciones: la formal y la material, cuestión que trataremos en el siguiente apartado.

En suma, si tuviéramos que ubicar rápidamente una definición de Estado en Kelsen, sería el orden jurídico nacional; para Heller estaría dada como la unidad suprema de acción y decisión organizada por la cooperación humana que actúa en la realidad histórico - social; y para Arnáiz sería la manifestación directa de la vida social como estructura en el devenir de decisión, orden y organización.

Tomando como referencia los elementos mencionados a lo largo de este apartado, podemos concluir que el Estado es el resultado de la actividad humana circunscrita en un momento histórico – social determinado que se expresa como unidad de acción y decisión organizada en instituciones políticas que lo definen y caracterizada por elementos como población, territorio, gobierno y una normatividad jurídica que la regula.

## **1.2 EL ESTADO A TRAVÉS DE SUS INSTITUCIONES**

Si partimos de la noción de que la organización de decisión y acción es parte fundamental de la composición del Estado, entonces podemos afirmar que para que esta organización satisfaga las acciones que les son cometidas al Estado, éste debe construir instituciones que funcionen como intermediarias en la realización de estas actividades. Para comprender la importancia de las instituciones del Estado, se hace necesario, primeramente, definir qué es una institución.

La actividad humana en su convivencia social, política y económica en un momento histórico determinado, genera formas organizativas encaminadas a fines específicos y concretos, que derivan en las llamadas instituciones. De tal manera que podemos encontrar instituciones sociales (como la familia, los grupos sociales, etc); instituciones económicas (bancos, casas de moneda, bolsas de valores, etc); e instituciones políticas. Ciertamente dichas instituciones se originan de acuerdo a las necesidades y costumbres. Por ello también es necesario determinar dos géneros globales de instituciones: aquellas que se rigen por la costumbre, es decir por las formas de convivencia en cualquier ámbito sin que llegue a ser obligatoria jurídicamente, apegadas únicamente a los usos y

tradiciones ; y aquellas que se construyen en función de una ley, reglamento o figura jurídica.

Autores como Kelsen tienen una construcción de institución puramente jurídica: "el Estado sólo obra a través de sus órganos... significa que el orden jurídico únicamente puede ser creado y aplicado por individuos designados por ese mismo orden"<sup>15</sup>. Kelsen aborda la cuestión de los 'órganos' como aquellos que realizan las actividades del Estado. Dichos órganos son entendidos como aquellas personas o individuos a los que les son conferidas funciones específicas, es decir, "la persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano ... es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña"<sup>16</sup>. En la teoría kelseniana, los órganos son sinónimo de funcionarios, es decir, los individuos que realizan las actividades escolares, de transporte, de salud, etc. que se imputan al Estado, se denominan como órganos de Estado, es el obrar de Estado. En este obrar estatal se hace una diferenciación entre los tipos de órganos, de tal manera que encontramos órganos formales y materiales.

Los órganos materiales son entendidos como aquellos a los cuales se les imputa una actividad del Estado, no como un cumplimiento del orden normativo, sino como la que ejecuta un individuo que funge como órgano del Estado en sentido estricto: "En sentido restringido y material una acción se imputa al Estado o se considera como acto del mismo, no porque aparezca como creación o ejecución del orden jurídico, sino únicamente porque es realizada por un individuo en su carácter de órgano del Estado en el sentido estricto y material del vocablo"<sup>17</sup>. Es decir, la calidad estatal de la actividad está determinada por el individuo en su calidad de órgano del Estado.

Los órganos formales conllevan un sentido amplio en cuanto a que un individuo en su carácter de órgano del Estado desempeña una función del Estado: "Si un individuo es órgano en sentido amplio y formal del término, en cuanto a que desempeña una función que es imputada al Estado, la imputación al Estado de

---

<sup>15</sup> KELSEN, *op. cit.* p.232

<sup>16</sup> *Ibid.* p.229

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 230

cierta función tiene lugar en cuanto ésta es realizada por un individuo en su carácter de órgano estatal<sup>18</sup>. Dicho en otras palabras, la calidad estatal de una función la determina el individuo que realiza tal función en su carácter de órgano.

Revisando a otro teórico, Maurice Duverger, hace referencia a las instituciones como subsistemas "las constelaciones más restringidas de roles constituidos en el interior de un sistema así definido. Pueden delimitarse por la especialización de los roles que los forman ; pueden delimitarse sobre una base espacial; también pueden delimitarse por la existencia de grupos particulares formados en el interior de una colectividad dada; igualmente pueden delimitarse por una disposición particular de roles relativos a un determinado objeto o a ciertas funciones"<sup>19</sup>.

Las instituciones para Duverger pueden estar delimitadas por la especialización, por un territorio determinado, por los grupos particulares dentro de una colectividad, es decir, se instituyen por disposiciones específicas. Apunta Duverger que para los juristas la institución es un conjunto de normas jurídicas relativas a un mismo objeto y a las mismas funciones que constituyen un todo ordenado, rescata una definición del *Dictionnaire de Robert*: "Instituciones: el conjunto de formas o estructuras fundamentales de organización social, tal como las establecidas por la ley y / o la costumbre de un grupo humano", a lo que Duverger agrega, 'as instituciones no sólo son "formas o estructuras" de organización social; "son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna medida, y esa valoración constituye un elemento esencial de su eficacia. La legitimidad de una institución – es decir su conformidad con el sistema de valores de un grupo dado – es uno de los fundamentos de su existencia"<sup>20</sup>.

En suma, las instituciones generalmente son concebidas como un conjunto de formas de organización estructuradas fundamentales para la actividad humana, que son establecidas ya sea por costumbre y/o por ley, con la característica fundamental de ser legítima.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel. México 1986. p.31.

<sup>20</sup> *Ibid*. p.32.

Si extraemos el concepto de Institución política podemos agregar a él un elemento más del cual ya hemos hablado y es la conformación a través de la costumbre y/o de la ley.

Para el tema que nos ocupa, es imprescindible saber que las Instituciones formales del Estado son aquellas que están determinadas como una forma organizativa orientada hacia fines específicos de Estado que debe ser legítima ante los ojos de la población y sobre todo que emanan de una ley o figura jurídica que las regula, estas son las instituciones formales del Estado.

Este proceso institucional formal del Estado se hace necesario para sustentar la confianza de la sociedad en la forma de gobierno democrática. Si revisamos la obra de Max Weber, encontraremos que cuando realiza el análisis de la democracia plebiscitaria<sup>21</sup>, hace referencia a la institucionalización como una medida que tiene el líder para dar salida a todas aquellas demandas que no es capaz de satisfacer, y en este juego institucional se sostenga la confianza depositada en el líder.

Sin embargo, no basta únicamente el reconocimiento hacia el líder, sino un proceso electoral e institucional más complejo que garantice la participación de la ciudadanía ocasionalmente para consolidar la democracia<sup>22</sup>. Para Weber la solidez de la democracia dependerá de las instituciones como mediadoras entre 'la masa' (como la llama Weber) y el líder.

Bajo esta óptica construida, las instituciones formales del Estado son las formas organizativas encaminadas a fines específicos (que no son otra cosa, que las actividades propias de Estado) determinadas por ley. Cabe mencionar que estas instituciones son conocidas como "instituciones políticas" que son la forma en que el poder y el Estado están organizados para garantizar jurídicamente las demandas sociales. Pero sobre todo funcionan como un vínculo entre el pueblo y el Estado.

---

<sup>21</sup> Concepto que abordaremos en el apartado 1.4 "*Democracia Formal: Debate y características*".

<sup>22</sup> Para una mayor referencia ver LERNER, Bertha. Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir. Fondo de Cultura Económica. México 1993. Especialmente el capítulo I.

*No es el principio mayoritario... lo que constituye la base de la democracia, sino la idea del interés general, del bien público, al cual todos participan, y en cual todos tienen por igual el deber y el derecho de cooperar.*

Max Adler

### **1.3 LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO**

Abordar la democracia como concepto teórico puede ser tan complejo o tan simple como se quiera o se requiera. Autores que traten este referente los encontramos desde los clásicos (Platón, Aristóteles, Heródoto, entre otros) hasta los modernos (Bobbio, Sartori y una lista tan amplia que no terminaríamos aquí), sin embargo, la cuestión es definir la democracia, en una acepción que permita explicar y comprender el actual devenir político de nuestro país, en cuanto a un hecho concreto como es la alternancia en el poder en las elecciones federales de 1997 y 2000.

Empecemos por el lado sencillo; ¿Qué significa la palabra democracia? La palabra como tal, proviene del griego que significa, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Es decir, etimológicamente el problema que se plantea acerca de la definición sobre democracia está prácticamente resuelto, el poder que es ejercido por el pueblo. Si excavamos un poco más, encontraremos que la situación se vuelve compleja en cuanto más elementos se utilicen, es decir, ¿Cómo se ejerce ese poder? ¿Bajo qué reglas debe ejercerse el poder? ¿Qué debe garantizar el ejercicio del poder? ¿En qué términos el pueblo emplea ese poder? Preguntas como éstas han dado pauta a diversas concepciones, las que iremos tratando a lo largo de este apartado.

Pero, antes ubiquemos la forma teórico metodológica de aproximarnos al concepto.

Para Norberto Bobbio existen tres modos de abordar la democracia, "descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico"<sup>23</sup>; de tal manera que nos permite entender a la democracia en un sentido más profundo de la palabra.

---

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y...* cit. pag. 189

En su uso descriptivo o sistemático, una teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido, realizada con base a la determinación de lo que las une y las distingue... En su uso prescriptivo o axiológico, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en las cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, puestas de acuerdo con un orden de preferencia... Se puede hablar de un uso histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella... para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra.<sup>24</sup>

Sin embargo, Giovanni Sartori arriba a dos formas que son: la descriptiva y la prescriptiva.

El problema de definir a la democracia se desdobra, porque si por un lado la democracia requiere de una *definición prescriptiva*, por el otro no se puede ignorar la *definición descriptiva*... la democracia tiene una definición normativa pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.<sup>25</sup>

La coincidencia de ambos radica en vislumbrar por lo menos dos líneas para definir la democracia, en la primera de ellas (descriptiva), se refiere a la explicación detallada de las democracias reales<sup>26</sup> y por lo tanto existentes en un momento determinado o en el transcurso de la historia, es decir, *el ser* de la democracia; y en la segunda (prescriptiva) se ven implicados los juicios de valor que determinan el *deber ser* de la democracia, es decir, los ideales de la misma.

Si observamos, encontraremos que en términos descriptivos, la democracia ha sido utilizada para contraponerla a todas las formas de gobierno autocrático,

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pag. 189

<sup>25</sup> SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Ed. Nueva Imagen. Segunda Edición, Tercera reimpresión. México 2000. Pag. 4

<sup>26</sup> Cabe hacer la aclaración que las democracias reales no son sinónimo de las democracias formales (tema que abordaremos en el siguiente apartado), es decir, el hecho de que las democracias formales hayan tenido más auge en el mundo y por ello se tenga una explicación más acabada, no implica que las democracias sustanciales no puedan ser reales, siempre existe la posibilidad histórica de la transformación social, política y económica.

guiado por el número de gobernantes que ejercen el poder. Para los griegos quienes fueron los primeros en acuñar la palabra, aparecía recurrentemente la democracia como una de las formas de gobierno, donde, cabe mencionar, se incluían tres: la monarquía, la aristocracia y la democracia; que significaban el gobierno de uno, de unos cuantos y de muchos respectivamente.

Dicha tripartición fue introducida por Platón en *El Político* y retomada posteriormente por Aristóteles quien decía: "Es necesario que el poder soberano sea ejercido por uno solo, por pocos o por muchos"<sup>27</sup>. Agregó a ello el modo de gobernar, de donde se derivan las formas 'buenas' y las 'malas' de gobierno, así Aristóteles incluyó a la democracia como una de las formas malas, mientras la forma buena fue concebida por él bajo el nombre de "*politeia*". Con Polibio se recurre nuevamente a la tripartición con la diferencia de que para él la democracia está incluida en las formas 'buenas' de gobierno y a la forma mala la llamó 'oclocracia'. Sin embargo, los tres coinciden en que la democracia es una forma de gobierno que tiene como característica fundamental a la mayoría<sup>28</sup>.

En el uso prescriptivo la democracia puede ser considerada "por su signo positivo o negativo"<sup>29</sup>, o sea, como una forma 'buena' o 'mala' de gobierno. De tal manera que si se está a favor o en contra de ella se tiende a exaltar 'sus bondades' o a denigrar 'sus limitaciones'. Como ejemplo - en los clásicos - veamos a Pericles:

Tenemos una constitución que no sigue a las leyes de las otras ciudades, sino que da ejemplo a las otras, y nuestro gobierno se llama Democracia, porque está regido de manera que los derechos civiles no esperen a pocas personas, sino a la mayoría... Sin dañarnos ejercemos recíprocamente las relaciones privadas y en la vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas a favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> ARISTÓTELES. *Política*, en Bobbio *Estado, gobierno y...* cit. p. 191

<sup>28</sup> Para mayor referencia véase Bobbio *Estado, gobierno y...* cit. Capítulo IV, segundo apartado: "El uso descriptivo".

<sup>29</sup> BOBBIO, *Estado gobierno y...* cit. p. 194

<sup>30</sup> PERICLES, en *ibíd.*, p. 196.

Como vemos la opinión positiva de Pericles hacia la democracia se da básicamente por lo siguiente: es un gobierno a favor de muchos, la libertad es respetada tanto en la vida pública como en la privada y la ley es igual para todos.

Pero para Aristóteles (al igual que para Platón) la democracia no es concebida de igual manera, por el contrario, dentro de su teoría que se basa en el 'buen gobierno' implica ante todo, el bien común, y si la democracia es aquella donde gobiernan los pobres (por el simple hecho de que siempre son mayoría), entonces, se estará basando únicamente en una parte y por lo tanto será corrupto.

Así tenemos que la aceptación o el rechazo hacia la democracia estará dado de acuerdo a los argumentos que pueda dar uno u otro teórico. En las últimas décadas la discusión sobre la democracia versa en cuanto al uso del poder; si se está a favor se piensa que "el pueblo no puede abusar del poder contra sí mismo"<sup>31</sup> y si se estuviera en contra se alega que "quien detenta el poder tiende a abusar de él"<sup>32</sup>. Lo cierto es que como dice Bobbio: "Toda la historia del pensamiento político puede ser considerada como una larga, ininterrumpida y apasionada discusión en torno a las diversas maneras de limitar el poder: entre éstas se encuentra el método democrático."<sup>33</sup>

Es de común acuerdo que la democracia es una forma de gobierno, una de las formas tradicionales que el Estado adopta para ejercer el poder político. ¿Y cómo es el ejercicio de este poder político? pues, se da a través de la participación del pueblo. Para los griegos la democracia se practicaba en forma directa, es decir, todos los ciudadanos participaban en los asuntos de la *polis*, este fue uno de los grandes mitos y utopías de los Estados modernos, donde se pretendía arribar a la democracia con la participación de todos los integrantes. Sin embargo, por la densidad poblacional que los Estados modernos comprenden se vio que era prácticamente imposible que millones de personas se reunieran en una 'mega' Asamblea para determinar los asuntos públicos.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, 204.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*

De esta manera, la solución se dio a través de lo que hoy conocemos como la democracia representativa, que significa la posibilidad de elegir 'representantes' que actúan por el bien público, es decir, por el bien de los ciudadanos. En palabras de Bobbio, "la democracia moderna nació como un método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de "gobierno" propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en cuenta en su papel de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos"<sup>34</sup>.

La democracia ha tomado tintes diferentes, en este sentido no es lo mismo "¿quién gobierna?" a "¿cómo gobierna?" Estamos de acuerdo que la democracia debe garantizar que los gobernantes sean representantes elegidos por el pueblo, pero no termina aquí el quehacer democrático, sino va más allá en cuanto a los valores éticos que deben imperar en el Estado y en los gobernantes.

Es aquí donde vemos una diferencia en los perfiles de la democracia, es decir, la dicotomía de la democracia sustancial y la democracia formal.

Entendemos por democracia sustancial aquella que parte del *deber ser*, los fines y los valores democráticos que implican no sólo la igualdad jurídica o la constitución formal de Instituciones que permitan y ejerzan dicha igualdad, sino la igualdad en el sentido más amplio, en otras palabras, la igualdad social y económica. Así " fue introducida la distinción entre la democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma"<sup>35</sup>.

Cabe mencionar que esta dicotomía no es consecuencia una de la otra, ni son connotativas, tan es cierto, que se puede dar una democracia formal que no logre implicar y penetrar en la sociedad para cumplir con las promesas contenidas en un programa de democracia sustancial, y al contrario, se puede dar una democracia sustancial que no mantenga el ejercicio democrático del poder.

---

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México 1992. p. 21.

<sup>35</sup> BOBBIO, Estado gobierno y... cit. p.221.

Sin embargo, cabe hacer la aclaración de que la aspiración de esta investigación se limita a la explicación y demostración de la democracia formal en México, y su consolidación a partir de la alternancia en el poder.

*Una democracia perfecta debe ser  
al mismo tiempo formal y sustancial*

Norberto Bobbio

#### **1.4 DEMOCRACIA FORMAL: DEBATE Y CARACTERÍSTICAS**

Como vimos en apartados anteriores, el Estado puede adoptar formas de gobierno diversas, empero, ha surgido como una necesidad preponderante para los Estados modernos consolidar una de las formas tradicionales: la democracia. Es por ello, que algunos de los esfuerzos de la investigación científica se han enfocado a los fenómenos sociales de dichos acontecimientos. El debate sobre la democracia ha figurado en muchos sentidos, sin embargo, el que nos ocupa aquí es justamente la idea de la democracia y sus acepciones formal y sustancial.

En el apartado anterior, ubicamos a la democracia sustancial como aquella que penetra en los valores éticos y humanos, es decir, se circunscribe en el ámbito social y económico de su contenido.

Norberto Bobbio distingue la democracia sustancial de la formal; otros autores también han diferenciado varios tipos de democracia, uno de los más representativos es Max Weber quien se refiere a la democracia en dos términos: el primero, la democracia parlamentaria y el otro lo constituye la democracia plebiscitaria.

Antes de entrar en materia de las características y elementos de cada una, vale la pena señalar que es común denominador la dicotomía clásica entre democracia política y democracia social que han dado pauta a otras aseveraciones acerca de la democracia.

La democracia social es entendida en las diferentes esferas del quehacer diario, es decir la democratización de la sociedad y de la economía en general. De esta manera la democracia política queda restringida a la democratización de las

instituciones que permiten la participación de los ciudadanos en la esfera política y de gobierno, "La democracia política podría ser llamada también la democracia formal porque en ella la igualdad... se ha encogido hasta no ser más que la forma de una igualdad de derechos políticos en el Estado y en la colectividad"<sup>36</sup>.

Como podemos apreciar, los conceptos mantienen una correlación estrecha, la democracia sustancial se asemeja a la democracia social y como consecuencia tácita la democracia formal se percibe como una democracia política.

Si continuamos con la explicación de Max Weber sobre los tipos de democracia, ubicamos que: la democracia parlamentaria y la plebiscitaria se perfilan como una clasificación de la democracia política, ya que Max Weber hace su análisis en función de la forma de gobierno y de sus procedimientos. En el estudio de Bertha Lerner sobre la democracia política desde una óptica de Weber se refiere a éste tema: "... puede ser una modalidad política que asegure una meta... puede ser un medio y forma de organización política que contribuya a que el pueblo se eduque y politice para que comprenda, se haga participe de la política y de la administración y pueda opinar y hasta intervenir en actos de gobierno por mediación de sus representantes"<sup>37</sup>.

La democracia parlamentaria es aquella que constituye una proporción mayor de la representación de las 'masas' en el Parlamento, a través del pluripartidismo que debe regir en este tipo de democracia, "redondeando su concepción (la de Weber) de la democracia parlamentaria, es una mayor representación de las masas en el Parlamento para garantizar una orientación democrática de esta instancia que irradie a toda la sociedad y la acerque a una democracia política"<sup>38</sup>. El pluripartidismo y la agrupación de sectores sociales al Parlamento es necesaria porque la democracia parlamentaria implica "un proceso de suma y no sólo de resta, aglutinar a sectores distintos: intelectuales, partidos políticos y representantes de masas..."<sup>39</sup>. En pocas palabras la democracia

<sup>36</sup> ADLER, Max. Democracia Política y Democracia Social. Ediciones Roca. México 1975. p. 59

<sup>37</sup> LERNER, Berta *op. cit.*, p.35

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 32

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 33

parlamentaria implica que los diferentes sectores de la sociedad estén representados en el parlamento para garantizar una democracia política.

Por otro lado, la segunda acepción de Weber sobre democracia política es la democracia Plebiscitaria. Este concepto político se mantiene en una paradoja a saber: "sostenerse en un líder e intentar ser una fórmula democrática"<sup>40</sup>. El jefe plebiscitario es una figura independiente del Parlamento, con un poder autónomo, que surge de una elección presidencial directa que le permite, primero, integrar un consenso y luego, una política de transformación. El consenso da la confianza y el reconocimiento para el gobernante, quien tendrá que instrumentar nuevas instituciones que proporcionen satisfacción de las demandas a los dominados, de tal manera que no se pierda la confianza o se sustituya.

El plebiscito<sup>41</sup> es el sustrato institucional que pone los cimientos de la democracia plebiscitaria y tiene como objetivo fundamental mantener el consenso y reconocimiento del líder, es decir, es un medio que tienen los gobernantes para reafirmar su legitimidad.

En suma, Weber vislumbra dos caminos para el desarrollo de la democracia política o formal: la democracia parlamentaria o la plebiscitaria. Conceptos que nos ayudarán a explicar más adelante nuestro objeto de estudio.

Ahora bien, continuando con el hilo conductor de este apartado y a partir de lo que hemos visto hasta ahora, podemos decir que la democracia formal es la restricción del proceso democrático del Estado moderno como conjunto de instituciones y procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos en la constitución de los órganos de dirección gubernamentales. Pero, ¿Qué elementos debe contener la democracia formal para garantizar esta participación de los ciudadanos y la constitución de estas instituciones y procedimientos?

Giovanni Sartori, en su texto *¿Qué es la democracia?* se refiere a que algunas de las características esenciales de la democracia son la participación, el

---

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 46

<sup>41</sup> El plebiscito en términos llanos es una figura jurídica que permite a los ciudadanos expresar su opinión en cuanto a un hecho de ingerencia nacional. Para Weber éste asegura la participación ocasional de la 'masa' en la construcción y consolidación de la democracia plebiscitaria. Para una mayor referencia sobre el tema, consultar la obra de Martha Lerner, op. cit. En el capítulo I: "Los caminos de democratización política de la sociedad burguesa".

principio de la mayoría, la igualdad, el consenso, la competencia, el pluralismo y el constitucionalismo.

Es reiterada la percepción de algunos autores, en cuanto a que existen características mínimas necesarias para considerar que un Estado es democrático y las podemos englobar con las siguientes:

- a) Derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones.
- b) Existencia de reglas procesales como la de la mayoría.
- c) Planteamiento de alternativas reales y que se esté en posición de elegir una u otra<sup>42</sup>.

Desglosemos una a una, cuando hablamos del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones, nos referimos a que debe existir una figura jurídica que garantice que todos los ciudadanos independientemente de su condición social, de su sexo y de sus preferencias políticas y religiosas, tengan la facultad de participar libremente ya sea de manera personal o a través de algún representante. Siguiendo la concepción de la democracia formal, la acción de la participación ciudadana queda acotada por las figuras jurídicas que la amparan, dichas figuras jurídicas emanan de los derechos individuales, políticos y sociales. Nos referimos al derecho de manifestación de ideas, a la libertad de escribir, a la igualdad (ante la ley), al derecho de petición, al derecho de asociación y reunión, al derecho de votar y ser votado, entre otros.

En la segunda característica, las reglas procesales son fundamentales en el proceso democrático, la regla de la mayoría y la de la representatividad son imprescindibles en la democracia, así lo consideran Bobbio y Sartori.

"... la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo..."<sup>43</sup> la regla de la mayoría representa el cimiento de

---

<sup>42</sup> BOBBIO, El futuro de... *op. cit.* p.14.

<sup>43</sup> *Ibidem.*

la democracia, como es sabido, prácticamente es imposible que todos los ciudadanos de un Estado coincidan por unanimidad, por ello, la democracia implica que el mayor número de ciudadanos que converjan serán los que determinen el rumbo, con ello, no se quiere decir que la minoría queda excluida, sino que ésta debe asumir y sumarse a tal decisión.

La forma más elemental de la participación y de la decisión de la mayoría se da con la elección de los representantes. Los representantes fungen como los intermediarios entre el Estado y la sociedad, estos deben encargarse de transformar las demandas sociales en reglas procesales o en instituciones. "El representante político... dispone de plenos poderes y considera que la voluntad del Estado es su propia voluntad por cuanto lo heterogéneo de las voluntades dispersas han sido recogidas en su persona, con su carácter de homogeneidad"<sup>44</sup>. De acuerdo al principio de la mayoría, los representantes son elegidos no por el total de los ciudadanos, sino por el mayor número de ellos; pero, esto no quiere decir que represente a los electores que lo designaron, más aún, que sea el representante de un grupo específico, todo lo contrario, debe romperse la lógica del mandato imperativo<sup>45</sup> para convertirse en representante de la nación.

Por último, la tercera característica de una democracia formal es el planteamiento de alternativas reales para elegir una u otra. Esta aseveración implica por lo menos tres elementos: una pluralidad de partidos políticos, la garantía de elecciones periódicas y por supuesto el sufragio universal.

Es decir, la existencia de varios (por lo menos más de dos) partidos políticos que estén en capacidad de competencia, para que los ciudadanos tengan alternativas diferentes de elección, dichas diferencias entre los partidos políticos estarán marcadas por la ideología, por la trayectoria electoral, por la práctica política, o por el proyecto de nación de cada uno.

Para garantizar esta competencia se hacen necesarias las elecciones periódicas que, por un lado, refrendan el derecho de participación de los

---

<sup>44</sup> ARNÁIZ, *op. cit.* p.303.

<sup>45</sup> El mandato imperativo es el que supone que los diputados de un parlamento fueron electos por un determinado grupo de ciudadanos y que en consecuencia, ese diputado es responsable ante ellos: es su representante, y no el representante de toda la nación. Acerca del tema ver MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. IFE. México, 1997. p. 21-23.

ciudadanos, y por el otro evitan la posesión ininterrumpida de algún representante, o sea, se soslaya la posibilidad de la dictadura, y por ende asegura la alternancia en el poder. Es importante anotar que, las elecciones periódicas deben estar a cargo de una institución imparcial, objetiva, legal y sobre todo legítima ante los ojos de los ciudadanos en general y de los partidos políticos en particular.

Así, el último ingrediente es el sufragio universal. Que no es otra cosa que el derecho constitucional inalienable de todos los ciudadanos de participar en la elección de sus representantes, a través del instrumento mediador que es el voto, independientemente de su sexo, edad, condición social o económica.

Para redondear este apartado, podemos decir que, la democracia formal es la forma de gobierno que permite la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de reglas procedimentales y de instituciones. Siendo características fundamentales, las siguientes:

- a) Garantizar la participación a partir de los derechos individuales, sociales y políticos.
- b) Sufragio Universal.
- c) Elección de Representantes.
- d) La existencia de un sistema plural de partidos políticos.
- e) Una institución imparcial que lleve a cabo elecciones periódicas.
- f) La alternancia en el poder.

Por último cabe agregar que las primeras cuatro características que se refieren a: garantizar la participación a partir de los derechos individuales, sociales y políticos; sufragio universal; elección de representantes; la existencia de partidos políticos; son las que analizaremos en el siguiente apartado perfilándolo en función del cambio político en México. En cuanto a la institución imparcial que lleve a cabo las elecciones y la alternancia en el poder, son elementos que serán propios en el análisis del tercer capítulo.

## CAPÍTULO II

### DEMOCRACIA FORMAL EN MÉXICO: ELEMENTOS ESENCIALES

La democracia en México ha constituido un proceso histórico-político inacabable, a principios del siglo XX se preguntaba si se estaba preparado para ella, el estallido de la revolución, que implicó la lucha por el reconocimiento del sufragio como elemento sustancial de la forma de elección de gobernantes, demostró que los mexicanos exigían las características más elementales para arribar a la democracia.

La composición del ejercicio del poder en el sistema político mexicano postrevolucionario involucró características tan peculiares que *a posteriori* se la identificaría como *la dictadura perfecta*. Ciertamente es que el Estado mexicano reconocía elementos democráticos formales como el derecho al sufragio, contiendas electorales periódicas que permitiesen la elección de representantes populares, la composición plural de partidos políticos; pero también es cierto que todas estas instituciones fueron creadas de tal manera que cada una en términos reales ayudara al partido predominante.

El Estado mexicano postrevolucionario, parafraseando a Cosío Villegas, se basó en dos piezas centrales: la Presidencia de la República y el Partido oficial. El Partido Oficial (Partido Revolucionario Institucional) se formó como un partido hegemónico, el cual aglutinaba corporativamente a casi todas las organizaciones obrero-campesinas, lo cual le permitió establecer una estructura social vertical incondicional para éste. Quedaba claro que cada candidato que el PRI tuviera era el triunfador en los comicios, no sólo por el corporativismo, sino también influían las formas corruptas de la misma organización de las elecciones, y la casi nula oposición partidista. La confección del partido oficial y su incondicionalidad, así como la estructura institucional, llámese representantes populares (Diputados, Senadores, Gobernadores, Presidentes municipales) o elecciones, entregaban al Presidente de la República un poder casi ilimitado.

El Estado mexicano postrevolucionario se distinguió por ser antidemocrático, porque aunque efectivamente contaba con características

democrático formales como el derecho al sufragio, la elección periódica de representantes populares y la configuración de una pluralidad de partidos políticos, estas se vieron mermadas por los dos pilares del sistema político mexicano postrevolucionario: el partido oficial y el Presidente de la República. En palabras de Cosío Villegas: "Si bien la Constitución de 1917 le dio (a México) una organización política democrática, muy a la occidental, el poder para decidir no reside en los órganos formales de gobierno... es signo de una organización democrática impura o sui generis, la existencia de un partido político oficial o semi-oficial, no único, pero sí abrumadoramente predominante"<sup>1</sup>.

Para estudiar la democracia formal en el Estado mexicano necesariamente tendremos que ubicar las instituciones que determinan su actuar y su forma de gobierno. Podemos decir que para que un Estado pueda considerarse democrático formal este debe implicar por lo menos las siguientes características:

- a. La garantía de la participación ciudadana a partir de los derechos individuales, sociales y políticos erigidos en la Constitución.
- b. El derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo.
- c. La elección de representantes por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.
- d. La existencia de un sistema plural de partidos políticos.
- e. Una institución imparcial que lleve a cabo elecciones periódicas.
- f. La alternancia en el poder.

En este capítulo trataremos las primeras cuatro características que se han desarrollado a partir de la Revolución Mexicana y que son parte de la constitución del Estado mexicano. Apreciaremos, una recapitulación de los antecedentes históricos electorales que determinaron al sistema político mexicano, así como la demostración de que las instituciones mínimas necesarias que mencionamos anteriormente están inscritas en el marco jurídico del Estado mexicano actual, demos pauta pues, al segundo capítulo que demostrará las instituciones formales que garantizan *de jure* la participación directa o indirecta del pueblo mexicano en la toma de decisiones.

---

<sup>1</sup> COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Ed. Joaquín Mortiz, México, 1982 p. 21.

## 2.1 ANTECEDENTES ELECTORALES DEL ESTADO MEXICANO

¿México está preparado para la democracia?, con esta pregunta iniciaba el Estado mexicano el siglo XX, desde el período de Porfirio Díaz (1876-1911) se hacía este cuestionamiento obligado: ¿Las condiciones sociales, políticas y económicas eran las idóneas para arribar a la democracia? La pregunta estaba en el aire, lo que sí se hacía evidente, era el ambiente autoritario que se vivía en el porfiriato, el cual implicaba un malestar social que demandaba una apertura en los espacios de poder.

El derrumbe de la larga dictadura de Porfirio Díaz en mayo de 1911, se debió a una movilización amplia de los sectores sociales quienes se aglutinaron bajo una premisa simple pero necesaria con carácter democrático formal electoral: "sufragio efectivo" que no era otra cosa que limitar por la vía del voto la dictadura, reforzado por la segunda parte del lema "no reelección" que reclamaba el fin de la dictadura, pero sobre todo, el principio básico en un ambiente democrático: el respeto irrestricto al voto. En palabras de Lorenzo Meyer: "La Revolución Mexicana reafirmó desde su origen que la legitimidad del ejercicio del poder habría de depender en su base del proceso electoral"<sup>2</sup>.

La elección constitucional de octubre de 1911, en la cual Francisco I. Madero resultó electo como Presidente de la República, puede ser la primera experiencia democrático formal en el México moderno<sup>3</sup>. A fines de 1911 la propuesta de una modificación a la Legislación Electoral habría de dejar establecido el pleno derecho al sufragio universal y directo para los varones<sup>4</sup>, así también registraba y daba personalidad jurídica a los partidos políticos quienes por primera vez se reconocían explícitamente y se les fijaba un mínimo de requisitos.

La agitación militar, en 1913, encabezada por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz que terminó con el asesinato de Francisco I. Madero y con el ascenso al poder de Victoriano Huerta, dio pauta a la última dictadura militar que

---

<sup>2</sup> MEYER, Lorenzo. La segunda muerte de la Revolución Mexicana. Cal y Arena. Octava edición. México 1997, pag. 48.

<sup>3</sup> Aunque la elección presidencial no tuvo una competitividad real.

<sup>4</sup> Recordemos que la Constitución de Apatzingán decretó que las autoridades fueran elegidas por el sufragio de todos los varones mayores de 18 años que tuvieran "empleo o modo honesto de vivir".

ha experimentado México. Sin embargo, ésta no duro mucho tiempo, las fuerzas revolucionarias (encabezadas por Venustiano Carranza) a mediados de 1914 le pusieron fin. Las disputas internas no se hicieron esperar, y las fuerzas revolucionarias que aglutinaban a Emiliano Zapata, a Francisco Villa y al mismo Carranza no pudieron conciliar las diferencias en sus proyectos de nación, lo cual provocó un colapso en esta gran alianza. Aún con estas diferencias ninguno perdió de vista la importancia de la democracia formal-electoral como un medio de legitimación y selección de los gobernantes. Sin embargo, en estos momentos no fueron los votos los que decidieron el curso del país, sino la vía armada y en 1916 cuando las fuerzas carrancistas triunfaron, se abrió un nuevo régimen.

La elección presidencial de 1917 fue parecida a la de 1911, el candidato oficial no tuvo oposición, "Carranza obtuvo el triunfo, según las cifras oficiales con más del 97% de los sufragios válidos. Carranza no fue, en realidad, el candidato de un partido. Más que ser apoyado por las organizaciones partidarias, éstas se sumaron a la candidatura del 'hombre fuerte'"<sup>5</sup>.

A partir de 1919, Carranza intentaba frenar las aspiraciones presidenciales del General Álvaro Obregón, el líder más 'fuerte' del ejército; empero, ninguno de los dos aceptaron la idea de dejar al libre albedrío de las urnas la sucesión presidencial, por ello, se suscita la rebelión de Agua Prieta en 1920. "En retrospectiva queda claro que ese fue el momento en que se decidió que el proceso electoral en el México postrevolucionario podría tener varios papeles, menos el de decidir quién habría de ocupar el puesto político fundamental", es decir, se apuntaló una de las características que habría de imperar en el México contemporáneo: la cancelación del principio democrático formal que implica que la contienda electoral sea equitativa y mantenga alternativas reales para elegir una u otra, en México la sucesión presidencial era asunto de la elite en el poder.

Con el triunfo de los aguaprietistas, la adhesión de excarrancistas y de algunos grupos que estaban en contra de Carranza, Obregón se propuso legitimar el poder a través de la fórmula democrático formal-electoral. Las elecciones de

---

<sup>5</sup> MEYER, Lorenzo. *Op. cit.* p.50

septiembre de 1920, como las de 1911 y 1917, fueron un mero requisito, Obregón ganó con el 95% de los votos, sin un candidato opositor, Obregón conquistó el poder político.

Si revisamos estas dos últimas décadas podremos comprender la *tradición* y las características de las elecciones futuras en México (por lo menos hasta la última década del siglo XX): "al candidato oficial no se le podría derrotar por la vía electoral y ningún candidato de la oposición se presentaría como abanderado de un proyecto alternativo al de la Revolución"<sup>6</sup>.

En 1928 se presentaría la segunda victoria electoral para Álvaro Obregón, a manera de anécdota podemos comentar, que ganó por "unanimidad" con 1'670,453 votos, es decir, todos los votos fueron para él, ni un solo voto para nadie más, lo que representó la elección presidencial que llevó al extremo su lógica interna. Paradójicamente, esta victoria arrolladora no significó para Obregón la segunda vez que representara a México como Presidente de la República, ya que en julio de 1928 fue asesinado.

El asesinato de Obregón dejó al sistema político mexicano hundido en una gran crisis, que Plutarco Elías Calles sabría manejar con capacidad, aprovechó el vacío de poder dejado por Obregón. Propuso reunir a la "gran familia revolucionaria" en un partido oficial, donde quedara claro, primero, que las negociaciones de las fuerzas políticas del país se realizarían a lo interno del partido, y segundo, la superación de la dependencia del "hombre fuerte". Con esta apreciación se llevaría a cabo el fin del caudillismo sin tener que "aceptar la formación de un sistema político realmente pluripartidista y competitivo"<sup>7</sup>. Bajo estas condiciones, se dio paso a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El PNR surgió de la cumbre del poder, solamente la elite política participó, el grueso de la población se quedó marginada ante importancia del PNR en la vida nacional. El PNR nació como un partido dominante que sería instrumento para la

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.51

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.52

elite política en la organización de manera interna de las fuerzas políticas con propósitos electorales.

En el periodo conocido como el *Maximato* (1928-1934) se perdió legitimidad y el grupo callista careció de eficacia, bajo este esquema, en 1934 el Presidente Lázaro Cárdenas encabezó una movilización social importante, con lo que lograría consolidar el presidencialismo en México así como la incorporación de prácticamente todas las organizaciones de masas al partido oficial, rebautizado con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

El populismo de Cárdenas dio lo que hasta ese momento sólo se encontraba en los discursos de la elite política de la Revolución Mexicana: un poco de justicia social. Lorenzo Meyer lo explica bien,

Hasta el surgimiento del cardenismo y su populismo, el régimen de la Revolución había negado, con los hechos, lo que sostenía en su discurso; su compromiso con la democracia política. A cambio de esa obvia incongruencia, había prometido otro tipo de democracia: la democracia social. Esta sustitución de una democracia por la otra nunca se hizo explícita, pero se desprende nítidamente del análisis del discurso oficial de la época. Ahora bien, por lo que a justicia social se refería, hasta 1934 la Revolución había hecho promesas pero no las cumplía<sup>8</sup>.

La política cardenista retomó parte de esas promesas hechas durante la Revolución y las puso en marcha, durante este periodo se percibió una justicia social *sui generis*: se inició el reparto agrario; se reconoció la organización de los obreros en sindicatos y en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), lo que conllevó al inicio del corporativismo en el país; en materia de política educativa casi se duplicaron los niveles de educación primaria, sin embargo, esto no quiere decir que desapareciera el problema del rezago educativo. Sin duda en 1940, Cárdenas dejaba un país más justo (en comparación del que había recibido) en el ámbito social, pero en el plano político, se percibía un país más antidemocrático electoralmente, ya que el fortalecimiento del partido oficial con la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.53

inclusión de las 'masas' obreras y campesinas restringió la participación de estos sectores que quedaron inmersos y disciplinados en la lógica del partido, en este sentido, el Estado cardenista creó instituciones que permitieron que las negociaciones de las fuerzas políticas se hicieran al interior del partido oficial, dichas instituciones posibilitaron que el ejercicio del poder político recayera en una sola persona: el Presidente de la República, quien habría de definir (además del rumbo de la nación) la sucesión presidencial, de esta manera se soslayaba cualquier posibilidad de alternancia en el poder.

El PRM transformó la esencia aislada de la elite del PNR a la conglomeración de un partido de masas y corporativo. Dicha transformación no derivó en un partido donde la discusión de ideas aflorara, sino, por el contrario, hizo del partido un instrumento de disciplina vertical, donde las decisiones presidenciales eran acatadas sin menoscabo.

El cardenismo evidenció las formas que impregnarían al sistema político en México: 1) El proceso electoral no decidía quien ocuparía la silla presidencial, 2) al candidato oficial no se le derrotaba por la vía electoral y ningún candidato opositor presentaría un proyecto alternativo al de la revolución, 3) el partido preeminente con una estructura vertical y corporativista acataba sin menoscabo las decisiones presidenciales. Con la designación de Ávila Camacho ante un contendiente fuerte, Juan Andrew Almazán, el camino fue el fraude electoral y en 1940 Ávila Camacho (1940-1946) ganaba las elecciones con el 94% de los votos. Tal fraude habría de traer consecuencias que se tradujeron en el fin del cardenismo y se puede agregar que con Miguel Alemán (1946-1952) se dio el ascenso al poder de las fuerzas que apoyaban a Almazán. Pero aún más, se consolidaba la permanencia de un partido predominante y el presidencialismo en México.

Durante la sucesión presidencial de 1952 se gestó la última tentativa de desafiar la autoridad presidencial, Miguel Henríquez Guzmán se presentó como candidato presidencial, quien dicho sea de paso provenía de la "gran familia revolucionaria", sin embargo, en ese momento el gobierno aceptó que Adolfo Ruiz Cortines ganara con menos del 84% de los votos, lo que representaba el 15.8% a

su oponente, esta aparente fuerza política se diluyó cuando se hizo uso de la fuerza pública y se abrieron las puertas a los disidentes en el partido oficial, que había cambiado a Partido Revolucionario Institucional (1946).

En las siguientes tres décadas las elecciones no fueron otra cosa que un mero requisito porque estaba claro que el candidato oficial sería el Presidente de la República, que no habría un partido político de oposición con un proyecto de nación alternativo que constituyera una fuerza real que enfrentara al PRI.

Esto no significa que el sistema político mexicano no presentara serios problemas de legitimidad. El autoritarismo en México se hizo evidente cuando los movimientos de los trabajadores ferrocarrileros en 1958 y de los estudiantes en 1968 reivindicaran y exigieran la posibilidad histórica de la transformación social, se pedía concretamente la apertura democrática.

En la década de los 70 la crisis económica se manifestó como nunca antes - en el México postrevolucionario -, el sistema político no pudo resolver la situación y en 1976 se ponía en duda la capacidad del mismo dando como consecuencia una crisis política. José López Portillo (1976-1982) prometió sacar al país de la crisis y del subdesarrollo, para ello tenía que pedir prestado y como en esos momentos el precio del petróleo era superior a los 30 dólares, se pensó que se podía sostener tal endeudamiento<sup>9</sup>. El precio del crudo cayó y para cuando se dieron cuenta México estaba inserto en la peor crisis económica; fuga de capitales, devaluación, inflación, pérdida de confianza y nacionalización del sistema bancario, culminaron en la declaración de insolvencia en 1982. Las consecuencias fueron palpables: la desconfianza de los mexicanos y las mexicanas ante el sistema político, así como el señalamiento de un gobierno ineficiente y autoritario.

Ante el incumplimiento de la promesa tácita postrevolucionaria de cambiar la democracia política por la democracia social, la crisis de los ochenta daba pauta

---

<sup>9</sup> Como referencia del endeudamiento al que se vio sometido el país, en 1971 la deuda externa era apenas de 4.5 miles de millones de dólares, cuando Echeverría (1970-1976) dejó el poder ya había subido a 19.6 miles de millones de dólares. Al entregar la banda presidencial a su sucesor, López Portillo entregaba también una deuda pública superior a los 80 mil millones de dólares. Meyer, op. cit. p. 58.

al regreso del debate sobre la democracia política a lo interno y externo del partido oficial, el escenario político convergía en las elecciones federales de 1988.

A lo interno del PRI se constituían corrientes políticas que empezaban a enfrentarse: por un lado, se encontraba la corriente tecnocrática la cual se caracterizaba por su inclinación hacia el modelo neoliberal<sup>10</sup> emprendido por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), y por otro lado, se encontraba la Corriente Democrática<sup>11</sup> del PRI, quienes defendían el proyecto político, social y económico de la Revolución mexicana, teniendo como paradigma el cardenismo. Es decir, existía una pugna de dos fuerzas políticas en el partido oficial.

Bajo este panorama llega la última sucesión presidencial de la década de los 80. El enfrentamiento entre las dos fuerzas políticas, esta vez no pudo resolverse a lo interno del partido. De esta manera, una fuerza política del PRI se atrevió nuevamente a desafiar la decisión presidencial, el hijo de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano junto con Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, César Buenrostro, Carlos Tello, entre otros, integraban la Corriente Democrática quienes enarbolaban una bandera política: la democratización en la selección de los candidatos del partido oficial, básicamente pedían la competencia en la elección interna para la designación del candidato a la Presidencia de la República. Sin embargo, en esta ocasión el PRI sí cumpliría con una parte de la petición de la Corriente Democrática, ya que convocó a "seis de sus miembros -los que con mayor insistencia eran mencionados como probables candidatos- a comparecer ante el Congreso y exponer ante la opinión pública sus puntos de vista acerca de los grandes problemas nacionales"<sup>12</sup>. Pero, aún con esta acción de "buena voluntad" el 4 de octubre de 1987 el presidente del

---

<sup>10</sup> El neoliberalismo es una corriente de pensamiento que rescata los postulados del liberalismo clásico, entre éstos podemos señalar, a grosso modo, los siguientes: 1) intervención mínima del Estado en la economía, al punto de reducir sus actividades al llamado "Estado policía", 2) autorregulación del mercado, 3) libertad de mercado bajo la óptica de las leyes económicas del "dejar pasar, dejar hacer", 5) libertad de empresa, 6) venta de empresas paraestatales, etc. Para mayor referencia ver René Villarreal. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Fondo de Cultura Económica, México 1986.

<sup>11</sup> La Corriente Democrática del PRI tuvo como antecedente inmediato al Movimiento de Renovación Democrática constituida a mediados de 1986.

<sup>12</sup>SÁNCHEZ, Marco Aurelio. PRD: La Elite en Crisis. Plaza y Valdés. México 1999. p. 46.

PRI, Jorge de la Vega Domínguez, dio a conocer la designación de Carlos Salinas de Gortari quien sería el candidato del PRI a la presidencia de la República, entonces, quedaba claro que Miguel de la Madrid había hecho uso de sus "facultades metaconstitucionales" para designar al que habría de sucederlo en la presidencia. Esta decisión y el enfrentamiento de proyectos de nación provocó la división en el partido predominante.

Dicha escisión del PRI conllevó a la salida de la Corriente Democrática que se concebía como el ala "izquierdista" del partido oficial, la Corriente Democrática se dispuso a elegir a su candidato, los ojos estaban puestos en Cuauhtémoc Cárdenas quien sería el candidato opositor a la presidencia de la República. Muy pronto, Cuauhtémoc Cárdenas, tendría el apoyo de varias organizaciones de izquierda que se aglutinaron en torno a él<sup>13</sup>, convergiendo en la constitución de una gran alianza: el Frente Democrático Nacional (FDN). El FDN ponía al descubierto nuevamente la cuestión de la democracia formal, a partir de este momento histórico la democracia se entendía como una lucha frontal contra el PRI.

Las elecciones presidenciales de 1988 estuvieron bajo la sombra del fraude electoral, el reconocimiento "a toda costa" del triunfo de Carlos Salinas de Gortari por parte del gobierno dejó claro que el partido oficial no estaría dispuesto a dejarle a las urnas la cuestión de la sucesión presidencial. Sin embargo, estas elecciones abren la brecha para las reformas electorales de los años posteriores y ponen en tela de juicio la predominancia del partido oficial así como el sustento del presidencialismo en México. La consecuencia: la búsqueda de la democracia formal en el país, a través de la transformación y construcción de instituciones que permitieran el cambio político en el Estado Mexicano.

---

<sup>13</sup> En palabras de Marco Aurelio: "Cuauhtémoc Cárdenas muy pronto concitó el apoyo de los partidos tradicionales "paraestatales" (PARM, PPS y PFCRN) y, después, de una gran variedad de agrupaciones de la llamada "izquierda social" (COCEI, ACNR)", -AURELIO Sánchez, Marco., *op. cit.*, p. 48-. Posteriormente con la declinación de Heberto Castillo a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, el PMS se unía para dar paso al llamado Frente Democrático Nacional, al que se le unieron diversas agrupaciones además de las ya mencionadas encontramos a: Partido Verde, Partido Socialdemócrata, Partido Revolucionario Socialista, Fuerzas Progresistas, Consejo Nacional Obrero y Campesino, Organización Revolucionaria Punto Crítico, Partido Liberal, Movimiento al Socialismo, Grupo Polifórum, Consejo Nacional Cardenista, Convergencia Democrática y Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas. Para mayor referencia ver AURELIO Sánchez, Marco., *op. cit.*, p.43-53.

## 2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DERECHOS INDIVIDUALES, SOCIALES Y POLÍTICOS

El autoritarismo en el México postrevolucionario se hizo palpable cuando sectores de la sociedad civil reclamaban el principio democrático en los espacios políticos y el reconocimiento a la participación de la ciudadanía en los acontecimientos nacionales. Como mencionamos anteriormente, los movimientos de los trabajadores ferrocarrileros en 1958 y de los estudiantes en 1968 reivindicaban la apertura democrática. La respuesta que encontraron fue la represión.

A raíz del temblor de 1985 en la Ciudad de México, la sociedad civil demostró su gran capacidad de organización que dejó rebasadas a las instituciones estatales; si a ello agregamos las concentraciones de 1988 en torno al *supuesto* fraude en las elecciones federales, vemos que el Estado se encontraba ante movilizaciones sociales a las cuales tenía que dar respuesta, la participación ciudadana abría canales. El primer canal necesario y del cual haremos alusión en esta investigación es el reconocimiento de la participación ciudadana en las instituciones formales del Estado.

La participación ciudadana es un elemento constitutivo, clave y esencial cuando queremos hacer alusión a la democracia formal. La democracia como forma de gobierno implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, dicha participación política de los ciudadanos se puede reconocer en cuatro formas principalmente<sup>14</sup>: "la que supone el ejercicio de voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de

---

<sup>14</sup> Existe la discusión que no es lo mismo la participación política que la participación ciudadana. Sin embargo, para los términos de esta investigación, entendemos que cuando los ciudadanos intervienen para influir, de hecho participan en la vida política, es decir, la participación ciudadana en términos democráticos formales, necesariamente se circunscribe en la esfera política. En un marco de la democracia: la vida pública de las sociedades es lo que realmente nos interesa, mucho más que las actividades privadas que realicen los ciudadanos.

acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular"<sup>15</sup>.

La ejecución de las formas de participación ciudadana antes mencionadas, en una concepción democrático formal se pueden dar o no, lo que si es imprescindible es que estén reconocidas como parte fundamental de los derechos y deberes de los ciudadanos. Para ser más explícitos, la democracia formal debe garantizar *de jure*, los derechos de los ciudadanos a votar, a participar en campañas políticas, a organizarse en forma lícita, etc. Por ello, uno de los pilares institucionales es la Constitución de donde emanan las garantías de los ciudadanos, que se expresan en tres: los derechos individuales, los derechos sociales y los derechos políticos.

#### **a) Derechos Individuales**

Los derechos individuales se reconocen también como derechos humanos porque son los caracteres esenciales de la propia naturaleza humana, aceptados y reconocidos en el marco jurídico del Estado, en este sentido, "no hay que preguntar, cuando se trata de alguno de estos derechos si el que lo reclama es hombre o mujer, natural o extranjero, mayor o menor de edad, simple ciudadano o funcionario público; basta que sea un individuo de la especie humana"<sup>16</sup>. En un marco democrático formal, los derechos individuales como cimiento de la participación ciudadana deben ser la base *sine qua non* de la Carta Magna de cada Estado.

La libertad y la igualdad son fundamentos claves en la composición de los derechos individuales los cuales están bajo la protección de las instituciones del Estado. Por un lado, la libertad democrático formal, es entendida como aquella que tiene el respaldo jurídico del Estado, es decir, la libertad de cada individuo de realizar actividades lícitas sin que nadie se lo impida, sin embargo, esta libertad se ve limitada por la necesidad de no afectar la libertad de los demás. Las libertades

---

<sup>15</sup> MERINO, Mauricio. *Op. cit.* p. 30.

<sup>16</sup> CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. UNAM. México, 1977 p. 13.

democrático formales se ven institucionalizadas en los derechos de: expresión, de pensamiento, de tránsito, de empleo, de religión, etc. Por otro lado, la igualdad democrático formal se entiende como aquélla que cuenta con normas jurídicas universales hacia todos los ciudadanos, independientemente de raza, religión, sexo o condición social, o sea, un trato igualitario y equitativo hacia todos los seres humanos ante la ley.

En el caso del Estado mexicano, se reconoce en el primer artículo de la Constitución, que los derechos del hombre son la base y el objeto de la instituciones políticas<sup>17</sup>. Se dice que son base porque sin ellos sería imposible un Estado democrático y objeto de las mismas instituciones, porque los órganos y funciones del Estado deben velar por el bien público y esto no se lograría sin libertad e igualdad *de jure*.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las garantías individuales dan cuenta de los derechos humanos inmutables e inalienables que deben imperar en un Estado democrático formal (ver cuadro 1).

**BREVIARIO DE DERECHOS INDIVIDUALES REFERIDOS EN LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

- Art. 1.- Garantía de generalidad o universalidad.
- Art. 2.- Garantía de libertad o abolición de esclavitud.
- Art. 3.- Garantía a la educación.
- Art. 4.- Garantía de igualdad de hombre y mujer ante la ley, libertad de número de hijos y protección a los menores.
- Art. 5.- Garantía de libertad al trabajo lícito.
- Art. 7.- Garantía de libertad de imprenta.
- Art. 10.- Garantía para libertad de posesión y portación de armas.
- Art. 11.- Garantía de libre tránsito.
- Art. 12.- Garantía de igualdad social (no títulos nobiliarios).
- Art. 13.- Garantías de no ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, igualdad ante la ley, inexistencia de fueros.

---

<sup>17</sup> Para mayor referencia ver CORONADO, Mariano. Op. cit. p.11-18.

- Art. 14.- Garantías de irretroactividad perjudicial de la ley, debido proceso legal y tribunales previamente establecidos e interpretación jurídica debida.
- Art. 15.- Garantía de inexistencia o invalidez, tratados de extradición de reos políticos o en merma de garantías.
- Art. 16.- Garantías de competencia, orden de aprehensión debida, legalidad de visitas administrativas, inviolabilidad de correspondencia, seguridad jurídica y legalidad.
- Art. 17.- Garantías de prohibición de autotutela, administración de justicia.
- Art. 18.- Garantías de que sólo hay lugar a prisión preventiva por delito que merzca penal corporal y de los privados de libertad.
- Art. 19.- Garantías de detención.
- Art. 20.- Garantías del acusado en el proceso penal.
- Art. 21.- Garantías de imposición de penas exclusiva a la autoridad judicial.
- Art. 22.- Garantía de prohibición de ciertas penas.
- Art. 23.- Garantías de juicio penal con máximo de 3 instancias y no ser juzgado dos veces por el mismo delito.
- Art. 24.- Garantías de libertad de creencias y de cultos.
- Art. 25.- Garantía de posesión de los bienes no reservados en forma exclusiva al Estado.
- Art. 27.- Garantía de propiedad.
- Art. 28.- Garantías de libre concurrencia y sobre derechos de autor.

Cuadro 1<sup>18</sup>

Las garantías individuales expuestas en cuadro 1 son muestra de que el Estado mexicano garantiza *de jure* la igualdad ante la ley, el derecho a la vida, la libertad y seguridad personales, la ausencia de torturas y privaciones legales de la libertad, garantías a los infractores, la protección de la vida privada, el libre tránsito, la libertad de conciencia y religiosa, es decir, la participación ciudadana encuentra en los derechos individuales el respaldo jurídico humanitario para la consecución de sus actividades.

<sup>18</sup> GARZA García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Mc Graw Hill. México 1999. p.165

## b) Derechos Sociales

En el ámbito jurídico del Estado mexicano, los derechos sociales han fungido como un "ejemplo" al resto de las constituciones mundiales mientras que la Constitución Francesa que era la más liberal de la época reconocía los derechos individuales no lo hacía así con los sociales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la primera Constitución en la historia que asienta éstos derechos.

Así desde 1917, en México existía ya el reconocimiento a la educación, a la seguridad social, y a los derechos de los trabajadores (ver cuadro 2).

### BREVIARIO DE DERECHOS SOCIALES REFERIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- Art. 3.- Garantía de educación preescolar, primaria y secundaria; garantía de libre educación.
- Art. 4.- Garantías de promoción cultural, a la salud y a la vivienda.
- Art. 27.- Garantía de imponer a la propiedad privada el interés público en beneficio social.
- Art. 123.- Garantías del derecho al trabajo digno y socialmente útil, así como los derechos de los trabajadores.

### Cuadro 2

Como vemos en el cuadro anterior, en la Carta Magna el Estado mexicano toma el compromiso *de jure* a desarrollar y garantizar la promoción social en los ámbitos de educación, cultura, salud, vivienda y en cuanto a los derechos de los trabajadores. En este sentido, vemos que en México existe el marco jurídico para concebir un forma de gobierno democrático formal, en un sentido social. Cabe hacer la aclaración que por características de la presente investigación, no es necesario hacer un estudio en cuanto a que si estos derechos

se dan *de facto*. Pero lo que si queda claro es que existen plasmados jurídicamente.

### c) Derechos Políticos

Los derechos políticos son entendidos como se señala en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: "derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y a tener acceso en igualdad a las funciones públicas, siendo voluntad del pueblo expresadas en las elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal, igualitario y secreto, la base de la autoridad del poder público"<sup>19</sup>, en otras palabras, los derechos políticos son el "colchón" jurídico en el cual reposa el reconocimiento de la participación política de los ciudadanos, ya que son éstos los que garantizan los derechos de organización, manifestación, reunión, participación política y el sufragio. (ver cuadro 3).

#### **BREVIARIO DE DERECHOS POLÍTICOS REFERIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

- Art. 6.- Garantías de libre manifestación de ideas, libertad de pensamiento y derecho de información.
- Art. 7.- Libertad de imprenta
- Art. 8.- Garantía al derecho de petición.
- Art. 9.- Garantías a la libre reunión y asociación.
- Art. 35.- Prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares; poder ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país; ejercer el derecho de petición.
- Art. 36.- Obligaciones del ciudadano: Votar en las elecciones populares; desempeñar cargos de elección popular; y cargos concejiles del municipio.
- Art. 41.- Derecho a formar parte de los órganos electorales.

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948 en OROZCO Gómez, Javier. *Estudios Electorales*. Ed. Porrúa, México, 1999, p.23.

### Cuadro 3

La participación ciudadana encuentra en los derechos políticos, las formas de intervenir en las decisiones del país directa o indirectamente. Directamente porque se reconoce el derecho a ser votado, a tomar parte en los asuntos del país y a desempeñar cargos de elección popular; e indirectamente porque a través del sufragio que es la forma más elemental de participación ciudadana, se permite la elección de representantes populares.

En resumen, la Constitución Política, sin lugar a dudas, nos permite ubicar que en México se mantienen reglas procedimentales que dan cuenta de una democracia formal: la participación ciudadana en su forma institucional más elemental a través de los derechos individuales, sociales y políticos que promulgan el derecho de todos a expresar sus ideas libremente, a manifestarlas, a reunirse, a asociarse y sobre todo a participar políticamente ya sea a través del voto, de ser votado, de desempeñar algún cargo de representación popular o bien para participar en partidos políticos o cualquier otra organización política.

### 2.3 SUFRAGIO

Las sociedades modernas que se ven inmersas en la dinámica democrática, saben que la participación de los ciudadanos es el cimiento para la edificación de la misma, es decir, si recordamos que la democracia en el sentido laxo es el poder del pueblo, entonces ¿Cómo se representa ese poder? Podemos decir sin temor a equivocarnos, que se da a través de la participación directa o indirecta de los ciudadanos<sup>20</sup>, cuando hablamos de la participación directa, la primer referencia, siempre está dada por el sufragio.

La forma más común de participación política se expresa a través de la emisión del sufragio. "El sufragio concreta la participación del pueblo... para integrar los órganos del Estado -poderes públicos- que tienen en la elección su

---

<sup>20</sup> El tema de la participación indirecta, será tratado en el siguiente apartado que se refiere a los representantes populares.

origen y fundamento”<sup>21</sup>. En el caso de México, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Unión son los que se integran con funcionarios bajo el precepto del sufragio, cabe señalar, que el Poder Judicial se constituye con la intervención de los otros dos poderes<sup>22</sup>.

Si tuviéramos que definir el sufragio, diríamos que es un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas<sup>23</sup>, pero sin duda, lo más trascendente es que, tiene que ver con la elección de los gobernantes, en este caso se cumple la función electoral del sufragio. Cuando se cumple esta función electoral constituye un derecho político que se otorga a los ciudadanos para participar directa (como electores) o indirectamente (como elegibles).

El lenguaje cotidiano utiliza *sufragio* y *voto* como sinónimos, sin embargo, existen ciertas diferencias entre éstos. El voto se utiliza de una manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo de instituciones ya sean públicas o privadas, representa así una forma de expresión de la voluntad en los órganos de dirección en cualquier institución. Mientras que el sufragio que también es una expresión de la voluntad, se refiere a la elección de los gobernantes, en este sentido, el voto (en su acepción electoral *per se*) representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio<sup>24</sup>.

Una vez que hemos determinado la definición del sufragio, ubiquemos como ha sido considerado en nuestro país. La concepción democrático formal del sufragio en el México contemporáneo se ha desarrollado como un proceso *sui generis*, veamos por qué. En el siglo XIX, la Constitución de 1857 consagraba un triunfo parcial, el sufragio obtuvo el carácter de “universal” únicamente para los varones mayores de 18 años con lo que se soslayaba la participación de la mujer

---

<sup>21</sup> NÚÑEZ Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1991, p. 21.

<sup>22</sup> El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dictamina la forma de gobierno: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos..., pero unidos en una Federación”, en cuanto a la división de poderes el art. 49 señala “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

<sup>23</sup> NÚÑEZ Jiménez, Arturo. *op. cit.*, p.22.

<sup>24</sup> Para mayor referencia sobre las diferencias entre voto y sufragio ver, NÚÑEZ Jiménez, Arturo. *op. cit.*, p. 22

en la elección de representantes, lo que es peor, aún no se reconocía la ciudadanía a las mujeres. Durante el periodo de Porfirio Díaz el sufragio fue elemento de coerción hacia los ciudadanos, no por nada en 1910, la sociedad mexicana se movilizó en torno a una demanda democrático formal, el respeto al sufragio bajo el lema "sufragio efectivo, no reelección", con ésta bandera política Francisco I. Madero tomaba las riendas del país como el primer Presidente de la República del siglo XX elegido democráticamente. Posteriormente, los votos no fueron los que determinaron la sucesión presidencial, sino fueron las armas. En el México postrevolucionario el sufragio constituía un elemento fundamental para "legitimar" el poder, por lo que la figura del sufragio se respetó, pero no así la tendencia del mismo. El partido predominante, como pilar importante del sistema político mexicano, adoptó a través del gobierno federal la realización de las elecciones, por lo tanto se aseguraba que el candidato oficial ganara; y si esto no era suficiente recurrían a métodos un poco más "elaborados": la compra del voto, el voto corporativo (que no era otra cosa que todos aquellos que pertenecían a la CTM, CNC o CNOP tenían la *obligación* de votar por el candidato oficial) o la coacción y condicionamiento del voto, lo que permitió el sustento de la elite en el poder.

De esta manera la historia del sufragio del siglo XX (a excepción de las últimas dos elecciones federales) en México, ha sido una historia llena de atropellos y siempre inmersa bajo la lógica del partido "emanado" de la revolución mexicana que se apropiaba para sí la designación de los representantes populares a través de maniobras como la coerción, la compra del voto, o el fraude electoral. Así, la demanda democrático formal que hizo estallar la revolución mexicana se vio violentada por una elite en el poder que marcó al sistema político mexicano como "la dictadura perfecta".

En la actualidad, el sufragio se ha reconocido con características específicas que son parte de la democracia formal en México. Entre ellas se distingue que el sufragio se percibe de dos formas: como prerrogativa y como

obligación del ciudadano<sup>25</sup>. Como prerrogativa “representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se deciden la conformación del gobierno” y como obligación “el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte”<sup>26</sup>. Además, el sufragio tiene características singulares, tales como el ser universal, libre, secreto y directo; en el caso mexicano estos atributos están reconocidos en el artículo 41, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática... de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...” Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) agrega dos condiciones más al sufragio, en su artículo 4, fracción I y II, señala: “I. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. II. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”. Como en la mayoría de las democracias formales, en el Estado mexicano el sufragio está conceptuado en una de sus instituciones formales - la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - como universal, libre, secreto y directo.

Su carácter **universal** está dado porque tienen derecho a él todos los ciudadanos mexicanos que cumplen con los requisitos de ley<sup>27</sup>, en función de razones técnicas e inherentes a los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, condición social o religión. Como dato anexo, podemos agregar que la ciudadanía para las mujeres fue concedida el 17 de octubre de 1953.

<sup>25</sup> Como prerrogativa el art. 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares...”; y como obligación el art. 36 de la misma Constitución señala que: “Son obligaciones del ciudadano de la República: ... III. Votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley...”

<sup>26</sup> NÚÑEZ Jiménez, Arturo. *Op. cit.* p. 23

<sup>27</sup> Se entiende por ciudadano mexicano (art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos): “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y .I. Tener un modo honesto de vivir.” A lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales agrega en su artículo 6, fracción I: “Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos: a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y b) Contar con Credencial para Votar correspondiente”.

La condición **libre** del sufragio, refleja que el elector no está sujeto a presiones, intimidaciones o coacción alguna, es decir, puede elegir de manera autónoma al representante que lo convenza, sin imposiciones de ninguna especie.

Su índole **secreta** radica en el hecho de que el elector tenga la garantía de que no se conozca la preferencia de su voto. Según Arturo Núñez, este atributo secreto del voto cumple dos funciones distintas: "1) garantiza la libre expresión de la voluntad del elector sin el temor a ninguna represalia, y 2) impide que el elector venda su voto al mejor postor"<sup>28</sup>.

Su particularidad **directa** se da por cuanto el elector realiza su derecho al sufragio sin intermediarios, teniendo una relación inmediata con una sola instancia. Como aportación a este tema podemos agregar que, en México el modo de ejercer el sufragio fue indirecto hasta 1912, cuando el 26 de abril, el Presidente Francisco I. Madero expidió el decreto sobre la reforma constitucional que estableció el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República.

Como vimos anteriormente, el COFIPE agrega dos particularidades más al ejercicio del sufragio: el ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él. En México no existen el voto por correo ni el voto a través de representantes personales<sup>29</sup>.

En resumen, el sufragio universal, libre, secreto, y directo es una institución formal del Estado mexicano porque se encuentra establecida dentro del marco jurídico nacional, permitiendo la participación más elemental de los ciudadanos en la elección de los representantes populares. Lo que da cuenta del análisis, de uno de los elementos mínimos necesarios para la consolidación de la democracia formal.

---

<sup>28</sup> NÚÑEZ, Arturo. *op. cit.*, p.27

<sup>29</sup> La única excepción que prevé la ley es la que marca el COFIPE en su artículo 218, fracción II: " Aquellos electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe".

## **2.4 REPRESENTANTES POPULARES**

Hagamos una breve recopilación: una vez que han sido reconocidos institucionalmente, los derechos individuales, políticos y sociales que permiten el respaldo legal de la participación ciudadana, se hace necesario involucrar otra de las características de la democracia formal que emana de estos derechos: la forma más elemental de participación que se da a través del sufragio de manera universal, libre, secreta y directa, empero, este sufragio cobra vida únicamente cuando existe la necesidad de elegir a los representantes populares que fungirán como intermediarios entre la sociedad y el Estado.

En el apartado anterior hicimos referencia a una institución formal del Estado mexicano que posibilita la participación directa de los ciudadanos a partir de su derecho a sufragar, ahora toca el turno a la forma indirecta de participación ciudadana y es la que se da a través de los representantes populares, bajo la premisa de las reglas procedimentales de la mayoría.

Antes de entrar en materia de la conformación de los representantes populares en México, cabe hacer algunas aclaraciones. Recordemos que la democracia formal se caracteriza por un conjunto de reglas normativas esenciales que establecen "quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos"<sup>30</sup>. Aquí es importante aclarar que no todos los individuos del Estado toman las decisiones colectivas, ya que sería prácticamente imposible poner de acuerdo a millones de personas, entonces la democracia formal supone que uno o unos cuantos tomen las decisiones de carácter trascendental para un Estado, pero bajo la lógica de la existencia de reglas procedimentales que establecen quienes son los que toman esas decisiones, para que éstas puedan ser aceptadas como decisiones colectivas, en este sentido, la regla de la mayoría es el cimiento de la democracia, ya que, son el mayor número de integrantes del Estado los que a través de la elección de representantes populares determinan quienes tomaran esas decisiones.

---

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de...* cit. p. 14.

Sin embargo, si Giovanni Sartori leyera estas líneas nos refutaría diciendo: "elegir es una cosa, decidir es otra; y el ámbito de decisión es inconmensurablemente más extenso que el de la elección" además agregaría que: "el principio mayoritario absoluto se divide es una mayoría que toma todo y una minoría que pierde todo, lo cual permite a la mayoría, si así se quiere, reducir a la minoría (o minorías) a la impotencia, lo cual no puede ser permitido"<sup>31</sup>. Efectivamente, Sartori tendría razón en hacer estas precisiones, ciertamente las decisiones van más allá de una simple elección, empero como dijimos anteriormente, los Estados modernos encuentran un severo obstáculo ante las grandes dimensiones poblacionales, es por ello que, al verse incapaces de realizar "mega-asambleas" donde todos decida, la democracia representativa, lo resuelve a través de la designación legítima de los llamados representantes populares para la toma de estas decisiones colectivas; la segunda cuestión sobre el "atropello" a las minorías, en la democracia formal queda mediatizadamente resuelto a través de la figura jurídica de los representantes por la vía plurinominal que veremos más adelante. Lo que queremos decir aquí es que la democracia formal tiene reglas que permiten el desarrollo del juego, más no son el juego democrático en sí.

En el caso de México, entendemos primeramente, que es un Estado porque es el resultado de la sociedad mexicana circunscrita en un momento histórico – social determinado que se expresa como unidad de acción y decisión organizada en instituciones políticas que lo definen y se caracteriza por elementos como población, territorio, gobierno y una normatividad jurídica que la regula; en este sentido, el Estado mexicano determina en el artículo 40 de su Constitución Política que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..." Este artículo constitucional nos deja claro que la forma de gobierno que el Estado mexicano adopta para la consecución de sus actividades es la democrática. Asimismo, estipula que al existir una república representativa implica que el pueblo conduce los asuntos públicos a través de los gobernantes que designa mediante elecciones, art. 41 Constitucional: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... la renovación de los

---

<sup>31</sup> SARTORI, Giovanni. *¿Qué es ...* cit. p. 16.

poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas..." Es decir, en México la forma de gobierno se concibe como una regla normativa que usa como bastión principal la elección de representantes, lo que es una condición *sine qua non* de la democracia formal, que tiene su origen en el pueblo, conforme al cuál éste atribuye a los representantes la facultad de tomar decisiones colectivas. Para tal efecto la voluntad de la mayoría se asume como expresión de la voluntad general.

Aún con lo que hemos mencionado acerca del mandato jurídico de la forma de gobierno democrática para el Estado mexicano, cabe señalar algunas precisiones más. La historia de los representantes populares del Estado mexicano contemporáneo ha sido una historia llena de procesos "grises", como hemos mencionado anteriormente la única elección en la que se respetaron los sufragios, fue la de Francisco I. Madero en 1911, de ahí transcurrieron casi ocho décadas en las que los procesos de elección de representantes populares estuvieron maniatadas por una elite política que a través del partido predominante imponían "representantes" en todos los niveles. En este periodo encontramos que todos los gobernantes provenían del partido oficial —a excepción de algunos que le eran asignados a partidos minoritarios, pero que no representaban una fuerza política de oposición real—, y no fue sino hasta finales de la década de los 80 donde empezó a reconocerse triunfos electorales de otros partidos políticos diferentes del partido oficial<sup>32</sup>.

Actualmente en el Estado mexicano, la regla procesal de la mayoría cumple la función democrático formal de garantizar *de jure* al pueblo mexicano que la selección de los representantes se hará conforme a la decisión (a través de las elecciones) no por el total de los ciudadanos, sino por el mayor número de ellos. Sin embargo, pareciera que la minoría está condenada a asumir los designios de la mayoría, esta cuestión queda formalmente arreglada con lo que conocemos como el principio de la representación proporcional. Es decir, existen dos reglas procedimentales para la elección de representantes populares: a) mayoría relativa y b) representación proporcional.

---

<sup>32</sup> Este tema será tratado con mayor profundidad en el capítulo III, apartados 3.3 y 3.4.

## a) Mayoría Relativa

El precepto de mayoría relativa, puede definirse como el constituido por el mayor número de sufragios emitidos, independientemente de lo que representen en el total, a favor de uno de los candidatos contendientes<sup>33</sup>. Dicho precepto en México es utilizado en tres procesos para elegir representantes federales, estos son: a) elección de Presidente de la República; b) elección de Diputados por este principio; y c) elección de Senadores por este principio. En el caso local se emplea para elegir Gobernadores, Diputados y Presidentes Municipales.

En el caso para la elección del Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario y está sujeto a la elección directa por sufragio<sup>34</sup>. Nos referimos a que es unitario porque se concreta en la disposición constitucional que ordena categóricamente que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo al que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos<sup>35</sup>.

En lo que se refiere al Poder Legislativo de la Unión, éste se integra por dos Cámaras, la Cámara de Diputados, donde su representación radica en la población y la Cámara de Senadores que es la representación de los estados libres y soberanos. En este sentido, el número de diputados por entidad federativa varía según sea el tamaño de la población representada, mientras que el número de senadores es igual por entidad federativa, independientemente de la magnitud de su población.

Conforme al mandato constitucional<sup>36</sup> la Cámara de Diputados se integra por representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años, de los cuales 300 los son por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional. Estos 300 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, corresponden cada uno a un distrito uninominal de tal manera

---

<sup>33</sup> La mayoría relativa se contraponen a la mayoría absoluta -la que se integra con más de la mitad de los votos emitidos- exigida en algunos países para la elección del Poder Ejecutivo, que por lo regular requiere de dos vueltas para la elección de algún candidato. Al respecto ver NÚÑEZ, Arturo. *Op. cit.* p. 55-61.

<sup>34</sup> Ver artículo 81 constitucional.

<sup>35</sup> Ver artículo 80 constitucional.

<sup>36</sup> Ver artículo 52 constitucional.

que la demarcación territorial de los 300 distritos uninominales es la que resulta de dividir la población total del país entre los distritos señalados<sup>37</sup>.

La afirmación de que los diputados son los representantes de la nación, deriva del hecho de que éstos son el enlace entre la población y el Estado, es decir, los diputados concurren a discutir, a votar, a dar iniciativas o reformas de ley que tienen un alcance general, lo cual tiene que ver con los intereses de todo el país, entonces, su actuar político debe ser precisamente como representantes de *toda* la nación y no sólo de la parte que los eligió, es decir, tienen que romper la lógica del mandato imperativo.

A su vez la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho representantes, de los cuáles, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría<sup>38</sup>. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional<sup>39</sup>. El carácter de representación de los senadores se da por entidad federativa, tanto porque en ellas son electos así como por las facultades de custodio del pacto federal de los mexicanos que la Constitución confiere al Senado.

## **b) Representación Proporcional**

Una de las bases fundamentales en la edificación de la democracia es justamente la regla procesal de la mayoría, sin embargo, esto no quiere decir que las minorías queden a merced de ella y excluidas de las decisiones nacionales, por lo menos en términos democrático formales, las minorías tienen un espacio constituido en el principio de representación proporcional.

En cuanto a la Cámara de Diputados, como ya habíamos mencionado anteriormente, 200 son los diputados que se eligen bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en

---

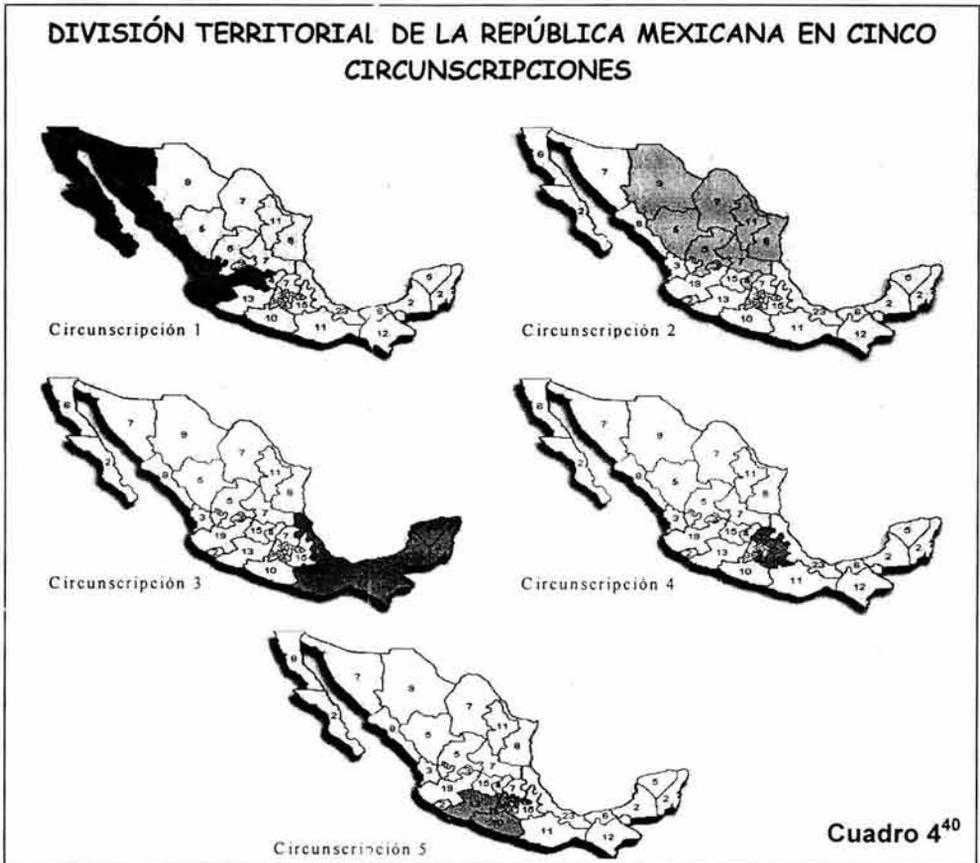
<sup>37</sup> Ver artículo 53 constitucional.

<sup>38</sup> La asignación a la primera minoría se refiere a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate (artículo 56 constitucional).

<sup>39</sup> Ver artículo 56 constitucional.

circunscripciones plurinominales. Básicamente los requisitos que se piden para ésta elección son: a) el partido político debe acreditar que participa con candidatos; b) el partido político debe alcanzar por lo menos el 2% de la votación de total de la votación<sup>40</sup>. Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, son treinta y dos los que se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Para ser elegido por el principio de representación proporcional, se han distribuido en la República Mexicana cinco circunscripciones que aglutinan diferentes entidades federativas:



<sup>40</sup> Ver artículo 54 constitucional.

<sup>41</sup> Estos mapas fueron extraídos de la página oficial del Instituto Federal Electoral en la Internet ([www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

En resumen, los representantes populares en México son el enlace entre la población y el Estado, pero también, fungen como gobernantes elegidos bajo reglas procedimentales perfectamente establecidas en la Constitución, lo que permite la participación indirecta de los ciudadanos, es decir, a través de diputados, senadores y del Presidente de la República (por hablar solamente en términos federales) los ciudadanos aceptan que se les represente en la toma de decisiones colectivas que son de interés nacional, lo que nos habla de que en los representantes populares existe una institución democrático formal.

A pesar de los elementos que ya hemos mencionado, aún nos hace falta otro pilar importante en la constitución de la democracia formal en México, y es el que se alude al sistema plural de partidos políticos.

## **2.5 SISTEMA PLURAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

El desenvolvimiento de la democracia formal tiene como referente inmediato las reglas procedimentales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas, lo que la vincula con la idea del 'gobierno del pueblo'. Como vimos en el apartado anterior, la participación ciudadana en su forma indirecta se da a través de representantes políticos, los medios que utilizan éstos para acceder al poder constituye una de las formas organizativas más acabadas de la democracia formal: el sistema plural de partidos políticos, donde se identifica otra forma institucional de participación ciudadana.

Antes de entrar en materia de la existencia de un sistema plural de partidos políticos en México, es necesario apuntar por lo menos dos conceptos fundamentales, el primero se refiere a qué es un partido político, y el segundo estaría dado por la conformación del sistema plural de partidos políticos.

Una de las definiciones de partido político más conocidas en el ámbito de la Ciencia Política es la de Max Weber, veamos esta definición: "Llamamos partidos a las formas de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas

probabilidades...” más adelante agrega: “los partidos pueden emplear toda clase de medios para el logro del poder. Allí donde el gobierno depende de una elección (formalmente) libre y las leyes se hacen por votación, son fundamentalmente organizaciones para el reclutamiento de votos electorales, y puesto que se trata de votaciones dentro de una dirección predeterminada son así partidos legales...”<sup>42</sup> Por su parte Norberto Bobbio en su diccionario de Ciencia Política nos dice que los partidos verdaderos son: “las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en la que participan varias partes del sistema, y por otro lado que estas partes estén comprendidas, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que refieren las decisiones políticas”<sup>43</sup>.

En este sentido, para los fines de esta investigación consideramos partido político a las organizaciones del sistema político reconocidas *de jure* como instituciones formales del Estado que posibilitan al pueblo el derecho a participar en la gestión del poder político y que con este fin se organizan, bajo esta óptica, los partidos políticos son instituciones que se encaminan a participar en las elecciones para acceder a la representación popular.

Hablar de un sistema plural de partidos políticos, puede llevar a un debate intenso, sin embargo, la intención es distinguir una definición que nos pueda acercar a la construcción de un análisis en el proceso electoral de 1997 y 2000 en México, por lo tanto, retomaremos la concepción de Giovanni Sartori acerca de los partidos y sistema de partidos. Para este autor los sistemas de partidos políticos se han clasificado, entre otras formas, en función del número de partidos que existen, es decir, partido único, bipartidismo, multipartidista; el sentido numérico de sistema de partidos nos aclara por lo menos dos cosas, la primera es si existe pluralidad (por lo menos en términos formales) y la segunda, aunque sólo sea de

---

<sup>42</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984, p.228-229

<sup>43</sup> BOBBIO, Norberto. *Diccionario... op. cit.* p. 1183-1184.

modo aproximado, la dimensión en que el poder político está fraccionado, disperso o concentrado<sup>44</sup>.

El sistema plural de partidos políticos en la democracia formal, es la concepción que supone la conglomeración compuesta por varios partidos políticos (por lo menos dos o más), a los cuales se le ha asignado la tarea de confrontarse electoralmente mediante su propuesta, proyecto de nación, práctica política o ideología, en estos términos se presenta la opción palpable de los ciudadanos a elegir diferentes alternativas de partidos políticos que están en capacidad de competir. Vale decir, que en el análisis de Sartori, México está relacionado con una forma de sistema de partido hegemónico, esta aseveración debe ser entendida en el tiempo (1979) en el que se escribió la obra, incluso, hace una década esta afirmación no era del todo errónea.

El sistema político mexicano ha tenido características peculiares y la conformación de su sistema de partidos ha sido una de ellas. Veamos un esbozo del por qué: Desde la Revolución y hasta 1929, el país escenificó una multiplicidad de partidos locales y regionales principalmente con tendencias socialistas, para darnos una idea general, entre 1910 y 1929 encontramos alrededor de 43 partidos políticos<sup>45</sup>, de los cuales solamente el Partido Liberal Mexicano y el Partido Comunista Mexicano tenían una presencia nacional, el resto

<sup>44</sup> Para mayor referencia acerca del tema ver SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Editorial. España. p. 151-164

<sup>45</sup> 1) Partido Comunista Mexicano, 2) Partido Comunista Revolucionario Mexicano, 3) Partido Constitucionalista Fronterizo, 4) Partido Cooperatista Nacional, 5) Partido de la Calse Media, 6) Partido Demócrata, 7) Partido Demócrata Independiente, 8) Partido Democrático Potosino, 9) Partido Democrático Queretano, 10) Partido Independiente de Coahuila, 11) Partido Laborista Guanajuatense, 12) Partido Laborista Mexicano, 13) Partido Liberal Constitucionalista, 14) Partido Liberal Constitucionalista Tlaxcalteca, 15) Partido Liberal Guanajuatense, 16) Partido Liberal Independiente, 17) Partido Liberal Jalisciense, 18) Partido Liberal Mexicano, 19) Partido Liberal Nacionalista, 20) Partido Liberal Potosino, 21) Partido Liberal Reformista de SLP, 22) Partido Liberal Yucateco, 23) Partido Liberal Zacatecano, 24) Partido Nacional Agrarista, 25) Partido Nacional Antirreeleccionista, 26) Partido Nacional Democrático, 27) Partido Nacional Republicano, 28) Partido Obrero Agrarista, 29) Partido Político Reconstrucción Nacional, 30) Partido Previsión Social, 31) Partido Radical Tabasqueño, 32) Partido "Reconstrucción Nacional", 32) Partido Reconstructor Avanzado, 33) Partido Reformista Avanzado, 34) Partido Reformista Independiente, 35) Partido Revolucionario del Centro, 36) Partido Socialista de Tlaxcala, 37) Partido Socialista de Yucatán, 38) Partido Socialista del Sureste, 39) Partido Socialista Fronterizo, 40) Partido Socialista Mexicano, 41) Partido Socialista Radical, 42) Partido Socialista del Estado de México y 43) Alianza de Partidos Socialistas de la República. Para mayor referencia ver GONZÁLEZ-POLO, Ignacio. Bibliografía General de las Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos 1910-1970. Gaceta Informativa de la CFE. México, 1978.

poseía de una limitada representación regional. De tal manera que esa fragmentación se tradujo en dispersión y no pudo cristalizar un verdadero sistema de partidos políticos.

La creación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR) tuvo la visión de incorporar y conciliar diversas elites políticas posrevolucionarias y pacificar el proceso político, en esa misma lógica en 1938 cuando el PNR se transformó en PRM, no sólo cambio de siglas, sino modificó su estructura incorporando al partido amplios sectores obreros, campesinos y populares que se vieron inmersos en una institución partidista corporativa y vertical<sup>46</sup>, pero que, en su momento significó una cuantiosa aceptación social, no sólo porque eran "tomados en cuenta" en la conformación del partido, sino porque el Presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940) hizo suyas las demandas por las que habían luchado en la Revolución Mexicana. Sin embargo, la organización de estos sectores desde el poder, tuvo un alto costo: la subordinación del actuar político de los sectores obreros, campesinos y populares. Se consagraba así, el corporativismo en México, que fortaleció al PRM como el partido dominante, el cual en 1946 adoptó el nombre con el que hoy se le conoce: Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La configuración de elementos como: el corporativismo, el presidencialismo, elecciones "manipuladas", etc., le permitieron al partido oficial constituirse como la "única opción real" de ejercicio del poder político en el Estado mexicano; usamos la frase "única opción real" porque si bien es cierto que el PRI era el partido predominante, eso no quiere decir que no existiesen otros partidos, sin embargo, los partidos políticos diferentes del PRI se quedaron en la marginalidad, no representaron una alternativa real de competencia electoral, ya que las condiciones de contienda no eran equitativas.

---

<sup>46</sup> La incorporación de estos sectores se dio a través de la afiliación al partido gobernante de organizaciones que el mismo PRM construyó: "los obreros fueron incorporados mediante la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM); los campesinos, mediante la Confederación Nacional Campesina (CNC); y los sectores populares, mediante la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)". CANSINO, César. *La transición mexicana 1977-2000*. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000, p.94.

Varios fueron los "intentos" por formar un sistema moderno de partidos políticos en México. Podemos decir que el parteaguas que permitió en términos formales el reconocimiento de los partidos políticos nacionales se genera con las reformas de 1977.

Es sabido que la vida política nacional a mitad de los setenta del siglo pasado, venía arrastrando un descontento social que fue palpable con los movimientos sociales generados por ferrocarrileros, médicos, maestros sin olvidar a los estudiantes; existía un reclamo generalizado en México, no se percibían los canales legales para la participación política. Existía una disolución entre lo real y lo formal. Aún en medio de esta situación adversa, la candidatura presidencial de 1976 se presenta solitaria, sin contendientes que pudieran representar la voz popular.

El triunfo de José López Portillo para encabezar la presidencia de la República reflejó la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia las contiendas electorales. Se planteó entonces la reforma política que significaba por un lado, el intento gubernamental de recuperar esa legitimidad y confianza; y por el otro, el reconocimiento de la lucha social por ampliar las libertades políticas para la participación legal de los ciudadanos en la cosa pública.

Jesús Reyes Heróles en su calidad de Presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE) y a su vez Secretario de Gobernación encabezó los trabajos que permitieran el debate para incluir en la vida institucional la participación política. Propone una serie de audiencias donde participarían 15 organizaciones políticas (la mayoría con una denominación de partido político), agrupaciones gremiales (de economistas y administradores públicos) y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos. La discusión fue enérgica, el señalamiento de que en los últimas cinco elecciones federales no se registró un solo partido nuevo, sino por el contrario la *competencia* se reducía a los mismos cuatro partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y si a ello agregamos que el PPS y el PARM apoyaban al PRI en las elecciones

presidenciales veremos que no había un sistema plural de partidos políticos en México.

Las conclusiones de las audiencias fueron retomadas y enviadas como iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados. Las reformas constitucionales cambiarían de manera importante la participación política en México, entre ellas destaca:

- 1) A los partidos políticos se les otorgaba el carácter de instituciones de interés público y nacional.
- 2) A los partidos nacionales se les reconocía el derecho a participar en elecciones locales.
- 3) El acceso a los medios de comunicación como prerrogativa para los partidos.
- 4) Ampliación de la Cámara de Diputados, con el reconocimiento de la representación proporcional, es decir, la composición de la Cámara quedaba con 300 diputados de mayoría relativa y se agregaban 100 de representación proporcional.
- 5) Se dio pie a un incipiente *sistema* de lo contencioso electoral al añadir nulidades, recursos y sanciones.
- 6) La CFE adquiriría la facultad para resolver acerca del registro<sup>47</sup> de los partidos políticos.

Las reformas adquirieron significación en la medida que se reconocía legalmente la importancia de los partidos políticos al convertirse en entidades de interés público, sin duda, " una de las partes medulares de la reforma política, el reconocimiento constitucional del papel de los partidos en el futuro inmediato del Estado mexicano"<sup>48</sup>.

En palabras de Octavio Rodríguez Araujo: "... la reforma política se plantea como una respuesta necesaria a la presión de las masas trabajadoras a

---

<sup>47</sup> Otra de las reformas se refiere al llamado registro condicionado que no es otra cosa que en los procesos electorales, los partidos políticos debían obtener al menos el 1.5% de la votación para poder continuar con su registro.

<sup>48</sup> Becerra Ricardo, et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena, México, 2000, p. 109.

través de acciones múltiples que, espontáneas unas y organizadas otras, se han venido dando... La reforma política es también una victoria importante –que no definitiva- de años de lucha por la destrucción de un sistema político que ha sido generalmente autoritario<sup>49</sup>.

Las reformas constitucionales de 1977 obligaban a reemplazar la ley electoral de 1946. La nueva legislación sería nombrada como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE, conocida también como LOPPE) en ella se especificaban las reformas constitucionales para la formación de un sistema de partidos políticos. Es decir, se buscó la integración de diversos partidos a la vida institucional entre ellos destacan los de izquierda que habían sido marginados por años. Se le otorgó registro a los siguientes partidos: Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), sin embargo la derecha también fue acogida al incipiente sistema de partidos políticos, otorgándole el registro al Partido Demócrata Mexicano.

La reforma de 1977 rindió frutos en el sentido de que se abrían canales institucionales para la participación política, sin embargo, las elecciones locales de 1982 y 1985 se ven empapadas nuevamente por el *supuesto* fraude electoral, los partidos políticos exigen limpieza en los procesos, y una vez más el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado, responde con reformas electorales.

EL punto esencial en este periodo presidencial no es la participación política sino la grave crisis económica por la que atravesaba el país, sin embargo, en 1986 se generan otras reformas electorales, que amplían el número de diputados por representación proporcional de 100 que eran se incrementa a 200 de tal manera que la Cámara de Diputados se ve representada por un total de 500 diputados por los dos principios. Así también se dio la pauta para integrar un Tribunal de lo Contencioso Electoral que quedaría asentado en el reemplazo de la

---

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Editorial Siglo XXI, duodécima edición, México, 1997, p. 50.

LOPPE, en el Código Federal Electoral. Aún y con las reformas donde la participación de los partidos de oposición fue clara, el nuevo código generó desconfianza para los partidos políticos. Porque las autoridades electorales aún dependían directamente del gobierno federal y la composición de las Cámaras daba ventaja al partido en el poder.

En 1988, cuando el Frente Democrático Nacional (FDN) contendió de manera frontal al PRI, en las controvertidas elecciones federales que estuvieron impregnadas por el grito de fraude electoral, la legitimidad del régimen de partido predominante entraba en la crisis más aguda de su historia. Aún cuando en el papel el PRI ganó las elecciones de 1988, el cuestionamiento era contundente: en México no existía democracia.

Bajo este panorama los partidos políticos que no habían figurado como alternativa real para acceder al poder, empezaron a presionar y a consolidarse buscando adeptos para ello. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional (PAN) con una trayectoria desde 1946, tuvo su primer triunfo reconocido en 1989, en la primer gubernatura de un partido de oposición; el FDN se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática quienes encontraron una amplia aceptación social. Estos dos partidos son los que representaron fuerzas políticas de oposición.

Y a todo esto, ¿existe en México un sistema plural de partidos políticos? Si retomamos la definición formal que hicimos de sistema plural partidos, podremos afirmar que a partir de las reformas constitucionales en materia electoral de 1977 donde se reconoce el carácter de interés público para los partidos políticos, así como de los triunfos electorales locales y las reformas electorales de 1996<sup>50</sup>, existe una conglomeración compuesta por varios partidos políticos que están en posibilidades de confrontarse electoralmente mediante su propuesta o proyecto de nación, su práctica política, o su ideología, en estos términos se presenta para los ciudadanos mexicanos la opción palpable de elegir diferentes alternativas de partidos políticos que están en capacidad de competir.

Para los fines de esta investigación no se hace necesario un análisis histórico de partidos políticos, sin embargo, es prudente hacer referencia a *grosso*

---

<sup>50</sup> Para mayor referencia ver apartado 3.1.

*modo* de la conformación de partidos en la última década del siglo XX. En las elecciones federales de 1991 participaron 10 partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Popular Socialista (PPS), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), PEM, Partido del Trabajo (PT). Si vemos el porcentaje de votos que obtuvo cada partido en esta elección encontraremos que el PRI, quien había perdido cierta fuerza en las elecciones de 1988, se reafirmó como el partido predominante con el 61.43% de los votos, el PAN fue el más cercano con el 17.67%, posteriormente el PRD con el 8.31% y el resto estuvo por debajo de los 4 puntos porcentuales. Es decir para 1991 era claro que el partido oficial no había perdido su lugar como el partido hegemónico, pero también podíamos ver que existían dos fuerzas políticas importantes: el PAN y el PRD.

En las elecciones federales de 1994 se corroboró la tendencia ya conocida, tres partidos políticos eran los que mantenían una presencia significativa en el ejercicio del poder político: El PRI obtuvo poco más del 50% de los votos, el PAN refrendó su segundo lugar con el 26%, el PRD alcanzó el 17% de la votación, el PT mantuvo su registro con el 2.8% y el resto de los partidos (PARM, PVEM, PPS, PDM) no alcanzaron ni el 1% de los votos. Aunque en número existían 9 partidos políticos, el PRI mantenía institucionalmente la balanza a su favor, sin embargo, el PAN y el PRD avanzaban en la presión política por las reformas electorales que permitiesen una contienda equitativa para los participantes.

La formación del sistema plural de partidos políticos en México constituyó un prolongado proceso, una amplia lucha de los partidos políticos de oposición por obtener espacios de poder, pero solamente con las reformas electorales de 1996 se pudo cimentar una confrontación más equitativa de la participación electoral de cada partido. Aún cuando se han mantenido un buen número de partidos en el mapa político electoral, cabe recalcar que en la última década del siglo XX solamente tres han figurado de manera importante en la conformación de un

sistema plural de partidos, son tres los que han obtenido más relevancia en la representación popular a través de la elección de gobernantes.

Los partidos a los que nos referimos son el Partido Acción Nacional (PAN)<sup>51</sup>, Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>52</sup> y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>53</sup>. Estos tres partidos se han erigido como los más significativos del sistema plural de partidos políticos, porque han ganado espacios de representación popular manteniendo una competencia electoral (cuadro 5).

#### ELECCIONES FEDERALES

| PARTIDO | 1988   | 1997   | 2000   |
|---------|--------|--------|--------|
| PAN     | 25.98% | 26.61% | 42.52% |
| PRD     | 16.88% | 25.72% | 16.64% |
| PR      | 50.76% | 39.09% | 36.10% |

CUADRO 5

Actualmente, el sistema plural de partidos políticos en México formalmente se compone de 8 partidos a nivel nacional, que están en capacidad

<sup>51</sup> En 1939 se funda el Partido Acción Nacional, asociación de ciudadanos mexicanos agrupados en torno a una concepción doctrinaria, el objetivo general del PAN según sus declaraciones es intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública, tener acceso al ejercicio democrático del poder y lograr: I. El reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de los derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad; II. La subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado a la realización del bien común; III. El reconocimiento de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de éstos en el interés de la nación, y IV. La instauración de la democracia, como forma de gobierno y como sistema de convivencia.

<sup>52</sup> El 4 de marzo de 1929 se fundó el PNR. El nuevo partido fue el marco para la integración y organización de las facciones de la Revolución en un solo organismo político. Años más tarde, el 30 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas lanzó la declaración formal de la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que sustituiría al PNR. El 18 de enero de 1946 tuvo lugar la Segunda Gran Convención del Partido de la Revolución Mexicana, que dio lugar a su transformación como Partido Revolucionario Institucional. En la declaración de principios del PRI se señala que es un partido político nacionalista, democrático y popular que lucha dentro del Estado de derecho por obtener y conservar el poder público con la finalidad de defender la soberanía, avanzar en la democracia e impulsar la justicia social en nuestro país.

<sup>53</sup> El Partido de la Revolución Democrática se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989. Su antecedente inmediato es el Frente Democrático Nacional, el frente electoral creado para las elecciones del 6 de julio de 1988 – origen y nacimiento del PRD -, y que postuló como candidato a la presidencia de la República al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. El Partido de la Revolución Democrática asume que México es una nación libre, republicana e independiente, con una composición pluriétnica, multilingüística y pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y que todo ello debe expresarse en las leyes que rigen a todas las mexicanas y los mexicanos. El PRD asevera que conduce sus actividades por medios pacíficos y democráticos y reafirma el principio fundamental de que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo poder público debe instituirse para beneficio del mismo.

de competir electoralmente y de darle a la ciudadanía la posibilidad de elegir una opción cualquiera. Hemos mencionado los tres partidos más importantes en México, sin embargo, existen otros partidos que han utilizado estrategias de alianzas con partidos más fuertes que le permitan acceder a reducidos espacios de poder. En las elecciones del 2000 fue el caso del Partido del Trabajo (PT)<sup>54</sup>, , Convergencia por la Democracia (CD), Partido Alianza Social (PAS)<sup>55</sup>, y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)<sup>56</sup>, quienes hicieron alianza con el PRD la cual se llamó Alianza por México. Asimismo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se alió con el Pan para formar la Alianza por el Cambio<sup>57</sup>.

Los ocho partidos políticos antes mencionados, nos permiten constatar que actualmente en México existe un sistema plural de partidos que dan cuenta de un elemento más en la conformación de la democracia formal en México, como ya mencionamos, a partir de las reformas en materia electoral de 1996 los partidos políticos se encontraron en condiciones más equitativas de confrontación electoral asegurando así a los ciudadanos la elección de alternativas diferentes. Fue sólo

---

<sup>54</sup> Se fundó el 8 de diciembre de 1990. En las elecciones de 1991, sólo obtuvo 270 mil votos, por lo que no consiguió el 1.5 por ciento que fija la ley para conservar el registro. Por ello comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país que le permitió rehabilitar su registro, el 13 de enero recibió la resolución definitiva del Instituto Federal Electoral. De acuerdo a su Declaración de Principios se basa en la línea de masas. Allí mismo señala que solamente el ejercicio pleno del Poder Popular les permitirá cristalizar la necesaria transformación social del país. El Programa de Acción específica, los objetivos sociales que pretenden en México: una sociedad autogestionaria, ética, libre, justa, próspera, productiva, eficiente, plural, democrática, ecológica, humanista y socialista.

<sup>55</sup> Durante el Congreso Nacional del Partido Demócrata, celebrado en la Ciudad de México el 26 de Octubre de 1997 se tomó el acuerdo de disolver legalmente al mencionado Instituto Político y convocar la creación de un nuevo Partido. La comisión Nacional Convocante, elaboró un proyecto de documentos básicos, los cuales en sus términos esenciales, fueron aprobados. Durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 30 de junio de 1999, por unanimidad de votos se aprobó la procedencia de registro legal del Partido Alianza Social, tuvo validez legal a partir del 1° de Agosto de 1999.

<sup>56</sup> En abril de 1997 se les reconoce como Asociación Política Nacional, posteriormente el 30 de junio de 1999 se les otorga registro como Partido Político Nacional. El Partido de la Sociedad Nacionalista señala que el nacionalismo es un término que describe la sensación y el sentimiento que tiene el hombre de pertenecer a un grupo o a una nación de manera integral. Entre sus objetivos que plantean destacan: a) defender la soberanía del país, b) fortalecer la vida democrática; c) abogar por el libre ejercicio de los derechos humanos y sociales; d) luchar por un desarrollo económico, justo y equilibrado, promover el nacionalismo en México; e) luchar por obtener puestos de elección.

<sup>57</sup> El 9 de febrero de 1991 se otorgó el registro como partido político al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se definen como una organización ecologista política interesada en el cuidado y conservación de la naturaleza y del medio ambiente. En su declaración de principios señalan que el patrimonio principal que tiene la humanidad es la naturaleza y el medio ambiente; los principios sociales a los que hacen referencia son autosuficiencia, desconcentración y convivencia armónica con la naturaleza; los principios políticos están fundamentados en la tendencia ecologista.

hasta este momento en el que el Estado mexicano puso los cimientos para la construcción de un sistema plural de partidos políticos.

Para finalizar este capítulo vale anotar algunas consideraciones. Si nosotros compendiamos los diversos apartados que hemos tratado, podemos aseverar -hasta aquí- que efectivamente el Estado mexicano postrevolucionario construyó instituciones y reglas procedimentales democrático formales -la participación ciudadana a partir de los derechos individuales, sociales y políticos; el derecho a sufragar; la elección de representantes populares y un sistema de partidos- sin embargo, éstas se vieron mermadas por el autoritarismo en México. No podemos negar que las instituciones democrático formales del Estado mexicano eran y aún son parte del marco jurídico del país, pero tampoco podemos soslayar que fueron utilizadas por un partido predominante que no respetó el desarrollo de las mismas, recordemos que, ciertamente en el papel existían los derechos individuales, sociales y políticos, pero los diferentes movimientos sociales como los de los ferrocarrileros, maestros, doctores y estudiantes (por mencionar algunos), pusieron en tela de juicio la aplicación y el respeto a estos derechos; lo mismo pasó con el sufragio y con la elección de representantes: el voto corporativo, la compra y coacción del mismo, así como la designación arbitraria de los candidatos imposibilitaron creer que México era un país democrático. La lucha en los años ochenta por una democracia política se hacía presente, ya no bastaba aquella promesa de cambiar la democracia política por la social, la ciudadanía exigía una democracia y esta no podía entenderse sin elecciones libres y transparentes que permitieran la alternancia en el poder.

Es decir, el desenvolvimiento de las instituciones democrático formales de jure en el Estado mexicano postrevolucionario fueron restringidas por los dos pilares de la dictadura perfecta: el Presidente de la República y el partido oficial, y aunque existían no eran suficientes para creer que México estaba inscrito en una democracia formal: el paso necesario era la credibilidad de las elecciones y la alternancia en el poder. Las elecciones federales de 1997 y 2000 serían el *parteaguas* institucional para fortalecer cada las reglas del juego democrático.

### CAPÍTULO III

#### UN ELEMENTO INDEFECTIBLE: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*La experiencia nos enseña que el momento más peligroso para un mal gobierno es en general cuando empieza a reformarse.*

Alexis de Tocqueville

El Estado mexicano postrevolucionario construyó instituciones políticas que lo identificaron como un sistema político antidemocrático con dos ejes fundamentales: el Presidente de la República y el Partido predominante, estas dos piezas centrales definieron el quehacer político. Las reglas procedimentales plasmadas en el marco jurídico constitucional para una posible democracia formal, fueron quebrantadas por prácticas corruptas de la elite en el poder. Muchas luchas, movimientos y presiones políticas tuvieron que darse para que fueran reconocidos los derechos mínimos necesarios para una incipiente democracia formal en México. Tal es el caso del sufragio, nadie puede negar que las figuras jurídicas como el sufragio, como los comicios periódicos para la elección de representantes populares, fueron parte del acontecer nacional pero también es innegable que estas figuras jurídicas sirvieron a la elite en el poder para "legitimar" su prolongada estancia en la dirección del Estado mexicano.

1988 significó un "foco rojo" para el sistema político mexicano, esta vez no le fue suficiente, al partido predominante, el corporativismo, ni la compra del voto o el condicionamiento del mismo, ni la utilización de recursos públicos para la campaña electoral; esta vez tuvo que recurrir al fraude electoral más evidenciado en la historia contemporánea de México. 1988 demostró el autoritarismo y sirvió entre otras cosas para consagrar dos fuerzas políticas de oposición, para desarrollar el incipiente sistema plural de partidos políticos y para repensar el marco-jurídico electoral en México. Las presiones políticas viraron en ese sentido, la lucha por el reconocimiento del sufragio efectivo, por la legalidad, transparencia y equidad en los comicios, así como por evitar la manipulación del PRI-gobierno en cada elección, caracterizaron la última década del siglo XX.

En este tercer capítulo ubicaremos las reformas constitucionales en materia electoral que permitieron el desarrollo de instituciones y reglas procedimentales para arribar a una democracia formal en México. Hasta aquí hemos sostenido que los elementos para una democracia formal como son la participación ciudadana a través del reconocimiento jurídico de los derechos individuales políticos y sociales, así como la figuras jurídicas: sufragio, representantes populares y un sistema plural de partidos políticos eran elementos ya constituidos antes de finalizar la década de los 90, sin embargo, aún no se podía pensar en una consolidación de la democracia formal en México, hacían falta dos elementos indefectibles: un órgano electoral independiente e imparcial que garantizara elecciones libres, transparentes y legales ajenas a cualquier especulación de fraude electoral y por supuesto la alternancia en el poder.

### **3.1 CONSTITUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: REFORMAS ELECTORALES 1986, 1989-1990, 1993 Y 1994**

Las instituciones y reglas procedimentales democrático formales como son: la garantía de la participación ciudadana a partir de los derechos individuales, sociales y políticos erigidos en la Constitución; el derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo; la elección de representantes por el principio de mayoría relativa y representación proporcional y; la existencia de un sistema plural de partidos políticos eran condiciones ya dadas en la última década del siglo XX en México, sin embargo, la percepción era que México estaba inscrito en un régimen de partido predominante<sup>1</sup>, es decir, en la célebre "*dictadura perfecta*". Los fraudes electorales que dejaban sombra en cada elección y la configuración de los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) provenientes de un mismo partido (PRI) indicaban claramente que México estaba fuera de un sistema democrático.

La década de los 80's se caracterizó por padecer crisis agudas, no sólo en términos económicos sino también políticos, el señalamiento del autoritarismo en México presionaba en los círculos de la elite política. En vísperas de la última

---

<sup>1</sup> Al respecto ver SARTORI, Giovanni. *Partidos y ... op. cit.*

elección presidencial de esta década, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), lanzó una iniciativa de ley para reformar la Constitución en materia electoral que permitiera darle una aire democratizador a la elección, propuso: 1) Aumentar la representación proporcional de 100 a 200 diputados, 2) definir como función del gobierno federal, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, 3) un tribunal de lo contenciosos electoral, 4) la recomposición numérica del órgano electoral, y posteriormente añadiría, 5) la creación de un Código Federal Electoral.

Las reformas electorales de 1986 aprobadas por la mayoría priísta en noviembre del año citado, no fueron más que un maquillaje a las reglas del juego electoral, "la gran mayoría de quienes llevaron adelante la reforma electoral de 1986 estaban motivados no por un sincero deseo de progreso democrático, sino por la preocupación de barnizar a las instituciones políticas con una ligera capa de democratización, generado por la inquietud de darle más credibilidad a los procesos electorales y a sus resultados; por el deseo de encontrar fórmulas que pudieran hacer creer en una limpieza electoral y en una mayor participación de todas las corrientes políticas. Aquella preocupación, esa inquietud y este deseo, fueron la motivación de la reforma electoral de 1986"<sup>2</sup>. Al definirse como función del gobierno federal y en específico del Poder Ejecutivo a través del secretario de Gobernación, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, no había ninguna garantía de transparencia, la balanza electoral se inclinó hacia el partido oficial.

El proceso electoral era sencillo para el PRI-gobierno, la Comisión Federal Electoral (CFE) la presidía el titular de Gobernación, los dos representantes del Poder Legislativo pertenecían a la fracción parlamentaria mayoritaria -es decir al PRI-, y el resto de los integrantes eran representantes de partidos políticos que, aún si los de oposición se unieran no lograrían los votos suficientes para la toma de decisiones, entonces la preparación y desarrollo de los comicios quedaba a cargo del PRI-gobierno; aún más la calificación de las

---

<sup>2</sup> KRIEGER, Emilio. Derecho electoral en julio de 1988, en González Casanova, Pablo (coordinador). *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. Ed. siglo XXI, México, 1990, p. 18

elecciones correspondía a los colegios electorales, con lo cual la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, efectivamente daba resoluciones pero los colegios electorales tenían toda la facultad de revocarlas. Estas fueron las reglas procesales bajo las que habría de operar las elecciones de 1988.

Bajo estas condiciones desiguales para los contendientes y por lo tanto antidemocráticas, en las elecciones de 1988 se enfrentaban electoralmente tres fuerzas políticas importantes: el Frente Democrático Nacional (FDN), el Partido Acción Nacional y el partido oficial (PRI) y como era de esperarse, el PRI ganó nuevamente las elecciones pero con ciertas acotaciones al poder casi monopólico del partido oficial. Las consecuencias de las elecciones de 1988 han constituido un parteaguas en la historia reciente del Estado mexicano, porque, aunque se vieron manchadas por el fantasma del fraude electoral, se avanzó en: la consolidación de tres fuerzas políticas; la votación priísta cayó a niveles del 50%; aumentaron los triunfos de la oposición, en términos de curules el PRI obtuvo 260 y la oposición 240; el reconocimiento en el Senado para la oposición ya que quedaron cuatro escaños para ellos, pero sobre todo, lo más importante fue la reaparición del reclamo generalizado por la democratización del país.

El reconocimiento "a toda costa" del triunfo del candidato del PRI por parte del gobierno, dejó claro que el partido oficial no estaba dispuesto a dejarle a las urnas la cuestión de la sucesión presidencial, en este panorama y bajo la duda de legitimidad del triunfo electoral del PRI, iniciaba el 1° de diciembre de 1988 su periodo presidencial Carlos Salinas de Gortari. En la toma de posesión como presidente de la República, Carlos Salinas ante la incredulidad de los ciudadanos y partidos políticos sobre la legalidad de su gobierno declaraba: "Propongo un acuerdo político, que fortalezca nuestra unidad y que de cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos comenzando por el propio gobierno, la garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales"... más adelante señalaba "estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo... la profundidad y ritmo de la reforma serán

consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir <sup>3</sup>. En este sentido se comprometía ante la nación, a efectuar una reforma política consensuada con los partidos políticos para que se generara la confianza en la ciudadanía de la cual carecía en esos momentos.

Evidentemente, los partidos políticos tomaron con desconfianza este pronunciamiento que intentaría materializar a través del entonces Secretario de Gobernación y a su vez Presidente de la Comisión Electoral Federal, Fernando Gutiérrez Barrios, con el llamamiento del 19 de diciembre de 1988 a iniciar una serie de mesas de trabajo donde se plantearan las reformas político electorales que debía modificar al Código Federal Electoral (COFEL) para que en junio se iniciará un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión que aprobara las reformas consensuadas. Los partidos políticos a pesar de su desconfianza accedieron a entrar en un proceso de discusión siempre y cuando en la consulta existiera una representación igualitaria. De esta manera se iniciaron las mesas de trabajo para la discusión de la reforma política electoral.

La oposición del Frente Democrático Nacional (FDN) y el PAN coincidían en que la reforma política electoral debía contener por lo menos la representación igualitaria de los partidos políticos en todos los órganos electorales, la elaboración de un nuevo padrón supervisado por una institución autónoma, la expedición de una nueva credencial de elector con fotografía, el uso igualitario de los medios de comunicación, así como, que la reforma debía garantizar constitucionalmente la existencia de un organismo autónomo e imparcial para la preparación y realización de las elecciones que asegurara el pleno respeto al voto popular, es decir, se pugnaba porque el gobierno no participara en los órganos electorales y porque cada voto emitido contara y contara bien.

Después de meses y meses de discusión y análisis de iniciativas diversas, no sólo en la Comisión Federal Electoral (CFE) -donde se llevaron a cabo las mesas de trabajo-, sino también en la Cámara de Diputados, se acordó convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que iniciaría el 28

---

<sup>3</sup> SALINAS de Gortari, Carlos. *Discurso pronunciado después de rendir su protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos* en periódico La Jornada, 2 de diciembre de 1988 p.III.

de agosto de 1989 y finalizaría el 20 de octubre del mismo año. Cada fuerza política tenía ya previstas las propuestas que habrían de exponer. El punto medular para los partidos de oposición residía en: "la composición y forma de integración de los organismos electorales... los órganos electorales deben ser imparciales y autónomos de cualquier fuerza política y de los poderes públicos"<sup>4</sup>, con este acuerdo, se constituía un frente parlamentario sobre la reforma política donde dejaban entrever que los organismos electorales eran parciales y tenían la ingerencia directa del PRI-gobierno, por lo cual pugnarían por un organismo imparcial y autónomo.

La concepción de las tres fuerzas políticas más importantes en el país en cuanto a la constitución del organismo electoral se resume en lo siguiente: el PRI proponía que en el órgano superior existiesen consejeros electorales y consejeros magistrados nombrados respectivamente por el poder Ejecutivo y el Legislativo, además que los partidos nombraran representantes, esta propuesta no cambiaba la esencia de la estructura de la CFE; el PRD proponía un Consejo Estatal Electoral que sustituyera a la CFE que estaría compuesto por un representante de cada partido con registro y ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados mediante la mayoría de las 2/3 partes, sin embargo, al no presentar el número de integrantes, la propuesta era imprecisa; y el PAN proponía un Consejo Federal del Sufragio que sustituiría a la CFE, compuesto por el secretario de Gobernación -que carecería de voto-, un consejero de la Cámara de Diputados, otro de la Cámara de Senadores, un consejero de la Suprema Corte de Justicia, más lo consejeros de cada partido -todos con derecho a voto-.

El enfrentamiento entre el "frente parlamentario de oposición" y la bancada priísta estaba en el escenario político, el PRI declaraba que no estaba dispuesto a ceder la permanencia del gobierno en el máximo órgano electoral. Las pugnas por las reformas electorales no avanzaban, los consensos se enredaban, y esta vez el PRI no podía aprobar la reforma por sí solo, ya que para que la

---

<sup>4</sup> "Declaración parlamentaria sobre la reforma electoral" firmada por las fracciones parlamentarias del PAN, PRD (partido que tiene como antecedente inmediato al FDN y obtuvo su registro el 5 de mayo de 1989), PARM y un grupo independiente (que provenía de una escisión del PFCRN). En periódico *La Jornada* 7 de septiembre de 1989 p.17.

propuesta del PRI prosperara tratándose de una reforma constitucional se requería por ley las 2/3 partes de la Cámara y de acuerdo a la composición de ésta -después de los comicios de 1988- el PRI con 260 curules no cubría el requisito, debía buscar otra fracción parlamentaria que lo apoyara.

A mediados de octubre cuando empezó a circular entre las curules el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, los diputados del PRI la firmaban a favor, el PRD, PARM, PPS, PFCRN en contra, y los espacios del PAN se encontraban vacíos. El PAN se asumía como la fuerza definitoria de las reformas, parecía que el incipiente "frente parlamentario de oposición" se venía abajo. El 17 de octubre en la primera hora de la madrugada cuando se anunciaba la votación formal del dictamen, el PAN inclinaba la balanza a favor de la propuesta priísta aún cuando un día antes Acción Nacional había sacado desplegados donde le decía a la opinión pública que no declinarían su posición<sup>5</sup> y con 346 votos del PRI y PAN se consumaban las reformas electorales de 1989<sup>6</sup>.

De esta manera en octubre del mismo año la subcomisión de la Cámara de Diputados formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60, 73 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue aprobado el 28 de diciembre de 1989.

En medio de las dudas que generó el Partido Acción Nacional<sup>7</sup> se aprobaba la reforma electoral, según el decreto del 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 de mismo mes y año, que entre otras cosas señalaba:

---

<sup>5</sup> Al respecto ver *Proceso* No. 674.

<sup>6</sup> La decisión del PAN de votar a favor la propuesta del PRI, se debió al acuerdo llamado "carta de intención" donde ambos firmaron compromisos que abarcaban varios temas, pero uno de los más importantes era la composición de los órganos electorales. Al respecto ver Woldenberg, José. *Ahora sigue el Código*, en revista *Nexos* no. 147, marzo de 1990.

<sup>7</sup> Vale decir que estas dudas se dieron porque justamente en 1989 hubo procesos electorales en varios estados de la República, uno de los casos más sonados fue el de Baja California en donde se reconoció por primera vez en la historia reciente de México, un proceso de alternancia en el poder cuando a nivel estatal, Ernesto Ruffo Appel candidato de Acción Nacional obtenía el triunfo como gobernador del estado, se decía entonces que Acción Nacional había acordado este triunfo a cambio de su voto a favor de la propuesta priísta de reforma electoral. Dicho sea de paso, el hecho histórico opuesto fue el mencionado fraude electoral en Michoacán.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...<sup>8</sup>

Por lo tanto, quedaba claro que el poder Ejecutivo seguiría siendo uno de los principales actores en la constitución de los órganos electorales, sin embargo, cabe mencionar que hubo algunas modificaciones en la materia, por ejemplo, anteriormente el COFEL señalaba que correspondía al **gobierno** federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; y con la reforma de 1990, se advertía constitucionalmente la naturaleza de la **función estatal**. En la organización de las elecciones, jurídicamente había un adelanto, pero políticamente no quedaba resuelta la cuestión de la imparcialidad y transparencia del órgano electoral aunque se declarara autónomo en sus decisiones.

La siguiente discusión en materia electoral dio seguimiento a las reformas de 1989: la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que sustituiría al COFEL. El somero "bloqueo" parlamentario del PRI y PAN para la reformas electorales tenía reveses, Acción Nacional esperaba que el PRI cumpliera con la *Carta de Intención* para negociar juntos las reformas secundarias que delimitarían la actuación de los órganos electorales. Las negociaciones no avanzaban y aunque el PRI contaba con la mayoría necesaria (50%+1) para aprobar leyes reglamentarias, buscaba consenso con el PAN para 'legitimar' las reformas, no le bastaba el apoyo que había conseguido del PPS y EL PFCRN.

Desde que se presentó el predictamen para la reforma electoral, las bancadas del PRI y el PAN entraron en un proceso de discusión, las diversas reuniones desembocaron en acuerdos para un dictamen pactado. El 13 de julio en vísperas de la aprobación se daba lectura a la propuesta, sin embargo, el PAN

---

<sup>8</sup> GALVÁN Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Mc Graw Hill. México 1997. p.12.

descubrió ciertos "errores" que no coincidían con lo acordado, por lo que protestó y pidió un receso. Después de un prolongado receso, de una charla entre el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios y el Coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, Vicencio Tovar; a media noche se reanuda la sesión, cada partido había fijado ya su posición: El PRI a favor, el PAN, dividido públicamente a favor - aunque la tercera parte de la fracción en contra -, el PRD y un grupo independiente en contra, y el PARM, el PPS-y el PFCRN, con críticas a la ley, pero su voto a favor de una legislación que no garantizaba procesos electorales democráticos.

Por decreto, el 15 de agosto de 1990 el Congreso de la Unión en un periodo extraordinario de sesiones, expidió el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. La aprobación del COFIPE indudablemente implicaba avances<sup>9</sup>, pero no tocaba los puntos nodales: la estructura imparcial del órgano electoral y la garantía del respeto al voto. Uno de los puntos importantes del COFIPE fue la constitución del Instituto Federal Electoral (IFE) como responsable de la función estatal de organizar las elecciones, señalado en su artículo 68. Bajo este precepto el IFE se crea como un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Aún cuando *de jure* se establecía un organismo autónomo, esta "independencia" del instituto electoral era mermada por la ingerencia directa del Ejecutivo, a través del Secretario de Gobernación, sosteniendo un círculo vicioso: el Ejecutivo organizaba las elecciones y participaba en ellas mediante la designación del candidato oficial. Era juez y parte del proceso electoral.

La misma integración del órgano superior del IFE inclinaba la balanza hacia el partido oficial. El Consejo General (CG), órgano superior de decisión de los procesos electorales del IFE, se componía por: un Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) que fungía como Presidente; 4 Consejeros del Poder Legislativo, dos por cada Cámara, el primero de cada una designado

---

<sup>9</sup> Como la disposición de la nueva credencial de elector con fotografía, el precepto de que los presidentes de casilla no fueran dirigentes de partido y que las afiliaciones a los partidos políticos fueran individuales.

por la mayoría parlamentaria y los restantes por la primera minoría; seis consejeros magistrados (votados por las 2/3 partes de la Cámara de Diputados); y un representante de partido político por cada 10% de la votación anterior. Si traducimos estas cifras, la conformación del CG del IFE quedó por 13 miembros del ala oficial (el Secretario de Gobernación, 6 Consejeros Magistrados<sup>10</sup>, cuatro representantes por el PRI, un senador y un diputado priistas). La oposición se integró por dos representantes de Acción Nacional, más un diputado panista; un representante del PRD, más un senados del mismo partido, y uno más por cada uno de los tres partidos restantes (PARM, el PPS y el PFCRN). Es decir, ocho en total, con lo que la oposición no pudo aspirar a decidir en el CG.

Con las reformas de 1990 quedaba claro que "a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVI.- Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes" (Art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), es decir, en la reforma de 1990 el secretario de Gobernación (que en ese entonces era Fernando Gutiérrez Barrios) era al mismo tiempo el Presidente del Consejo General del IFE; lo que provocó el descontento de los partidos, no se conseguía deslindar al Ejecutivo de los procesos electorales, además, este personaje había sido implicado en la masacre de los estudiantes en la plaza de las tres culturas, el 2 de octubre de 1968, lo que lo convertía en copartícipe de uno de los actos de represión más recordados en la historia contemporánea de México, por lo que existía cierto rechazo hacia Gutiérrez Barrios no sólo por parte de los partidos políticos, sino de la misma ciudadanía. Aunado a ello, el equipo de trabajo en cuestiones electorales del que se vio rodeado, tenían una amplia militancia en el partido oficial, por ejemplo, cuando se sustituyó a Emilio Chuayffet en la Dirección General del IFE, se hizo por Arturo Núñez Jiménez, quién hasta un día antes era subsecretario de Gobernación, en 1988 fue comisionado propietario del PRI ante

---

<sup>10</sup> Los seis consejeros magistrados titulares designados fueron: Sonia Alcántara Magos, exsecretaria general del Gobierno de Querétaro y exsubprocuradora en ese estado; Manuel Barquín Álvarez, exabogado de la UNAM, del grupo Carpizo/Ruiz Massieu; Luis Espinosa Garozpe, exmagistrado del Tribunal del Justicia de Veracruz; Olga Hernández Espíndola, exdirectora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Germán Pérez Correa hermano de Fernando, exsubsecretario de Gobernación y Luis Tirado Ledesma, michoacano integrante del Tribunal Superior de Justicia de ese estado. Para mayor referencia ver revista Proceso No. 726 del 1º de octubre de 1990.

la Comisión Federal Electoral, además tuvo diversos cargos en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, entre otros, Secretario Adjunto del CEN del PRI (1984-1985) y el de Secretario de Capacitación Política (1985-1988), es decir, los militantes del PRI presidían los órganos electorales.

Las primeras elecciones que estuvieron a cargo del IFE fueron las de agosto de 1991. En retrospectiva podemos ver que, la reforma electoral de 1989-1990 no fue más que un maquillaje "democratizador" para los comicios de 1991, que no consiguió ni credibilidad, ni confianza, ni legitimidad para un sistema político en crisis. Los cientos de impugnaciones en casillas por parte del PAN y del PRD, el abstencionismo, la anulación de votos admitida, así como la competencia inequitativa de los partidos políticos, demostraron la incredulidad de los ciudadanos como también de los partidos políticos de unas elecciones libres y transparentes, pero sobre todo, demostraron que el Estado mexicano no era democrático, en términos formales, aún no se lograba consolidar un órgano imparcial ajeno al partido oficial y al gobierno. Las reformas electorales de 1989-1990 quedaron lejos de garantizar jurídica y políticamente la transparencia de los procesos electorales como había prometido Carlos Salinas de Gortari en la toma de posesión como Presidente.

Los comicios de 1991 ahondaron la desconfianza en el gobierno salinista, por ello, en el cuarto informe de gobierno (1º de noviembre de 1992), Salinas de Gortari señalaba: "si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales; y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales"<sup>11</sup>. Salinas impulsaba la segunda reforma electoral, las negociaciones con los partidos políticos no fueron sencillas, en un primer momento el PRI no estaba dispuesto a discutir reformas constitucionales, así que el PRD y PAN

---

<sup>11</sup> Cuarto Informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en periódico *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992.

llegaron a un acuerdo y emitieron una declaración conjunta en la que demandaban: "1)Tribunal electoral autónomo, 2)apertura del Senado a la representación proporcional, 3)modificación de la estructura y composición del IFE, 4)revisión de requisitos para ser Presidente de la República, 5)regulación del sistema financiero de los partidos, 6)garantía de equidad en los espacios y tiempos en medios de información, 7)padrón confiable, 8)normas que garanticen el secreto en el voto, 9)simplificación de los procesos de votación, 10)restablecimiento de candidaturas comunes y 11)simplificación de coaliciones"<sup>12</sup>. Este acuerdo entre los partidos de oposición más importantes y el rechazo de todos los partidos a sólo modificar el COFIPE permitió que el PRI diera marcha atrás y abriera toda la agenda.

El 7 de julio de 1993, Salinas de Gortari propone un acuerdo entre los tres partidos políticos principales (PAN, PRI y PRD) para una nueva reforma política, la segunda de su sexenio, en la que apuntaba: 1)Abrir el senado a la representación de las minorías, mediante la incorporación de un senador adicional por cada entidad, el cual sería asignado a la primera minoría; 2)Eliminar la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados (reforma de 1986) para asegurar la igualdad de condiciones para el acceso de los partidos a la designación de diputados plurinominales; 3)Suprimir la autocalificación del Poder Legislativo y dotar al Tribunal Federal Electoral para estas atribuciones<sup>13</sup>. Posteriormente y a petición de Vicente Fox a través del PAN se incluiría una más, la reforma al art. 82 para dejar de lado la prohibición de la posibilidad de que un mexicano de padres mexicanos pero no por nacimiento pudiera ser candidato presidencial.

La mecánica del acuerdo fue difícil, en agosto de 1993 Cuauhtémoc Cárdenas declaraba que la reforma electoral no incluía los 11 puntos acordados por el PRD y el PAN era "irrelevante y no garantizaba que la elección de 1994 fuera transparente", por el contrario, Castillo Peraza -Presidente del PAN- veía con buenos ojos el proyecto de reforma del PRI, al respecto dijo: "es una propuesta mucho más abierta y aceptable que la original y pone las bases para un cuarto

---

<sup>12</sup> Acuerdo en periódico, *La Jornada*, 28 de junio de 1993, p.37

<sup>13</sup> Al respecto ver *Proceso* No. 871, 12 de julio de 1993. Especialmente el artículo de Jorge Alcocer "Reforma o cambio de rumbo".

poder, que sería el poder electoral”<sup>14</sup>. Estas tendencias habrían de reflejarse en la votación de la reforma.

En agosto de 1993 se aprobaron las reformas constitucionales -que abarcaban la propuesta del PRI- en materia electoral a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82<sup>15</sup>, 110; el PRI, PAN, y PARM aprobaron en lo general, con 386 votos a favor y 56 en contra -entre ellos los del PRD-<sup>16</sup>. Ésta entró en vigor a partir del 4 de septiembre de 1993.

Las condiciones políticas y sociales de 1994 fueron especialmente complejas: la insurrección de un grupo armado que ponía en entredicho la *paz social*, Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos de América y Canadá; el asesinato del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio -marzo de 1994-; y la proximidad de elecciones federales para renovar el Poder Ejecutivo y Legislativo entretejían condiciones de incertidumbre para el Estado mexicano. La lucha por arribar a la democracia se reflejó con mayor fuerza en este año. A partir del estallido en Chiapas, se recrudecía la falta de democracia en el país, por ello, dos de los puntos que demandaba el EZLN en su pliego petitorio formal eran: “Primero.- Demandamos que se convoque a una elección verdaderamente libre y democrática, con igualdad de derechos y obligaciones para las organizaciones políticas que luchan por el poder, con libertad auténtica para elegir una u otra propuesta y con el respeto a la voluntad mayoritaria. Segundo.-Otro camino para garantizar la realización de elecciones libres y democráticas verdaderas es que se haga realidad, en las grandes leyes de la nación y en las locales, la legitimidad de la existencia y trabajo de ciudadanos y grupos de ciudadanos que sin militancia partidaria, vigilen todo el proceso electoral, sancionen su legalidad y resultados, y den garantía como autoridad real máxima, de la legitimidad de todo el proceso electoral”<sup>17</sup> esta petición se dio a conocer en la primera etapa del diálogo para la

<sup>14</sup> Notas periodísticas en revista *Proceso*, No. 875, 9 de agosto de 1993

<sup>15</sup> La reforma al art. 82 causó controversia, por lo cual no fue aprobada en este paquete de reformas, sino que en septiembre del mismo año en sesión extraordinaria se aprobó.

<sup>16</sup> Ver *Proceso* No. 878, 30 de agosto de 1993.

<sup>17</sup> Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena - Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en suplemento *Perfil de La Jornada*, 3 de marzo de 1994, p.2

paz en Chiapas entre el gobierno federal y el EZLN. El reclamo en estos dos puntos engloba, la garantía de participación de la ciudadanía, el respeto al sufragio, la existencia de un sistema plural de partidos políticos y una autoridad electoral imparcial que diera legitimidad a los comicios con la participación directa de ciudadanos, en pocas palabras, se exigía la democracia formal en México.

El señalamiento no sólo fue a nivel nacional, sino abarco también el ámbito internacional. El periódico *New York Times* de Estados Unidos de América anticipaba un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión para reformas "radicales" en materia electoral que permitieran comicios transparentes y legítimos ante la presión del EZLN.

El llamado del gobierno norteamericano no se hizo esperar, el Vicepresidente Al Gore junto con el ex-presidente Jimmy Carter hacían hincapié en que el Estado mexicano no era democrático. El Departamento de Estado planteaba para México objetivos de política exterior estadounidense: "aclarar su política en cuestión de democracia y apoyar a los grupos estadounidenses que tienen programas de ayuda para observadores electorales"<sup>18</sup>. Ante la presión nacional e internacional el Consejo General del IFE (CG) acordó aceptar observadores electorales extranjeros para los comicios del 21 de agosto de 1994 y no solamente eso, sino después de casi dos meses de negociaciones entre PRI, PAN y PRD se acordó un periodo extraordinario de sesiones para la reforma político-electoral.

Después de amplias negociaciones y con un acuerdo parcial (las bancadas del PAN, PRI y PARM, que votaron a favor, el PRD -de manera diferenciada con 19 votos a favor y 16 en contra-, mientras que el PPS y PFCRN votaron en contra) el 22 de marzo de 1994, se aprobaron en la Cámara de Diputados el paquete de reformas al art. 41 constitucional y al Código Penal (en el que se incluyeron se incluyeron 17 delitos electorales), las reformas permitieron cierta autonomía a los órganos directivos del IFE, se eliminó el voto de los partidos políticos en la toma de decisiones de los órganos electorales y se fortaleció la participación ciudadana. Además, se introdujo el principio de independencia del

---

<sup>18</sup> Nota periodística en revista *Proceso* No. 906, 14 de marzo de 1994, p.10.

IFE<sup>19</sup>, desapareció la figura de Consejero Magistrado y se suplió por la de Consejero Ciudadano para "ciudadanizar" los órganos electorales. La reforma implicó que sólo habría once votos: seis de Consejeros Ciudadanos, dos de Consejeros del Senado, dos de Consejeros Diputados y uno del Presidente del Consejo General quién ya no tendría derecho al voto de calidad. De esta manera los Consejeros de cada partido político perdieron se derecho a voto y solo podrían opinar, así también, la reforma contempló el derecho de los ciudadanos mexicanos para participar como observadores de todo el proceso electoral -no sólo el día de los comicios, como se hacía antes-, y la ampliación de las facultades del Consejo General par fijar el tope máximo de gastos que podrán erogar los partidos políticos<sup>20</sup>.

Las reformas electorales de 1993 y 1994 se pondrían a prueba en los comicios federales de agosto de 1994. El ambiente previo a las elecciones marcaba un rumbo parecido al de 1991, el vínculo entre la campaña del PRI y el gobierno se hizo evidente cuando investigadores nacionales y extranjeros denunciaron el carácter político electoral del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), por ejemplo, en una nota periodística de Sonia Morales aludía a varios investigadores, entre ellos a Denisse Dreser -investigadora de la Universidad de Princeton- quien decía que "el PRONASOL había servido para todo -consolidar la imagen presidencial, dismantelar las organizaciones políticas independientes, diluir el descontento social, minar a la oposición, reestructurar élites priístas, ganar votos- menos para combatir efectivamente la pobreza"; a su vez Blanca Heredia -investigadora del ITAM- sostenía que "por medio de él (PRONASOL) se había conseguido generar una maquinaria política controlada directamente por el Ejecutivo, cuyo desarrollo había permitido revertir la pérdida de eficacia electoral del PRI"<sup>21</sup>. Otro elemento que permitió constatar la parcialidad de los comicios fue la incursión de reconocidos militantes priístas en prácticamente todo el aparato electoral, entre ellos podemos mencionar a Arturo

<sup>19</sup> Cabe recordar que antes de esta reforma los principios de IFE eran certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, éste último es cambiado por independencia.

<sup>20</sup> Ver revista *Proceso* No. 915 16 de mayo de 1994.

<sup>21</sup> Nota periodística de Sonia Morales "Después de cumplir su papel electoral, PRONASOL y PROCAMPO fueron retirados de los anuncios" en revista *Proceso* No. 927. 8 de agosto de 1994, p. 19.

Núñez (director del IFE) y a Carlos Almada (director ejecutivo del Registro Federal de Electores). Aunado a ello, el Centro de Estudios de la Sociedad Mexicana a través de un estudio realizado, señalaba que la lista nominal dejaba sin derecho de voto a poco más de 5 millones de electores, y no podemos dejar de mencionar las múltiples denuncias electorales contra el PRI que las autoridades en la Fiscalía Especial declararon improcedentes. Con base a estos elementos podemos decir que las elecciones de 1994 estuvieron bajo la sombra de comicios parciales y maniatados por el PRI-gobierno. El Estado mexicano no lograba arribar a la democracia formal.

### 3.2 AUTONOMÍA Y FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: REFORMA ELECTORAL 1996

Las elecciones federales de 1994 fueron ganadas por el PRI, un amplio margen de votos (50.13%) dio el triunfo a Ernesto Zedillo, sin embargo, aún las prácticas antidemocráticas se hicieron presentes en esta contienda<sup>22</sup>. El ambiente político de desconfianza seguía siendo constante, en medio de una inestabilidad que implicaba instituciones y procedimientos *de jure* con fallas en materia electoral.

En el discurso pronunciado por Ernesto Zedillo en la toma de posesión como Presidente de la República, reconocía las grandes limitaciones de las instituciones y procedimientos electorales: "México exige una reforma que... erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales... debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad

---

<sup>22</sup> Cabe hacer la aclaración que otro de los elementos que motivaron el triunfo del PRI fue el llamado "voto de miedo", recordemos que el 1° de enero México despertó con la noticia del surgimiento de un movimiento guerrillero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, quienes se alzaban en armas el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio, el PRI utilizando esta coyuntura lanzó una campaña por "la paz", el mensaje era que si se votaba por el PRI la paz continuaría, pero de lo contrario la guerra se avecinaba.

electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político."

Bajo esta promesa política, Zedillo a casi 50 días de su gobierno, anunció la nueva reforma electoral "definitiva", compromiso que llamaría *Acuerdo Político Nacional* firmado con las dos fuerzas de oposición principales -PAN y PRD- para impulsar la reforma política del Distrito Federal, así como para asegurar legalidad, equidad y transparencia en las elecciones<sup>23</sup>.

El Acuerdo Político Nacional firmado por el PAN, PRD, PT y PRI se proponía básicamente los siguientes compromisos: 1) avanzar en la conclusión de la reforma electoral definitiva; 2) impulsar la reforma política en el Distrito Federal, 3) asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales; 4) Garantizar que una vez satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes, que violente el marco jurídico y el respeto a las instituciones<sup>24</sup>. El acuerdo marco la pauta de una larga negociación entre las fuerzas políticas principales del país quienes mantenían criterios diferentes y a veces opuestos en la visión para la reforma. Aproximadamente 19 meses de trabajo tuvieron que transcurrir para que se pudiera generar la reforma política electoral definitiva.

El primer paso para la discusión de la nueva reforma electoral, fue la apertura de foros que permitiesen un debate, la agenda para la reforma política electoral aglutinaría diferentes puntos, entre ellos destacan: a) derechos políticos (formas de consulta y participación ciudadana indirecta y directa); b) órganos y autoridades electorales (autonomía, formas de financiamiento, Tribunal Electoral, Fiscalía Electoral, servicio profesional electoral); c) organización del proceso electoral (credencial electoral, actualización y confiabilidad de Padrón Electoral y Lista nominal, proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación, promoción del voto, jornada electoral y observación electoral); d) competencia

<sup>23</sup> En cuanto a al tema de la equidad, el IFE declaraba que en la campaña de 1994 el PRI gastó el 78% del costo total (120 millones de nuevos pesos, el PAN el 10.38% (32 millones de nuevos pesos) y el PRD el 4.58% (11 millones de nuevos pesos), es decir, existía una clara inequidad en los gastos de campaña de los partidos políticos. Ver *Proceso* No.951 23 de enero de 1995.

<sup>24</sup> Estos compromisos fueron presentados por el entonces Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán y firmados por los dirigentes de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y del Trabajo el 17 de enero de 1995.

electoral (acceso equitativo a medios de información, fuentes y límites de financiamiento, duración de campañas electorales, encuestas y conteos rápidos, programas públicos e impacto electoral); e) Régimen de partidos políticos (registro, derechos, prerrogativas y obligaciones, asociaciones políticas, coaliciones, candidaturas comunes, formas de afiliación de los ciudadanos); f) legalidad y representación (sistema mixto de representación: criterios y balance entre mayoría relativa y representación popular)<sup>25</sup>. Es decir, se tocaba cada uno de los puntos medulares para la conformación de reglas procedimentales que permitiesen la democracia formal.

El IFE organizó un foro que incluiría estos temas, además surgieron otros como el llamado "Seminario del Castillo de Chapultepec" que representó un acercamiento entre representantes de partidos. Este ambiente de discusión favoreció el planteamiento especializado e intelectual para la reforma.

Sin embargo, aún con estos acercamientos y discusiones, la reforma tardaría en llegar, diversos acontecimientos coyunturales postergaron los acuerdos. El primer embrollo se dio cuando el PRD, en abril de 1995, dejó las mesas de negociación ante un *supuesto* fraude electoral en Tabasco. Posteriormente las elecciones locales en Guanajuato y Yucatán volverían a poner en jaque la reforma nacional, esta vez Acción Nacional aludía a un *supuesto* fraude en Yucatán, por ello también se retiraron de la mesa de negociación. No es sino hasta septiembre del mismo año cuando Acción Nacional, después de su avance significativo en las elecciones locales de Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas lanza la propuesta de volver al diálogo siempre y cuando se nombre al director general del IFE luego de la renuncia de Arturo Núñez. Poco tiempo después Porfirio Muñoz Ledo<sup>26</sup> y Santiago

---

<sup>25</sup> "La propuesta de Agenda para una nueva reforma electoral" fue elaborada por cinco consejeros ciudadanos de entonces: Santiago Creel, Miguel Ángel Grandos Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y José Woldenberg. Para mayor referencia ver: Becerra, Ricardo, et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena. México, 2000, especialmente cap. V.

<sup>26</sup> La postura del PRD de volver al diálogo fue producto del Tercer Congreso del PRD, proponían a la nación una transición pactada, pacífica y constitucional hacia la democracia que incluyera un sistema democrático competitivo con autonomía en los órganos electorales y equidad en la contienda electoral: "Todo indica que nuestro deber es impulsar un diálogo nacional verdadero... planteamos un acuerdo nacional para el cambio democrático y la reforma del Estado... y como se ha sugerido una solución pactada e integral a la crisis... los grandes temas que habremos de abordar resueltamente es la reforma electoral con dos principios

Oñate se suman a la propuesta, decían que el nombramiento podía darse por consenso.

El seminario de Chapultepec permitió el acercamiento entre dirigentes del PRD y el PAN que derivó en una serie de reuniones donde acordarían una agenda para el diálogo con el gobierno. Esta agenda se presentaría como los *Diez puntos fundamentales para la reforma electoral* que a la postre sería fundamental en la composición de la reforma electoral. A continuación haremos una breve síntesis de las diez propuestas de los partidos de oposición: 1) que se logre la autonomía e independencia plenas del IFE, de tal manera que solamente los consejeros ciudadanos tengan voz y voto en los órganos de dirección. Que el IFE elabore y administre su propio presupuesto; 2) que el ejercicio de los derechos políticos este sujeto a control constitucional; 3) que se establezca la igualdad para el financiamiento de los partidos, así como topes estrictos a los gastos de campaña, que sean fiscalizados sus ingresos y gastos; 4) equidad en el acceso a los medios de comunicación, debates públicos obligatorios; 5) prohibición del uso de los colores y símbolos patrios por cualquiera de los partidos; 6) que se establezca un solo tipo de registro para partidos, que se incremente a dos por ciento el porcentaje para mantener el registro de los partidos y a tres por ciento para tener acceso a las curules de representación proporcional; 7) facilitar condiciones para coaliciones y postular candidatos comunes; 8) cédula de identidad ciudadana para la identificación de electores en las casillas; 9) que no se identifiquen por ningún medio los programas públicos con programas partidarios; 10) que se prohíba cualquier forma de afiliación colectiva a los partidos políticos. Estos diez puntos propuestos por la oposición dieron la pauta para las negociaciones y sobre todo para la reforma electoral que habría de cimentar instituciones y reglas para la democracia formal.

A finales de octubre se restablece el diálogo para la reforma y a principios de diciembre queda instalada la mesa de la reforma donde se incluyen diez

---

cardinales: independencia y equidad". Muñoz Ledo, Porfirio. *Discurso pronunciado en la inauguración del III Congreso Nacional del PRD* en Oaxtepec, Morelos, 23 de agosto de 1995, p. 14.

compromisos fundamentales que aglutinan las propuestas de la oposición<sup>27</sup>, además de una mesa temática de "coyuntura" donde se resolvieran los problemas inmediatos y evitar una nueva ruptura en el diálogo. Sin embargo, un acontecimiento pondría nuevamente en jaque la reforma. El Tribunal Electoral de Puebla falla a favor del candidato del PRI para la alcaldía en Huejotzingo, por ello el PAN abandona la mesa de negociación. A pesar de este panorama adverso el PRD, PT y PRI continuaron en la mesa de negociación, que daría pauta en abril de 1996 a las *Conclusiones alcanzadas en la mesa de la reforma electoral*, este documento abarcaba los compromisos adquiridos anteriormente. A la par, a mediados de mayo, el problema de Huejotzingo se "arregló" cuando el edil renunció y la mayoría panista designó a su suplente, un día después el PAN accede a reintegrarse en el proceso de negociación, además de que no quería quedarse ajeno a una reforma tan importante.

Para julio de 1996 el Presidente Zedillo junto con los cuatro dirigentes partidistas representados en el Congreso de la Unión, pactan los acuerdos para el cambio constitucional en materia electoral. Es decir, no es sino hasta julio de 1996, año y medio después de iniciar las negociaciones y mesas de trabajo, cuando el acuerdo para la reforma política en materia electoral se da entre los partidos políticos, y a principios de agosto de ese mismo año se vota la reforma que diera vida a las reglas procesales *de jure* que en la actualidad rigen los procesos electorales en el país. En agosto de 1996, la Cámara de Diputados vivió un hecho insólito: la aprobación unánime de una reforma constitucional en materia electoral, lo que quería decir que las nuevas reglas procesales en materia electoral eran aprobadas por todos los contendientes.

La reforma constitucional aprobada por el Congreso abarcó cinco grandes transformaciones:

---

<sup>27</sup> Los diez compromisos son: 1) mecanismos que protejan constitucionalmente los derechos políticos de los mexicanos, 2) que el Tribunal Federal se convierta en un órgano jurisdiccional especializado, 3) total autonomía e independencia del IFE, 4) fortalecer la presencia ciudadana en los órganos de dirección del IFE, 5) mecanismos para fiscalizar los ingresos, gastos y gastos del IFE, 6) establecer sistemas de control y vigilancia sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como topes razonables a los gastos de campaña, 7) implantar una distribución más equitativa del financiamiento público, 8) mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación, 9) y 10) revisar la tipología y mecanismos de persecución de delitos electorales.

- 1) La supresión del Poder Ejecutivo en la designación y formación de los dos órganos electorales federales superiores. El secretario de Gobernación no presidirá más el Consejo General del IFE, y su lugar sería ocupado por un Consejero Presidente, propuesto por los partidos, a través de sus grupos parlamentarios, que sería elegido por dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados, así como el cambio de denominación de los Consejeros Ciudadanos por Consejeros Electorales. El Poder Legislativo conservó representación en el Consejo General del IFE, con dos cambios: un Consejero Legislador por cada partido con representación en el Congreso, con voz pero sin voto. La estructura orgánica del IFE quedó conformada de la siguiente manera:

| ESTRUCTURA ORGANICA DEL IFE  |   |   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Consejo General</li><li>• Presidencia del Consejo General</li><li>• Junta General Ejecutiva</li><li>• Secretaria Ejecutiva</li></ul> | En cada uno de los estados del país el IFE cuenta con una delegación integrada por: <ul style="list-style-type: none"><li>• Junta Local Ejecutiva</li><li>• Vocal Ejecutivo</li><li>• Consejo Local</li></ul> | En cada uno de los 300 distritos electorales el IFE cuenta con una subdelegación integrada: <ul style="list-style-type: none"><li>• Junta Distrital Ejecutiva</li><li>• Vocal Ejecutivo</li><li>• Consejo Distrital</li></ul> |

## ÓRGANOS CENTRALES

### EL CONSEJO GENERAL:

Se asume como el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Los principios que rigen al IFE son: 1.CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el IFE estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables, 2.LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el IFE, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan. 3.INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 14). Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara (los que se encuentran actualmente en funciones comenzaron su periodo el 31 de octubre de 1996). son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho Consejeros Electorales.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.

## ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

### DELEGACIONES

En la capital de cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, el Instituto cuenta con una delegación integrada por: La Junta Local Ejecutiva, El Vocal Ejecutivo y EL Consejo Local.

---

exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido. 4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del IFE deben supeditar, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política. 5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

### *La Junta Local Ejecutiva*

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa. Se integra por un total de cinco miembros:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Es importante hacer notar que el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

### *El Consejo Local*

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto, los siete integrantes con derecho a voz y voto:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.

- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

## **SUBDELEGACIONES**

### *La Junta Distrital Ejecutiva*

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integra en la misma forma y términos que las Juntas Locales.

### *El Consejo Distrital*

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere. Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. Su conformación fue idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurren siete miembros con derecho a voz y voto<sup>29</sup>, y 10 miembros con voz pero sin voto<sup>30</sup>.

En esta misma reforma se plasmaron las actividades específicas del IFE:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados.

---

<sup>29</sup> Nos referimos al Consejero Presidente y a los seis consejeros electorales.

<sup>30</sup> El número de miembros con voz pero sin voto varía de acuerdo al número de partidos políticos, a ello se le suma los cuatro vocales de la Junta Distrital.

- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
  - Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.
- 2) El Tribunal Federal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado y máxima autoridad en materia electoral y sus resoluciones tienen carácter de definitivas e inapelables. Entre sus facultades, emitirá la declaratoria de validez y dirá cuál de los candidatos obtuvo el triunfo.
  - 3) En materia de financiamiento y gasto de los partidos, se define como de obligatoria superioridad el financiamiento público por encima del privado, y se establece una regla de distribución conforme a la cual el 30% del financiamiento público será distribuido igualitariamente, y el 70% en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección inmediata anterior de diputados.
  - 4) Dentro de la Cámara de Diputados ningún partido podrá tener más de 300 curules por ambos principios. La Cámara de Senadores estará integrada por 2 senadores elegidos por mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría por entidad federativa, y 32 más elegidos por el principio de mayoría relativa.
  - 5) En el Distrito Federal se cumplió con la promesa presidencial de elegir, por voto universal, secreto y directo, al Jefe de Gobierno de la ciudad. Esta elección estuvo regulada por las disposiciones del COFIPE y organizadas por el IFE, posteriormente a la elección habrá una ley electoral local y órganos propios<sup>31</sup>.

Dentro de los compromisos se acordó que antes de finalizar octubre había que designarse los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del IFE, los tiempos se vinieron encima y el 31 de octubre en la madrugada se aprobaban por 457 votos a favor, y 4 en contra -de perredistas-, que José Woldenberg Karakowsky fuera el consejero presidente del IFE, y que los consejeros electorales fueran: José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas,

---

<sup>31</sup> Ver *Proceso* No. 1031, 4 de agosto de 1996, especialmente p. 42-48.

Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González. Como consejeros suplentes quedarían: Gastón Luken Garza, José Florencio Fernández Santillán, Virgilio Rivera Delgado, Ferriando Serrano Magallón, Rosa María de la Peña García, Joel Ortega Juárez, Leonardo Valdés Zurita y Francisco José de Andrea Sánchez<sup>32</sup>.

Sin embargo, una vez que las reformas iban a ser plasmadas en las leyes secundarias como la del COFIPE, el PRI desconoció 16 acuerdos, porque argumentaban que la oposición no había querido aceptar el presupuesto para los partidos políticos, así que ellos tampoco respetarían los acuerdos previamente hechos. Entre los "ajustes" realizados por el Partido Revolucionario Institucional a la iniciativa presidencial de reformas electorales destacaban los siguientes: 1) La disminución del número de candidatos que podrían presentar los partidos en coalición. 2) La posibilidad de que en la Cámara de Diputados pudiera sobrerrepresentarse más de una fuerza política, a costa de las diputaciones plurinominales que les correspondan al resto de los partidos. 3) El incremento en cien millones el monto del tope al financiamiento privado de los partidos. 4) Se cambiaría la distribución de los tiempos en radio y televisión, al establecerse que en lugar de 60 por ciento de manera proporcional al número de votos y 40 en forma igualitaria entre todos los partidos, el tiempo en medios electrónicos sea distribuido igual que el financiamiento, es decir, 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral y 30 en forma igualitaria. 5) Se eliminaría la obligación del Instituto Federal Electoral (IFE) de producir los programas de radio y televisión, y se deja esta tarea en manos de los propios recursos con que cuentan los partidos. 6) Se modificarían los tiempos y segmentos de acceso a los medios electrónicos en tiempos de campaña electoral.

Los partidos políticos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) argumentaban que la negativa de aceptar los 2 mil 225 millones de pesos como financiamiento de las agrupaciones políticas para 1997<sup>33</sup>, consistía en que lo consideraban un "insulto a la nación" erogar tanto

---

<sup>32</sup> Ver *La Jornada* 31 de octubre de 1996.

<sup>33</sup> Para tener una idea más clara de este presupuesto: el PRI para 1997 creció de 179.9 a 873.3 millones de pesos, un aumento de 385 por ciento. Sin embargo no era el único, los ingresos públicos del PAN de 92.4 a

cuando se atravesaba una crisis económica, ante este rompimiento de acuerdos, la fracción del Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados aprobó con su sola mayoría de votos en comisiones, el dictamen al paquete de reformas<sup>34</sup>. Aunque cambiaron algunas propuestas iniciales, podemos decir que la esencia mínima de los compromisos pactados fue respetada permitiendo garantizar formalmente las reglas procedimentales para la democracia política en México.

En los términos de la reforma de 1996 en el artículo 41 constitucional, que hace referencia al Instituto Electoral que el Estado mexicano tendría para la consecución de las elecciones, quedo plasmado que: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño..."

En resumen, los principales cambios que experimentó el IFE, resultado de los procesos de reforma, son los siguientes:

- La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital .

---

520.7 millones, un aumento de 463 por ciento. Y los del PRD de 59.8 a 388.4 millones, un aumento de 549 por ciento. AGUILAR Camín, Héctor. La reforma de los electores. *La Jornada*, 18 de noviembre de 1996.

<sup>34</sup> Para mayor referencia ver *La Jornada* 14 de noviembre de 1996

- La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

Para finalizar este apartado, podemos decir que las dos últimas décadas del siglo XX, estuvieron inmersas de reformas políticas en materia electoral, lo que nos indica que el Estado mexicano necesitaba instituciones democrático formales, sobre todo para legitimar a través de la legalidad, transparencia y confianza los procesos electorales que habían sido tan grises en los últimos 60 años, en los cuales el Partido Revolucionario Institucional había gobernado. Bajo este supuesto, se dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral, que no fue sino hasta las reformas electorales de 1996, cuando se afirmó como una institución democrático formal del Estado mexicano, el gran reto era demostrar que la independencia, certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad podían materializarse en los comicios, su primer prueba de fuego serían las elecciones de 1997.

## CAPÍTULO IV

### LA ALTERNANCIA EN EL PODER

*Las elecciones del 6 de julio son la culminación  
de un proceso político que comenzó en 1968.*

Octavio Paz

#### 4.1 PRIMER PASO NECESARIO: ELECCIONES FEDERALES DE 1997

México como país independiente hasta 1997, había vivido sólo dos efímeras experiencias democráticas: "los nueve años de la época de Juárez y Lerdo de Tejada, en la segunda mitad del siglo XIX y los quince meses del Presidente Francisco I. Madero"<sup>1</sup>. La lucha por uno de los pilares de la democracia política: el respeto al sufragio, fue detonante de la revolución mexicana y ocho décadas después siguió siendo un factor determinante en la búsqueda por la democracia. Cierto es que en el México postrevolucionario, la figura del sufragio existió pero también es cierto que sirvió como instrumento "legitimador" para dar sustento al partido oficial en un ejercicio casi monopólico del poder, sin embargo, las crisis recurrentes en la década de los 70's, evidenciaron al sistema político mexicano como un sistema en decadencia, autoritario y por lo tanto antidemocrático.

En el capítulo II hicimos mención de las instituciones y reglas procedimentales democrático formales en México, aludimos a éstas como indispensables y a la vez insuficientes para concebir que en el Estado mexicano imperaba la democracia política. Las instituciones democrático formales como la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la toma de decisiones, la existencia de la regla de la mayoría y la opción de elegir entre diversas alternativas, en México, al paso del tiempo, se reconocieron jurídicamente, sin embargo, fueron mermadas por prácticas corruptas derivadas en fraudes electorales que empantanaron la posible emergencia de una democracia formal en México. Existían pues, elementos para la democracia política pero esta no podía

<sup>1</sup> KRAUZE, Enrique. *México, después del 6 de julio. Vuelta*, julio de 1997. p. 20.

consolidarse sin dos factores apremiantes: el respeto a la tendencia del sufragio a partir de la organización de elecciones transparentes y la alternancia en el poder.

Con las reformas en materia electoral de 1996, se avanzó en la solidificación de un instituto electoral fuerte sin ingerencia directa del Poder Ejecutivo, con una estructura orgánica profesional, con ciudadanos preparados para la organización y desarrollo del proceso electoral, con actividades y responsabilidades claras sobre su actuación, que además, contó por primera vez con la aprobación de los partidos políticos. En 1996 se plasmaron las bases elementales para las reglas procesales que dirimieran el proceso democrático-formal en México, reglas que debían garantizar una competencia equitativa y respeto irrestricto a la voluntad popular en la elección de representantes. Bajo este panorama, el Instituto Federal Electoral (IFE) en las elecciones del 6 de julio de 1997 pondría a prueba su capacidad organizativa y más aún la legitimidad y credibilidad socavada durante tanto tiempo hacia las instituciones electorales. Por primera vez en el México postrevolucionario se tenía un instituto electoral independiente del gobierno federal que estaba en capacidad de dirimir y dirigir elecciones fuera de dudas postelectorales.

El entorno político que rodeó las elecciones federales de 1997 estuvo marcado por diversos factores, entre ellos "un símbolo del nuevo tiempo mexicano, la incertidumbre, se ha convertido en la mejor noticia para el sistema político en mutación: las urnas hablan, los votos cuentan, nada está escrito en el acto republicano por excelencia: la elección de gobernantes y representantes populares"<sup>2</sup>. Por primera vez en siete décadas no se sabía si el PRI mantendría su poder a cualquier precio, o las incipientes instituciones asumirían su tarea democrática, dando el primer paso necesario para arribar a la democracia formal, las elecciones de 1997 abrían la posibilidad de un cambio político pacífico sin derramamiento de sangre. Los resultados estaban por verse.

Los comicios federales de 1997 así como las elecciones locales del Distrito Federal (que por única vez asumiría) estuvieron bajo la custodia

---

<sup>2</sup> ZÁRATE, Alfonso y Ornelas, Cosme. *Fin de siglo, fin de ciclo. Los antecedentes, las razones y los hechos del 6 de julio de 1997*. Ed. Grijalbo, México, 1997, p. 264.

meticulosa del IFE. La preparación de comicios imparciales conllevaría a cuidados exhaustivos, como los "candados" que se utilizaron para evitar cualquier mancha que los empañaran, éstos fueron múltiples, entre ellos podemos mencionar: competencia del Poder Judicial en materia electoral; intervención directa de los partidos en todas las etapas del proceso; topes de gastos de campaña de los candidatos y predominio del financiamiento público sobre el privado para los partidos; recomendaciones a los medios de comunicación para evitar la manipulación informativa y monitoreos locales y nacionales; exhortos al gobierno para que no difundiera propaganda de obra pública; doble insaculación de funcionarios de casilla; rigurosos controles sobre boletas y credencial con fotografía; tinta indeleble; auditorias públicas, privadas y ciudadanas al padrón y lista nominal que incluye fotografía; normatividad de encuestas; regulación y financiamiento de observadores nacionales y extranjeros; divulgación inmediata de resultados y; la credencial para votar con fotografía que además de contener datos personales incluye huella digital y firma <sup>3</sup>. Esta vez había que evitar de cualquier manera el grito de "fraude" y los candados permitían cerrar huecos antes usados por el PRI para maniatar elecciones. Las autoridades electorales buscaban que la ciudadanía y los partidos políticos confiaran en el IFE, por ello, reiteraban que no había la más remota posibilidad de fraude, al respecto José Woldenberg - Presidente del Consejo General del IFE- declaraba ante un reconocido periódico: "en el terreno electoral, el país esta pasando de un sistema en el que imperaba prácticamente un solo partido, donde las elecciones eran vistas y vividas en la mayoría de los casos como un simple trámite, hacia un sistema compuesto por partidos más sólidos donde la competencia electoral es mayor y donde las distintas opciones políticas están aprendiendo a convivir sin renunciar a sus diferencias"<sup>4</sup>.

La preparación de las elecciones federales conllevó meses de trabajo, podemos decir que la primera etapa consistió en dos cosas: determinar el

<sup>3</sup> ALBARRÁN de Alba, Gerardo. *El fantasma del fraude satura de candados el proceso electoral*. en revista *Proceso* No. 1078, 29 de junio de 1997, p. 22

<sup>4</sup> José Woldenberg en declaración a Elizabeth Velasco. *Woldenberg: no hay la más remota posibilidad de fraude*. En periódico *La Jornada*, 24 de junio de 1997, p.5.

financiamiento a los partidos y constituir los Consejos Locales y Distritales que se encargaran de vigilar y organizar los comicios. Recordemos que el tema del financiamiento fue punto de ruptura en los acuerdos logrados para la reforma de 1996, por lo cual el PRI aprobó la ley, de tal manera que el monto total para 1997 junto con el retroactivo del mes de noviembre y diciembre de 1996 fue de \$2'406,238,217.53, lo que representó cinco veces más que el presupuesto utilizado para el mismo rubro en 1994, se pretendía tener un presupuesto más equitativo para los partidos políticos. En cuanto a los nombramientos para la integración de los Consejos Locales (32 uno por entidad federativa) y Distritales (300 uno por distrito uninominal federal) el proceso fue amplio; el Consejo General creó una comisión para analizar una lista de 1,152 ciudadanos propuestos por la Junta General Ejecutiva, los cuales se desplazaron a las diferentes entidades federativas con la finalidad de intercambiar opiniones con los actores políticos locales y en su caso integrar nuevas propuestas. El largo proceso de negociación derivó en la aprobación por unanimidad de la lista. Posteriormente se dio un procedimiento similar para la elección de Presidentes de los Consejos Locales, en el cual 9 no ocupaban el cargo anteriormente y 23 fueron ratificados. En cuanto a los Consejos Distritales el Consejo General nombró por votación unánime a los Presidentes y en los Consejos Locales se voto para determinar a los Consejeros distritales<sup>5</sup>. De esta manera quedaba conformada la estructura organizativa para los comicios de 1997 y lo más importante es que se contaba con la aprobación de los contendientes.

Las etapas electorales posteriores las podemos resumir en lo siguiente: alrededor de 733 124 ciudadanos fueron insaculados y capacitados un par de veces para instalar casillas, hacer la recepción del voto, contar votos y entregar los paquetes electorales, es decir, para cumplir con su responsabilidad como funcionarios de casilla en las 104 732 casillas que habrían de instalarse en la República Mexicana<sup>6</sup>. El sorteo y la capacitación a ciudadanos garantizó dos

---

<sup>5</sup> Becerra Ricardo y Salazar Pedro. El IFE en su primera etapa. En Cuaderno Nexos, de la revista Nexos No. 231, marzo de 1997.

<sup>6</sup> Becerra Ricardo y Salazar Pedro. El IFE: su ejército de ciudadanos. En Cuaderno Nexos, de la revista Nexos No. 234, junio de 1997.

cosas, la primera que cualquier ciudadano sin impedimento legal (nos referimos a que todos aquellos que no sean dirigentes de partidos políticos en cualquier nivel, funcionarios públicos, representantes populares o candidatos) esté en posibilidades de participar como funcionario de casilla y la segunda que haya confianza en el proceso electoral tanto de los partidos políticos como de los ciudadanos en general.

Las condiciones operativas y organizativas para las elecciones estaban puestas, el IFE demostraría si estaba preparado para ser una institución fundamental democrático formal del Estado mexicano, los comicios del 6 de julio de 1997 serían su primer prueba. Todo indicaba que el IFE estaría a la altura de las exigencias políticas, Alberto Aziz Nassif tenía confianza en ello, escribía: "Un largo camino hacia la democracia. No sería exagerado afirmar que el siglo XX mexicano se inició con la búsqueda de la democracia y que terminará, muy posiblemente, con la llegada de los primeros albores democráticos. No está mal un siglo si el tránsito es pacífico y civilizado"<sup>7</sup>

El 6 de julio de 1997, transcurrió en una jornada electoral tranquila sin mayores sobresaltos, a excepción del estado de Chiapas donde se registraron problemas como la quema de papelería electoral, el impedimento del voto en San Andrés Larráinzar, Ocosingo y Ojo de Agua, así como en seis municipios de los Altos de Chiapas en donde se destruyeron 30 casillas. En el resto de la República observadores de Alianza Cívica, Movimiento por la Certidumbre, Presencia Ciudadana, Juventudes de la ONU y la Asociación Nacional Cívica Femenina reportaron irregularidades "leves": atraso en la apertura de casillas, capacitación insuficiente de funcionarios e irregularidades en las listas nominales<sup>8</sup>. En sí la jornada electoral transcurrió de manera serena solamente se notificaron 34 denuncias por delitos electorales en el país, lo que habla de un día electoral pacífico. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que se utiliza para conteos rápidos, funcionó sin problemas y horas después de los

---

<sup>7</sup> Aziz Nassif, Alberto en Suplemento de *La Jornada* "Elecciones 97" 1 de julio de 1997, p.3.

<sup>8</sup> Periódico *La Jornada* 7 de julio de 1997. p.5

cierres de casilla, se empezaron a conocer las tendencias de los sufragios emitidos por la ciudadanía.

En el Distrito Federal la tendencia para la Jefatura de Gobierno se inclinaba hacia Cuauhtémoc Cárdenas candidato por el Partido de la Revolución Democrática, al respecto Ernesto Zedillo declaraba esa misma noche: "La jornada de hoy estuvo precedida de un enorme esfuerzo nacional para reformar las leyes y las instituciones en materia electoral. Corresponde a la autoridad electoral independiente dar a conocer en tiempo y forma los resultados preliminares y definitivos de esta elección. Quiero felicitar muy sinceramente al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas por el triunfo que conforme a los datos de la votación hasta ahora disponibles, ha obtenido para la Jefatura de Gobierno del D.F. tengo confianza en que... podremos afirmar con orgullo y con unidad que la democracia se ha institucionalizado en nuestro país"<sup>9</sup>. A lo que Cárdenas respondió: "Las elecciones fueron transparentes y democráticas. Quiero expresar mi reconocimiento al Presidente Zedillo por su actitud que él asume ante el avance electoral, ante el triunfo del PRD en el D.F."<sup>10</sup> Evidentemente estábamos ante un cambio político nacional, por primera vez en la historia del México contemporáneo se llevaban a cabo elecciones libres y transparentes, con reconocimiento institucional y garantía de respeto a la tendencia de los votos ciudadanos, el IFE se asumía como la institución democrático formal legítima para realizar elecciones imparciales.

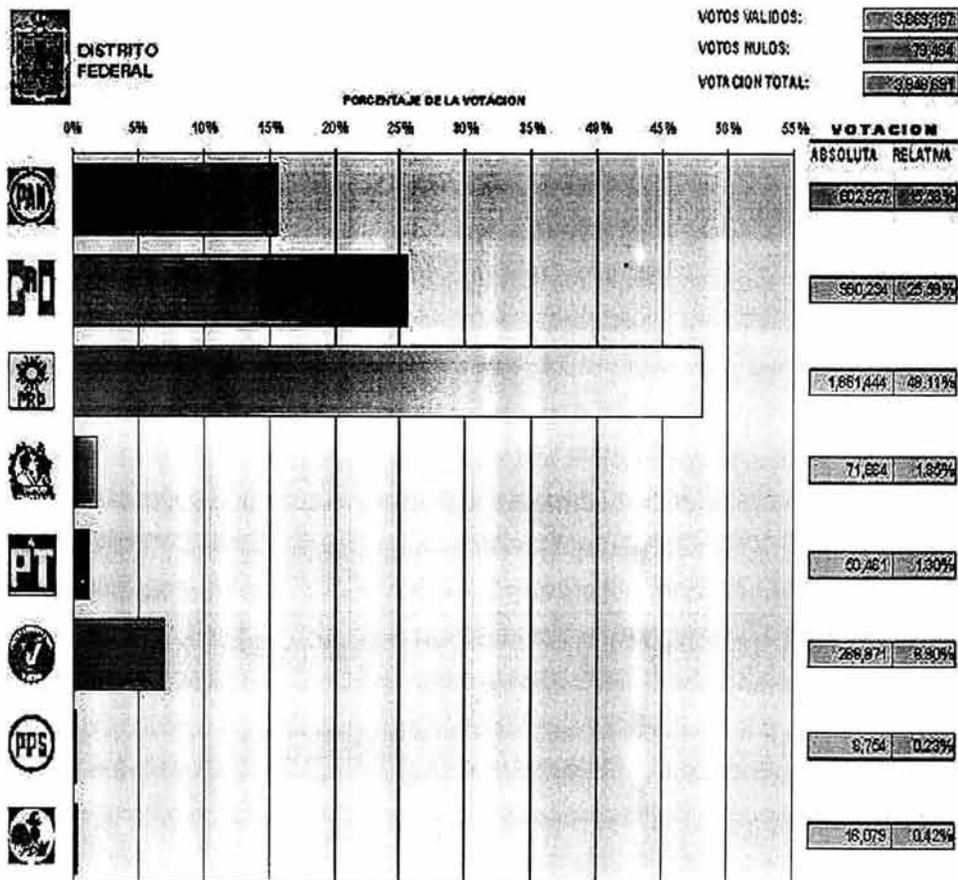
La elección de 1997 dio varias lecciones democráticas, entre ellas, la más representativa en alternancia en el poder fue la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además de ser la primera vez que se elegía por la vía del voto directo al Jefe de gobierno, la novedad era que un partido de oposición lograba uno de los triunfos más importantes: el gobierno de la capital del país, en el siguiente cuadro presentamos los resultados que indican el amplio margen con el que el Cuauhtémoc Cárdenas abanderado del PRD ganaba las elecciones<sup>11</sup>:

---

<sup>9</sup> Periódico *La Jornada* 7 de julio de 1997 p. 8.

<sup>10</sup> Periódico *La Jornada* 7 de julio de 1997 p. 9.

<sup>11</sup> Esta gráfica es extraída de la página oficial del IFE en la Internet, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).



La verbena popular no se hizo esperar, la concentración masiva para celebrar el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el Centro Histórico de la Ciudad de México, demostró la congratulación de la ciudadanía por el respeto al sufragio. En todos los círculos se recibió con regocijo la noticia del cambio político en México, por ejemplo, el periódico *La Jornada* en su editorial del 7 de julio de 1997 escribía: "Ganó la transparencia. Ganó el apego a la legalidad. Ganó el pluralismo. Ganaron la separación de poderes y el federalismo. Ganaron los anhelos ciudadanos, largamente postergados, de establecer una democracia plena, con mecanismos e instituciones confiables". A nivel internacional la noticia se recibió bien, el jefe del Instituto Republicano Internacional declaraba que las elecciones

eran “dedicación del pueblo de México a favor de un proceso libre y justo”, el secretario de Estado de California, Bill Jones decía “las elecciones del 6 de julio marcan un importante avance en el proceso de transición democrática en México. El hecho de que no haya un solo partido que controle la Cámara de diputados tiene implicaciones significativas para la consolidación de la democracia mexicana”<sup>12</sup>. Tras los comicios se desató una “euforia financiera”, repuntó la bolsa de valores, bajaron las tasas de los Cetes y avanzó el peso: “favorable el proceso electoral del fin de semana” dijo un analista de Nueva York, “la correduría Salomón Brothers decidió elevar la participación en México”<sup>13</sup>. Como vemos a nivel nacional e internacional fue arrolladora la aceptación de los comicios transparentes y democráticos en México.

El IFE había ganado credibilidad y confianza, Woldenberg declaraba: “hemos cumplido nuestra misión y debemos sentirnos satisfechos. Hoy los ciudadanos saben que sus votos fueron contados ¡que valen! Que tienen fuerza suficiente para cambiar gobernantes y éstos saben que el voto los puede cambiar. Hemos reivindicado el poder de los votos”.

Ciertamente el IFE había contribuido al cambio político en México, sin embargo, también influyeron otros factores en las elecciones de 1997. César Cansino señala estos factores que intervinieron:

1. Por la magnitud de la crisis, tanto política como económica, el costo de no respetar las elecciones superaba el costo de manipularlas;
2. El proceso de apertura de la arena electoral aunque lento, gradual, controlado y con enormes irregularidades, generó a la larga una lógica de competencia y participación imposible de subestimar... si bien los procesos electorales nunca fueron equitativos ni confiables, al menos dos partidos de oposición supieron jugar en este resquicio abierto por el régimen hasta convertirse en opciones políticas viables y reconocidas;
3. Para contar con el respaldo de Estados Unidos de América y la Comunidad Europea en materia de inversiones y apoyos económicos, el gobierno de Ernesto Zedillo debía mostrar un compromiso decidido con la democracia;
4. Al reconocer el triunfo de la oposición en el D.F. y

---

<sup>12</sup> Periódico La Jornada 8 de julio de 1997 p.7.

<sup>13</sup> Periódico La Jornada 9 de julio de 1997 p.7.

al aceptar perder la mayoría en el Congreso, el régimen arriesgo una parte pero no la más importante"<sup>14</sup>

Los factores que determinaron el proceso electoral de 1997 implicaron desde las grandes luchas sociales por el respeto al sufragio, pasando por la lucha constante de los partidos de oposición por fijarse un lugar en la arena política, sin olvidar las presiones internacionales por insertar a México en la democracia, hasta la voluntad política de los gobernantes por respetar la voluntad popular y por supuesto el desempeño profesional e imparcial del Instituto Federal Electoral.

Las elecciones de 1997 constituyeron un parteaguas democrático formal para el Estado mexicano, porque significaron los primeros comicios transparentes, legítimos, legales, sin fraudes electorales, imparciales y creíbles, podemos decir que constituyeron el primer paso necesario para pensar en México como un Estado democrático formal, empero, aún insuficiente para hablar de una consolidación democrática formal, porque si bien es cierto que las elecciones que derivan en la alternancia en el poder son un punto de inflexión para hablar de un cambio en el sistema político, también es cierto que habría que precisar la repercusión de la misma, en el caso de las elecciones federales de 1997, la renovación de representantes populares se localizó únicamente en el Poder Legislativo de la Unión y no tocó el punto medular que significaría la alternancia en el Poder Ejecutivo. Concedemos la razón a César Cansino cuando afirma que las "elecciones definitivas son aquellas que pueden marcar una ruptura definitiva con el pasado o que ponen a prueba la voluntad de cambio de las autoridades"<sup>15</sup>, es decir, son definitivas porque cambian el *status quo*, y las únicas elecciones que pueden representar esa ruptura con el pasado son las elecciones federales para renovar Presidente de la República.

El IFE jugo un papel preponderante en las elecciones de 1997 como el organizador objetivo de los comicios, se consagró como una institución democrático formal del Estado mexicano, legítima ante los ojos de la ciudadanía y de los partidos políticos; con responsabilidades claras en su actuación y que

---

<sup>14</sup> CANSINO, César. *op. cit.* p.284.

<sup>15</sup> *Ibid.* p.280

habría de dar legalidad a los procesos electorales federales. Sin embargo, como hemos dicho aún faltaba consolidar la incipiente democracia formal en el Estado mexicano, el siguiente paso sería la elección federal de 2000, donde además de poner a prueba nuevamente al IFE, se pondría a prueba la cimentación de la democracia formal en México, las elecciones de 2000 constituirían el avance o el retroceso hacia el anhelado respeto a la voluntad popular en la elección de representantes.

#### 4.2 ELECCIONES FEDERALES DE 2000: ¿CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA?

¿En qué momento un Estado consolida una forma de gobierno? ¿Bajo qué parámetros podemos afirmar o negar que el Estado mexicano ha consolidado una forma de gobierno democrático formal? Todo Estado como producto de la actividad humana, determina diversas formas de organización política, sin embargo, ha sido una constante de la mayoría de los Estados modernos consagrar una de las formas clásicas de gobierno: la democrática. Para los fines de esta investigación consideraremos que un Estado consolida la forma de gobierno democrático formal cuando cumple con las siguientes condiciones: a)cuando la organización de las elecciones está en manos de una institución imparcial; b)cuando el sistema tiene posibilidades de perdurar; c)cuando los actores políticos se apegan a las reglas procesales, es decir, reconocen las instituciones democrático formales (sufragio libre, elecciones competitivas y justas); d)cuando los partidos que pierden elecciones lo aceptan pacíficamente (obviando, "sin violencia"); e)cuando los partidos que no están en el gobierno tienen posibilidades realistas de acceder al poder a través del sufragio; f)cuando se dan elecciones definitivas que puedan marcar una ruptura contundente con el pasado<sup>16</sup>. Dadas estas condiciones podemos hablar de la consolidación democrático formal del Estado.

---

<sup>16</sup> Para una lectura más amplia de cómo considerar la consolidación democrática ver: Schedler, Andreas. *¿Cómo observar la consolidación democrática?* En revista *Metapolítica* No. 15, julio-septiembre 2000; y Cansino, César. *Op. cit.* p. 277-284.

El Estado mexicano a través de su historia contemporánea, ha virado en su quehacer político a la edificación de la democracia. Las últimas dos décadas del siglo XX han sido las más importantes cualitativa y cuantitativamente en la construcción de la anhelada democracia, pero ¿Qué tipo de democracia ha venido armando el Estado mexicano? La lectura que podemos hacer, es desde la visión de las instituciones formales que ha cimentado. Como vimos en el capítulo anterior, constitucionalmente han existido instituciones que garantizan de jure la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones bajo reglas procesales como la elección de representantes a través del sufragio. Pero también hemos dicho que no era posible considerar al Estado mexicano como un Estado democrático formal, ya que, dichas instituciones no eran ni suficientes ni respetadas como para sustentarlo. La predominancia casi monopólica de un partido que asumía para sí casi todos los renglones políticos, llámese todo tipo de *representantes populares*, cancelaba la posibilidad de la democracia. En México sin la consolidación de un sistema de partidos fuerte que estuviera en capacidad de competir equitativamente y sobretodo que cualquier partido estuviera en capacidad de ganar elecciones, difícilmente alguien podría atreverse a llamarlo democrático formal. Por ello hemos sostenido hasta aquí que solamente con instituciones electorales imparciales y partidos políticos en capacidad de competir electoralmente conllevando así a la alternancia en el poder, la democracia política llegaría al Estado mexicano.

Como ya hemos comentado, las reformas en materia de 1996 culminaron en la concentración de elementos definidos para abrir los espacios necesarios que permitieran elecciones creíbles, libres y transparentes que generarían reglas procesales en la consecución de la democracia formal en México. El fortalecimiento del Instituto Federal Electoral permitió en 1997 pasar su primer prueba de fuego: organizar elecciones sin el fantasma del fraude electoral, en 1997 nadie se atrevió a señalar un fraude en las elecciones, entonces ¿Por qué si en 1997 ya existía la primer pauta de instituciones democrático formales, aún no podíamos decir que México se había consolidado como un Estado democrático formal? La hipótesis que aquí mantenemos es que no podíamos decir que México

era una democracia formal hasta que existiera una verdadera ruptura, que significara un cambio político en la esencia del Estado mexicano, que era justamente en la Presidencia de la República, mientras el PRI mantuviera este espacio político, difícilmente, México consolidaría la democracia formal, es decir, en México existía ya una institución democrática formal que garantizaba elecciones imparciales, los partidos políticos aceptaban las reglas democráticas del juego electoral, ¿Qué faltaba? Elecciones definitivas (evidentemente ésta se traduce en la elección federal del Poder Ejecutivo), donde se diera la alternancia en el poder de manera pacífica que significara una ruptura con la *dictadura perfecta*.

Las elecciones federales de 2000 abrieron una gama de expectativas: la posible alternancia en el poder que marcaría el fin no de un partido, sino de la predominancia de un partido en el gobierno, se ratificaría el compromiso de los actores políticos a respetar las elecciones o se tendría un revés en la construcción de la democracia, las cartas estaban sobre la mesa, el 2 de julio habría de definir el rumbo político del país.

El IFE jugó un papel preponderante en la solidificación de las elecciones, le tocaba preparar elecciones ajenas a cualquier mancha antidemocrática, los vaivenes en la preparación fueron palpables.

En 1999 un año antes de las elecciones, el IFE atravesó por una crisis. El PRI impugnaba cuatro Consejeros Electorales, lo que mostraba una desconfianza hacia el instituto electoral, contrariamente a la "costumbre", era el PRI quien se inconformaba por las autoridades electorales. La crisis se sorteó y los partidos políticos asumieron su papel dentro de las elecciones, es decir, los partidos aceptaron que no hacía falta una nueva reforma electoral para confiar en la reglas del juego democrático-electoral, se había demostrado que funcionaban, las reglas electorales para el 2000 serían las mismas de 1997. Las leyes electorales ponen candados que permiten soslayar la posibilidad del fraude electoral, así lo declaró José Woldenberg: La instalación de aproximadamente 114 mil casillas, cada una a cargo de cuatro ciudadanos (Presidente, Secretario y dos Escrutadores) escogidos por sorteo, acompañados por representantes de los partidos, provistos de

cuadernillos con los nombres y fotografías de los votantes, además de que a cada votante se le marca el dedo con tinta indeleble, y los representantes son testigos del conteo y escrutinio, otorgándose a cada uno copia del acta, cuyos resultados se envían al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), todos estos elementos constituyen una trama de vigilancia tal que no hay quien pueda trincar los resultados<sup>17</sup>.

Las elecciones federales significaron el punto de concurrencia de diferentes actores políticos, por un lado se enfrentaba una pluralidad de partidos políticos: el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia por la Democracia (CD), Partido de Centro Democrático (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Alianza Social (PAS), Democracia Social Partido Político Nacional (DS); de los cuales algunos decidieron formar coaliciones: a) Alianza por México (APM), conformada por el PRD, PT, CD, PSN y PAS; b) Alianza por el Cambio integrada por el PAN y PVEM (APC). Así también intervenían el IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Observadores Electorales y por supuesto la ciudadanía en general.

Los Observadores Electorales cobraron relevante importancia en la vigilancia de los procedimientos organizativos y no solamente en el rubro electoral, sino que su evaluación repercutiría directamente en las relaciones de México con otros Estados, tal es el caso con la Unión Europea. México estaba a punto de firmar un Acuerdo Comercial con la Unión Europea, sin embargo el Parlamento Italiano aplazó la ratificación con el fin de observar el desarrollo y limpieza de las elecciones: "Si hay un fraude electoral evidente y clamoroso, el voto de ratificación del Acuerdo será negativo. Esperamos que las elecciones sean transparentes y limpias... si las elecciones del 2 de julio se desarrollan con normalidad, la votación será mayoritariamente a favor de la ratificación"<sup>18</sup>. En la Unión Europea coincidían

<sup>17</sup> Entrevista a José Woldenberg por Álvaro Delgado en revista *Proceso* No. 1211, 16 de enero de 2000, p.16

<sup>18</sup> Conferencia de Prensa en *Proceso* No. 1234, 25 de junio de 2000, p. 79.

en que el Estado mexicano debía arraigar la democracia y sin elecciones libres y transparentes quedaba lejos de garantizar confianza internacional, en otras palabras, se decía que en México faltaba la alternancia y una democracia madura necesita alternancia, agregaban que una eventual derrota del PRI sería positiva porque "sólo así podría empezar, una era de alternancia política... sin alternancia no se puede hablar realmente de democratización del país"<sup>19</sup>. Por otro lado, los Estados Unidos de América también tenían puestos los ojos en el desarrollo de los comicios del 2 de julio, pero descartaban la presencia del fraude, el gobierno de Bill Clinton manifestaba que probablemente habría algunas acusaciones pero que las salvaguardas del sistema electoral evitarían el fraude, declaraban que México tenía el potencial para realizar la elección más libre e imparcial de su historia, por ello, financiaron una delegación de observación electoral para dar seguimiento al proceso.

A unas semanas del 2 de julio, los ánimos se caldeaban, Vicente Fox Quezada, candidato presidencial de la Alianza por el Cambio, desaprobaba las declaraciones del gobierno de Bill Clinton, aludiendo a que no eran opiniones válidas en México, y aunque él mantenía "ciertas dudas" respecto al trabajo del IFE, no dejaba de reconocer la confianza que en México existía por la labor del instituto. Ante esta riña de declaraciones, el entonces Presidente de México, Ernesto Zedillo (1994-2000) llamaba a no alentar la idea del fraude, se refería a los dos principales contendientes a la Presidencia de la oposición -Vicente Fox (APC) y Cuauhtémoc Cárdenas (APM)-, señalaba: "no es congruente que pongan en *tela de duda* el marco legal de los comicios y al IFE, ni que alienten en forma injustificada la idea sobre un fraude, porque tendremos elecciones ejemplarmente limpias"<sup>20</sup>.

El lastre histórico de los recurrentes fraudes electorales, filtraban todos los círculos políticos, cierto es que las leyes electorales garantizaban contiendas limpias (y que en 1997 se había demostrado), pero no es fácil construir confianza, cuando durante siete décadas la constante no había sido el respeto al sufragio.

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Nota periodística. David Aponte. *Llama Zedillo a Cárdenas y Fox a no alentar la idea del fraude*. En periódico La Jornada, 22 de junio de 2000.

Los mismos intelectuales veían con “pinzas” la incipiente democracia formal en México, por ejemplo, Vargas Llosa declaró antes del 2 de julio que en “México ha habido y hay una dictadura de partido, no de un hombre fuerte, sino de un partido fuerte... mientras no se consume la alternancia en el poder, la democratización es imperfecta e ilusoria”<sup>21</sup>, por su parte Enrique Krauze señalaba: “el avance político sustantivo pasa necesariamente por la alternancia... la alternancia hubiese sido sana, ya no digamos ahora, sino desde hace mucho tiempo”<sup>22</sup>, algunos eran más optimistas, Carlos Fuentes se encontraba en esta óptica: “Tanto el IFE, como observadores internacionales y la ciudadanía en general van a estar muy pendientes de que esta sea una elección democrática, lo más limpia posible... debería estar muy claro en el ánimo de los mexicanos que puede haber una alternancia en el poder”<sup>23</sup> al respecto Lorenzo Meyer sostenía: “Por primera vez en la historia de México las elecciones podrán ser la fuente real de legitimidad que permita cambiar al régimen más longevo del mundo”<sup>24</sup>. Lo cierto es que la alternancia en el poder definiría dos cosas, la garantía de la competencia electoral en una contienda limpia, con el aval de una institución electoral imparcial del Estado mexicano y el fin de un régimen de partido predominante, ambas se presentaron como condiciones *sine qua non* para la consolidación de la democracia formal en México.

La jornada electoral del 2 de julio de 2000 transcurrió de manera pacífica con una alta afluencia de ciudadanos que emitían su derecho político a sufragar, votaron 37 millones 603 mil 484, lo que significó el 63.95% de los 58 millones 798 mil 209 que aparecen en las listas nominales. La tranquilidad con la que transcurrió la contienda se puede medir desde el punto de vista de las denuncias presentadas en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, tomando en cuenta la magnitud de las elecciones podemos considerar que las 118 denuncias presentadas, de las cuales solo 62 ameritaron averiguaciones previas, son irrelevantes para pensar en una elección fraudulenta.

<sup>21</sup> Entrevista a Mario Vargas Llosa por Sanjuana Martínez en revista *Proceso* No. 1219, 12 de marzo de 2000, p. 20.

<sup>22</sup> Entrevista a Enrique Krauze por Antonio Józquez en *Proceso* No. 1234, 25 de junio de 2000, p. 37.

<sup>23</sup> Entrevista a Carlos Fuentes por Sanjuana Martínez en *Proceso* No. 1227, 7 de mayo de 2000, p. 17.

<sup>24</sup> Entrevista a Lorenzo Meyer por Homero Campa en *Proceso* No. 1234, 25 de junio de 2000, p. 43.

El IFE realizó su labor como institución que garantiza la organización de las elecciones federales, en las 113 mil 423 casillas instaladas en toda la República mexicana, los 453 mil 692 funcionarios de casilla recibieron y contaron los votos<sup>25</sup>, la ardua organización de los comicios dio los frutos esperados: la jornada electoral más limpia y transparente en la historia de México. El PREP dio a conocer resultados preeliminares durante toda la noche del dos de julio y la mañana del día siguiente, la información sobre los resultados fluyó de manera rápida y precisa, esta vez nadie dudo de la certeza y legalidad de los mismos. Sin embargo, el factor que habría de consagrar al 2 de julio como un día histórico, más que la limpieza de las elecciones, sería el triunfo de un candidato de oposición. Vicente Fox Quezada aventajó en las preferencias electorales desde los primeros resultados que se dieron a conocer, la Alianza por el Cambio conseguía la alternancia en el poder y la ciudadanía se percataba de que era posible elegir por la vía pacífica del voto a un candidato a la Presidencia de la República diferente del partido predominante.

Los resultados no dejaron la menor duda que la mayoría de los ciudadanos había votado por un cambio en la presidencia de la República:

#### VOTACIÓN PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA<sup>26</sup>

| Partido<br>Coalición | APC         | PR          | APM         | PCD      | PARM     | DS       |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------|----------|----------|
| Total de<br>votos    | 15, 988,544 | 13, 576,189 | 6, 259, 018 | 208, 257 | 157, 119 | 592, 072 |
| Porcentaje           | 42.52       | 36.10       | 16.64       | 0.55     | 0.42     | 1.57     |

<sup>25</sup> La designación de funcionarios de casilla implica un proceso riguroso: Primeramente, se hace una insaculación en la que a partir de un mes sorteado se selecciona a los ciudadanos que nacieron en ese mes hasta cubrir el 10% del Padrón, posteriormente se invita a todos los ciudadanos a participar como funcionarios y a tomar el primer curso de capacitación, en esta primer etapa se excluyen a todos aquellos que no cumplen con los requerimientos de ley (es decir, no saber leer ni escribir, ser funcionario de gobierno, ser dirigente de algún partido político, ser candidato, etc.). La siguiente etapa consiste en una segunda insaculación, esta vez se sortea una letra del alfabeto y con ello se designan a los primeros 7 ciudadanos en orden de prelación por sección electoral y se les da un segundo curso de capacitación. Dentro de estos 7 ciudadanos se escogen los de mayor nivel académico, Presidente, Secretario, dos Escrutadores y tres Suplentes consecutivamente. Es por ello que difícilmente, se puede designar deliberadamente a los funcionarios de casilla, lo que constituye un candado más en la vigilancia de los procesos electorales.

<sup>26</sup> Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Becerra, Ricardo, *op. cit.*, p. 532.

Los casi siete puntos porcentuales por los que superó el candidato de la APC al candidato del PRI indicaron, que la ciudadanía había votado por un cambio, aún más, si nosotros sumamos el número de votantes que emitió su sufragio por un candidato de oposición vemos que 24, 027, 295 ciudadanos (casi el 65%) no votó por el PRI, lo que se traduce en una amplia negativa por refrendar el poder al PRI.

Aún cuando Fox ganó con un margen amplio, la votación fue diferenciada, ello se reflejo en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, veamos los números:

VOTACIÓN PARA SENADORES DE LA REPÚBLICA<sup>27</sup>

| Partido<br>Coalición | APC         | PRI         | APM         | PCD      | PARM     | DS       |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------|----------|----------|
| Total de<br>votos    | 14, 203,588 | 13, 692,186 | 7, 024, 999 | 521, 086 | 274, 766 | 669, 650 |
| Porcentaje           | 38.11       | 36.74       | 18.85       | 1.40     | 0.74     | 1.80     |

VOTACIÓN PARA DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA<sup>28</sup>

| Partido<br>Coalición | APC          | PRI         | APM         | PCD      | PARM     | DS       |
|----------------------|--------------|-------------|-------------|----------|----------|----------|
| Total de<br>votos    | 14, 212, 476 | 13, 720,453 | 6, 948, 204 | 428, 257 | 272, 425 | 698, 683 |
| Porcentaje           | 38.23        | 36.91       | 18.69       | 1.15     | 0.73     | 1.88     |

La votación permitió la conformación de un Poder Legislativo plural , pero destacando la presencia de las tres fuerzas políticas más importantes a nivel federal, los escaños y curules lo demuestran:

<sup>27</sup> Ibid p. 534

<sup>28</sup> Ibidem

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES<sup>29</sup>

|  | PAN | PRI | PRD | PT | PVEM | CD | PSJ | PAS |
|--|-----|-----|-----|----|------|----|-----|-----|
| Senadores de mayoría                     | 27  | 32  | 4   | 0  | 1    | 0  | 0   | 0   |
| Senadores de representación proporcional | 10  | 15  | 7   | 0  | 0    | 0  | 0   | 0   |
| Senadores de lista nacional              | 9   | 13  | 4   | 1  | 4    | 1  | 0   | 0   |
| Total                                    | 46  | 60  | 15  | 1  | 5    | 1  | 0   | 0   |

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS<sup>30</sup>

|  | PAN | PRI | PRD | PT | PVEM | CD | PSJ | PAS |
|--|-----|-----|-----|----|------|----|-----|-----|
| Diputados de mayoría                     | 136 | 132 | 23* | 2* | 6    | 1  | 0   | 0   |
| Diputados de representación proporcional | 70  | 79  | 26  | 6  | 11   | 3  | 3   | 3   |
| Total                                    | 206 | 211 | 50  | 7  | 17   | 4  | 3   | 2   |

\*La exacta aplicación de la fórmula legal le daría al PRD 24 diputados de mayoría, pero una diputada perredista decidió pasar a formar parte de la fracción parlamentaria del PT.

La votación fue diferenciada en todos los sentidos, por mencionar un ejemplo, si el mismo número de ciudadanos que voto por Vicente Fox hubiera votado por los diputados de la APC, la composición de la Cámara Baja le daría una mayoría al PAN-PVEM, pero no fue así, los 223 diputados que poseen, los obliga a realizar acuerdos políticos para la aprobación de cualquier iniciativa de ley. En el caso del PRI y el PRD, se dio a la inversa, ambos obtuvieron más votos en la elección de representantes para el Congreso de la Unión que para Presidente de la República, es decir, los ciudadanos votaron por el cambio, pero no le dieron un cheque en blanco al hoy Presidente de la República, sino la misma composición de los Poderes de la Unión implica que los representantes populares actúen de manera consensuada y bajo acuerdos parlamentarios.

Pero volvamos al impacto inmediato del dos de julio. Internacional y nacionalmente se reconoció en la contienda una jornada imparcial y democrática.

<sup>29</sup> Ibid. p. 536

<sup>30</sup> Ibid. p. 537

A nivel internacional, los representantes del Parlamento Europeo que esperaban el desarrollo de los comicios para ratificar las relaciones comerciales con México, calificaron la elección como "impecable" y destacaron la labor del IFE pues decían "fue el artífice de este gran éxito", por lo cual se anunció que el Congreso aprobaría la cláusula de cooperación política con México que formó parte del Tratado de Libre Comercio<sup>31</sup>. Por su parte el Instituto Republicano Internacional (perteneciente al Partido Republicano de Estados Unidos de América) dijo compartir la absoluta confianza que los mexicanos depositaron en el IFE<sup>32</sup>. El parlamentario español y observador electoral Luis María Puig también se unía al júbilo diciendo: "La jornada electoral que se desarrolló en México fue correcta y de una perfección democrática, difícil incluso de ver en algunas naciones de Europa, por lo que se puede comparar con la del país más democrático del mundo"<sup>33</sup>. En la prensa internacional, de acuerdo a una reporte de *Media Solutions*, se seleccionaron 147 artículos y sobre ese total el 20% fue publicado en las primeras planas de los principales medios de prensa extranjera. Para el órgano consultor, la lectura general de la prensa del desarrollo de las elecciones fue calificada como "una elección histórica que promete cambiar el paisaje político"<sup>34</sup>. En suma, internacionalmente la elección federal del dos de julio se recibió como una buena noticia que insertaba a México, ante los ojos del mundo, en la democracia.

A nivel nacional, el representante de observadores electorales de Alianza Cívica opinó: "Es el primer Presidente que se elige en condiciones equitativas y con un IFE autónomo. Las reformas del IFE fueron definitivas para lograr alternancia". La Presidenta de Presencia Ciudadana, Martha Delgado, también vio con buenos ojos los resultados de las elecciones: "La gente está valorando la alternancia en el poder como un cambio"<sup>35</sup>.

Las editoriales del 3 de julio de los principales periódicos en México aludían también a la transparencia e importancia de los comicios electorales. *El Uno más uno* destacaba: "La elección de ayer ha confirmado lo que muchos

<sup>31</sup> Nota periodística en periódico *El Universal*, 4 de julio de 2000, p. A12

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> Nota periodística en periódico *Uno más uno*, 3 de julio de 2000, p.11

<sup>34</sup> Nota periodística en periódico *El Universal*, 4 de julio de 2000, p. A12

<sup>35</sup> Nota periodística en periódico *Reforma*, 3 de julio de 2000, p. 11A

dijeron oportunamente: que el cambio ya era una realidad cuya dimensión no habíamos sido capaces de apreciar... lo confirman el desarrollo de una elección que es ejemplo del mundo; la alegría y convicción ciudadana con que los mexicanos se volcaron a las urnas; el escrupuloso conteo de los votos y fundamentalmente, que en la democracia se puede ganar o perder". *La Crónica* señalaba: "México votó por el cambio. Termina una época... los ciudadanos eligieron un cambio suave y pacífico... nuestras instituciones electorales y en particular el IFE demostraron su eficacia... A fin de cuentas de eso se tratan los sistemas democráticos, de que tengamos reglas adecuadas para poder cambiar a las autoridades de manera regular y pacífica". Por último, *La Jornada* enfatizó: "En lo que ha sido la elección más transparente de la historia nacional, y una de las más concurridas y entusiastas, los ciudadanos enterraron ayer al partido oficial que gobernaba desde 1929, y lo hicieron con un nivel de civilidad inesperado... con ello el país ha saldado sus puntos pendientes en materia de procedimientos y formalismos democráticos, y cabe felicitarlo por ello". Los medios de todas las tendencias coincidían: las elecciones federales de 2000 fueron transparentes y respetaron la voluntad colectiva en la elección de los representantes populares.

Al principio de este apartado nos preguntamos ¿Qué falta para considerar que el Estado mexicano ha consolidado la democracia formal? Existe ya una institución imparcial que organiza elecciones ajenas al fraude electoral; los actores políticos se apegan a las instituciones democrático formales reconociendo como reglas procesales el respeto al sufragio efectivo y la participación en elecciones competitivas; los partidos políticos que pierden elecciones lo han aceptado pacíficamente<sup>36</sup>; los partidos que no están en el gobierno tienen posibilidades realistas de acceder al poder a través del sufragio; entonces el peidatño faltante era elecciones definitivas que pudieran marcar una ruptura contundente y el dos de julio la derrota del partido predominante en la elección para la Presidencia de la República marco un hito y un quebrantamiento con el pasado, el PRI ya no tenía el

---

<sup>36</sup> Tal es el caso de las elecciones de 2000 cuando Francisco Labastida (quien es el primer candidato presidencial del PRI en ser derrotado) aceptó las tendencias en su contra, sin regateo alguno respetando la decisión tomada por la ciudadanía el 2 de julio, así también Cuauhtémoc Cárdenas quien señaló que había sido una decisión de la gran mayoría del pueblo mexicano y la cual respetaría.

poder presidencial, el PRI ya no era el partido predominante, México presenciaba la alternancia en el poder. Las instituciones democrático formales fuertes del Estado mexicano consolidaron la democracia formal, el dos de julio de 2000 se ratificó la voluntad popular de cambiar, con la posibilidad de que las instituciones y reglas procedimentales permitan que democracia formal en México perdure.

Las elecciones federales de 1997 y 2000 confirmaron que el Estado mexicano cuenta con una institución que cumple con su papel de organizar elecciones imparciales, vigiladas en todo momento por partidos políticos y ciudadanos interesados en la realización de los comicios electorales. Por ello, podemos decir que el Instituto Federal Electoral como una institución política del Estado mexicano, cumple con su labor específica de organizar, velar y garantizar elecciones libres, transparentes y legales. La pugna de las últimas décadas por un órgano electoral que avalara una contienda equitativa ya no es asunto en la agenda política del país, podemos decir que México cuenta con las condiciones mínimas necesarias para la democracia formal y que el fortalecimiento del IFE aportó la garantía ante los ojos de los partidos políticos y de los ciudadanos en general de que cada voto que se emitiera sería contabilizado de manera imparcial y transparente.

Aún cuando el IFE ha conseguido ubicarse en el mapa político del Estado mexicano como una institución que realiza la labor de organizar elecciones democráticas, existen factores que faltan por corregir, tal es el caso reciente de un *supuesto* desvío de recursos públicos hacia un partido político: "A raíz de las auditorias practicadas a Pemex por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la dependencia presentó una denuncia ante la Procuraduría General de la República por supuestas anomalías financieras durante la administración de Rogelio Montemayor Seguy"<sup>37</sup>. Estas anomalías responden a un supuesto desvío de recursos de PEMEX para la campaña presidencial de Francisco Labastida. Ciertamente falta la indagación y resolución que la PGR pueda emitir, sin embargo, esta es una de las competencias del IFE quien debe fiscalizar el manejo de los recursos de los partidos políticos, además de vigilar y

---

<sup>37</sup> *La Jornada* 22 de enero de 2002.

comparar que los informes financieros presentados tanto de campañas electorales como de egresos anuales del partido coincidan con lo realmente utilizado en ambos casos. El asunto del origen y destino de los recursos ejercidos por el PRI (incluyendo los gastos de campaña de Francisco Labastida) y el anual de gastos ordinarios del instituto político era una cuestión ya aprobada y sancionada por el Consejo General del IFE, entonces, esta supuesta desviación pone en tela de juicio que la tarea del IFE en la fiscalización de los recursos de los partidos sea precisa y confiable. Un caso parecido es el que compete a los recursos usados en la campaña de Vicente Fox, el Partido de la Revolución Democrática interpuso una denuncia para que se aclare el origen y uso de dichos recursos que llegaron a través de la organización denominada "Amigos de Fox".

Otro de los asuntos por corregir se refiere al presupuesto que se otorga a los partidos políticos "emergentes". Si bien es cierto que es un derecho inalienable la asociación y formación de partidos políticos, no podemos negar que los altos presupuestos que se les otorgan sean un aliciente para la creación de los mismos. La cuestión no radica en negar registros<sup>38</sup>, sino en poner a prueba a estos partidos a través de las elecciones, es decir, que en la primer competencia electoral a la que se enfrenten, demuestren que tienen el respaldo mínimo del 2% que les otorga el voto directo de la ciudadanía y no a través de alianzas y acuerdos pactados. Un ejemplo claro se dio en la contienda electoral de 2000, tres partidos que fueron en alianza con el PRD, (CD, PAS, PSN) eran partidos que apenas habían logrado su registro y que no demostraron tener una fuerza política propia mínima del 2% de la votación total, los acuerdos con el PRD les permitieron asegurar un porcentaje para no perder su registro, sin embargo, si no hubieran ido en alianza quizá les hubiera pasado lo mismo que al partido del Centro Democrático o al Partido Democracia Social que al no lograr el 2% de la votación por si mismos, perdieron su registro. Las cuestiones que hemos planteado brevemente aún son materia pendiente de lo que se puede corregir en el IFE, e implican parte del desarrollo mismo de la democracia formal.

---

<sup>38</sup> De hecho recientemente se otorgó el registro a tres partidos políticos más quienes contendrán el las próximas elecciones federales del 2003: México Posible, Partido Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana.

Para terminar, de acuerdo a la investigación anterior podemos sostener que en México existe democracia si y solo si la entendemos con un adjetivo: democracia formal. También podemos sostener que las reglas procedimentales mínimas para el acontecer político democrático en México existen, sin embargo, esto no quiere decir que sea un proceso político acabado e inamovible, aún faltan elementos por corregir, pero cierto es que el problema de quién gobierna pasa por una institución que permite que las elecciones sean vistas por los partidos políticos, por organismos internacionales y por la sociedad civil en general como legales y legítimas. Por ello, a casi un siglo de la revolución mexicana, una de las banderas fundamentales se ha respetado y es la que se refiere al sufragio efectivo. En México podemos decir que se respeta la intención del voto. A hora la discusión del entorno político mexicano debe virar hacia el complemento de la democracia formal, es decir, el deber ser de la democracia que implica la justicia e igualdad económica y social para la sociedad: la construcción de la democracia sustancial.

## CONSIDERACIONES FINALES

La democracia en México ha sido una constante en la lucha política, hoy nadie se atreve a proponer una forma de gobierno alterna a ésta, los actores políticos de cualquier tendencia coinciden en querer arribar a la democracia. Sin embargo, pareciera que esta búsqueda incesante por consolidar la democracia se empantana cuando saltan las preguntas ¿Qué es la democracia?, ¿bajo qué parámetros podemos negar o afirmar que existe democracia en un Estado?, ¿qué tipo de democracia se busca? Algunos autores dicen que la democracia es una y no tiene adjetivos, que los Estados adoptan formas de gobierno democráticas cuando cumplen con un mínimo de requerimientos, otros afirman que dependiendo de las características de las instituciones de cada Estado es el tipo de democracia que se tiene. Lo cierto es que para poder afirmar o negar que un Estado es democrático antes tenemos que definir qué entendemos por democracia y por supuesto, qué entendemos por Estado.

La ciencia política nos permite construir conceptos para ordenar una realidad política dada, es decir, nos valemos de ella para explicar los cambios y transformaciones que derivan de la acción humana en sus relaciones políticas. Uno de los objetos de estudio de la ciencia políticas es el Estado, al cual entendemos como resultado de la acción humana que obra en una realidad histórico-social determinada, esta actividad humana se da de manera organizada para conseguir la convivencia de la sociedad, a través de organismos que desembocan en la institucionalización de la forma compleja de la sociedad. En otras palabras, el Estado es el la actividad humana circunscrita en un momento histórico – social que se expresa como unidad de acción y decisión organizada en instituciones políticas que lo definen y caracterizada por elementos como población, territorio, gobierno y una normatividad jurídica que la regula.

Parte importante del estudio del Estado lo es también el estudio de las instituciones que lo componen. Las instituciones generalmente son concebidas como un conjunto de formas de organización estructuradas fundamentales para la actividad humana, se establecen ya sea por costumbre y/o por ley, con la

característica fundamental de ser legítima. De estas se desprenden las que conocemos como instituciones formales, las cuales son determinadas como una forma organizativa orientada hacia fines específicos de Estado que debe ser legítima ante los ojos de la población y sobre todo que emanan de una ley o figura jurídica que las regula.

El Estado como resultado de la acción humana, determina para su organización formas de gobierno diversas, entre ellas se encuentra la democracia. Pero ¿qué significa la palabra democracia? La palabra como tal, proviene del griego que significa, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Es decir, etimológicamente la definición sobre democracia implica el poder que es ejercido por el pueblo. ¿Bajo que reglas debe ejercerse el poder? ¿Qué debe garantizar el ejercicio del poder? son preguntas que no responde la etimología de la palabra.

Es de común acuerdo que la democracia es una forma de gobierno, una de las formas tradicionales que el Estado adopta para ejercer el poder político. ¿Y cómo es el ejercicio de este poder político? pues, se da a través de la participación del pueblo.

La democracia ha tomado tintes diferentes, en este sentido no es lo mismo "¿quién gobierna?" a "¿cómo gobierna?" Estamos de acuerdo que la democracia debe garantizar que los gobernantes sean representantes elegidos por el pueblo, pero no termina aquí el quehacer democrático, sino va más allá en cuanto a los valores éticos que deben imperar en el Estado y en los gobernantes.

Es aquí donde vemos una diferencia en los perfiles de la democracia, es decir, la dicotomía de la democracia sustancial y la democracia formal.

Entendemos por democracia sustancial aquella que parte del *deber ser*, los fines y los valores democráticos que implican no sólo la igualdad jurídica o la constitución formal de Instituciones que permitan y ejerzan dicha igualdad, sino la igualdad en el sentido más amplio, en otras palabras, la igualdad social y económica.

Cabe mencionar que esta dicotomía no es consecuencia una de la otra, ni son connotativas, tan es cierto, que se puede dar una democracia formal que no logre implicar y penetrar en la sociedad para cumplir con las promesas contenidas

en un programa de democracia sustancial, y al contrario, se puede dar una democracia sustancial que no mantenga el ejercicio democrático del poder.

La democracia formal es la restricción del proceso democrático del Estado moderno como conjunto de instituciones y procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos en la constitución de los órganos de dirección gubernamentales.

Es reiterada la percepción de algunos autores, en cuanto a que existen características mínimas necesarias para considerar que un Estado es democrático y las podemos englobar con las siguientes:

- a) Derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones.
- b) Existencia de reglas procesales como la de la mayoría.
- c) Planteamiento de alternativas reales y que se esté en posición de elegir una u otra

Es decir, la democracia formal es la forma de gobierno que permite la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de reglas procedimentales y de instituciones. Siendo características fundamentales, las siguientes:

- a) Garantizar la participación a partir de los derechos individuales, sociales y políticos.
- b) Sufragio Universal.
- c) Elección de Representantes.
- d) La existencia de partidos políticos.
- e) Una institución imparcial que lleve a cabo las elecciones.
- f) La alternancia en el poder.

La democracia formal en el Estado mexicano ha representado un proceso político sui generis, por un lado encontramos instituciones democrático formales que en el papel garantizaban las reglas elementales para el juego democrático, es decir, en el México postrevolucionario las garantías individuales respaldaban los derechos de libertad de expresión, de pensamiento, de manifestación, de reunión, a votar y a ser votado, derechos individuales y políticos que se consagraban en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las mismas reglas procesales percibían la necesidad de elegir representantes populares que dirimieran las necesidades colectivas en el gobierno. El gran embrollo no estaba en el reconocimiento institucional de los derechos ciudadanos, ni siquiera en la forma de gobierno que debía adoptar el Estado mexicano, el punto radicó en la demanda más elemental, el respeto al voto. Parte de la lucha política se enfocó a la creación de garantías que permitiesen que la voluntad colectiva tomara parte de las decisiones de interés nacional a través de la elección de representantes populares vía el sufragio.

En las últimas dos décadas del siglo XX, la exigencia de la democracia formal en México, vino de todas partes; internacionalmente, los Estados que deseaban relaciones comerciales con México, pedían ver un entorno democrático que diera confianza a los inversionistas; en términos nacionales, la constante era abrir espacios democráticos: hacer valer las garantías individuales, que los partidos políticos estuvieran en capacidad de competir electoralmente, pero la percepción más palpable era que la vía para arribar a la democracia formal no podía darse sin sacar al PRI de los Pinos, la lucha por la democracia formal en México se distinguió por ser una lucha frontal contra el PRI.

La democracia formal, aún con los intentos del PRI de modificar las leyes electorales para darle un aire democratizador a cada elección, estaba lejos de ser una forma de gobierno en México, mientras no existiese una institución que organizara los procesos electorales de manera imparcial, mientras no existiese un sistema plural de partidos políticos y mientras no se diera la alternancia en el poder, México no podía llamarse un Estado democrático-formal, donde las instituciones dieran cuenta de ello.

La gran "tradición" del autoritarismo en México, donde un partido político era quien determinaba el rumbo del país y también determinaba quienes gobernarían el país, socavaba la efímera lucha por la democracia. Aunque en el México postrevolucionario las elecciones como institución democrático-formal siempre estuvieron presentes en el quehacer político, éstas no tuvieron el carácter decisional de la voluntad colectiva para elegir quienes serían los representantes

populares. Por ello, una de las pugnas más importantes era el respeto al sufragio y para garantizarlo, había que constituir instituciones fuertes para esta tarea.

Las presiones sociales y políticas de fines de los ochenta y principios de los noventa influyeron para la apertura de espacios políticos en el Congreso de la Unión, de tal manera que las reformas en materia electoral, fueron cristalizando una institución encargada de organizar de manera transparente e imparcial elecciones federales legítimas y creíbles.

Con las reformas de 1989-1990 se dio la creación del Instituto Federal Electoral. En sus inicios, uno de los problemas más fuertes que enfrentó fue la conformación organizacional de sus estructuras, ya que el requerimiento mínimo para una institución de esta envergadura requería imparcialidad, sin embargo, estaba impregnada y dirigida por el partido predominante, evidentemente, poca aceptación y reconocimiento tuvo el IFE como un ente imparcial, todo lo contrario, se decía que la balanza estaba inclinada hacia el PRI.

La permanente búsqueda por el reconocimiento internacional y el descontento social, llevaron a la élite política en el poder a generar elementos que permitiesen, por un lado, que se pensara que el Estado mexicano viraba hacia la democracia, pero que al mismo tiempo, no implicara una pérdida de poder. Por ello, las elecciones que representan el acto democrático por excelencia, necesitaban -para el PRI- legitimarse, no es gratuito que previo a cada elección federal se hablara de la reforma "definitiva" en materia electoral, elección con elección, se reformaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el COFIPE, sin embargo, las reformas que muchas veces fueron aprobadas únicamente por el PRI, no garantizaban reglas equitativas para los diferentes contendientes. No podemos negar que había avances, pero en realidad las reformas siempre posicionaban al PRI por encima de cualquier partido político.

No fue sino hasta las reformas de 1996 cuando las reglas procesales en materia electoral determinaron condiciones más equitativas para los contendientes, por primer vez los partidos políticos llegaron a acuerdos consensuados en los que plasmaron los procedimientos y las reglas que habrían de distinguir las elecciones siguientes.

La elección federal de 1997 representó el punto de partida de la democracia formal en México, si bien es cierto que los comicios de 97 por si solos no implicaron un cambio determinante, también es cierto que marcaron precedentes para las posteriores elecciones en México. 1997 nos deja una perspectiva más clara del quehacer político: la conformación de un sistema plural de partidos que esta en capacidad de competir electoralmente y que además esta en capacidad de ganar elecciones, el respeto de los actores políticos por las reglas procesales del juego democrático, el respeto a la tendencia del sufragio emitido por cada ciudadano, y no podríamos pasar por alto el fortalecimiento de la institución democrático formal del Estado mexicano con la tarea específica de organizar elecciones democráticas: el IFE.

En 1997, el IFE como dio legalidad a los primeros comicios reconocidos por todos los actores políticos, como los más transparentes, legítimos y confiables, nos atrevemos a decir que sin una institución de las características del IFE, difícilmente el cambio político en México habría sido de manera pacífica y con el aval social. En 1997 nadie se atrevió a desconfiar o a descalificar las elecciones federales, aún el PRI quién perdía la mayoría en la Cámara de Diputados, no pudo referirse a alguna mancha que empañara los comicios, esta vez los comicios fueron parte de la verbena democrática, nadie lo dudo.

La recomposición del Congreso de la Unión a partir de las elecciones de 97 y el triunfo de un partido de oposición en la capital del país, abrieron la pauta a una pluralidad de expresiones políticas que derivaron en la conformación de instituciones democrático formales fortalecidas. 1997 marcó los cimientos, pero no implicó la consolidación de una forma de gobierno democrático formal en México, la alternancia en el Poder Ejecutivo aún seguía siendo un punto de inflexión para la consolidación de las instituciones en México.

Aún cuando 1997 implicó un avance en la construcción de reglas procesales para el desarrollo democrático formal en el país, no fue sino hasta la elección federal de 2000 cuando percibimos la reafirmación de las instituciones democrático formales del Estado mexicano.

El año 2000 tuvo un significado importante en la historia contemporánea del Estado mexicano, por primera vez en su historia reciente habría elecciones federales sin que los actores políticos involucrados pusieran en tela de juicio las instituciones formales del país, las reglas procesales para el desarrollo de la contienda eran aceptadas por todos, efectivamente las reformas del 96 quedaron como la gran reforma "definitiva" en materia electoral. El andamiaje electoral en México implica una serie de procedimientos exhaustivos y candados específicos para evitar el fraude electoral, difícilmente se puede realizar una malversación en los comicios. Sin embargo, aún con todos los procedimientos formales para la organización de las elecciones, la percepción de la ciudadanía en general era un tanto reservada, hasta no ver los resultados podría hablarse de un cambio político en México.

La jornada electoral del dos de julio de 2000 transcurrió de manera limpia, la organización electoral estuvo basada en los principios de imparcialidad y transparencia apegadas conforme a derecho, fue una jornada pacífica, con alta afluencia de ciudadanos votantes, fue una jornada que se distinguió por ser la elección más vigilada en la historia de México, observadores nacionales e internacionales confirmaron la legalidad de los comicios. Pero más allá del cumplimiento de la labor del IFE como organizador de las elecciones federales, el dos de julio implicó un cambio político para México, por primera vez en el México postrevolucionario se originaba la alternancia en el poder.

Es evidente que el Instituto Federal Electoral aportó un peldaño importante en la consolidación de la democracia formal en México. Sin una institución formal del Estado que garantizara elecciones libres y transparentes ajenas a cualquier mancha de fraude electoral, la alternancia en el poder quizá hubiera llegado pero no con el cambio político por la vía pacífica. El IFE como institución formal del Estado mexicano, aportó un elemento *sine qua non* para la consolidación de la democracia formal en México, hoy por hoy en México existen elecciones federales libres y transparentes.

El Estado mexicano postrevolucionario se caracterizó por tener un sistema político presidencialista, éste ha permeado todo el acontecer nacional, es por ello

que cuando nos referimos a una consolidación de la democracia formal en México, ésta necesariamente tenía que pasar por la alternancia en la Presidencia de la República, solamente una elección definitiva de esta envergadura podía solidificar al conjunto de instituciones democrático formales en el país.

Hoy podemos decir que el Estado mexicano ha consolidado una de las formas de gobierno: la democracia formal, porque mantiene instituciones que garantizan el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones de los ciudadanos mexicanos a través de los derechos individuales y políticos, porque existen reglas procesales como la de la mayoría y el respeto al sufragio, porque existen alternativas reales de competencia electoral donde los ciudadanos están en posición de elegir una u otra (sistema plural de partidos políticos), porque existe una institución que es capaz de garantizar elecciones imparciales y porque se ha respetado el sufragio dando como consecuencia la alternancia en el poder.

Sin embargo, aunque la democracia política en México mantenga ya instituciones y reglas procedimentales que permiten el juego democrático, cabe hacer la reflexión que no son la democracia en sí, recordemos que una democracia sustancial debe abarcar los ámbitos sociales y económicos de la sociedad, en México se han plasmado las reglas mínimas necesarias para la forma democrática, pero aún falta un largo camino por recorrer y es justamente el contenido de esa forma que no implique solamente la restricción del mismo proceso democrático como conjunto de instituciones y procedimientos que permitan la participación directa o indirecta de los ciudadanos mexicanos en la constitución de los órganos de dirección gubernamental, sino que además se impregne de igualdad social y económica. En México el problema sobre ¿quién gobierna? está prácticamente resuelto a través de las elecciones, hoy la discusión debe tornarse en función de cómo se gobierna y de que manera la participación del pueblo puede llegar a la toma de decisiones fundamentales para el país.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

- ADLER, Max. Democracia Política y Democracia Social. Ediciones Roca. México 1975.
- ARNÁIZ Amigo, Aurora. El Estado y sus Fundamentos Institucionales. Editorial Trillas. México 1995.
- BECERRA Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ediciones Cal y Arena. México, 2000.
- BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Editor.al siglo XXI. México, 1985.
- BOBBIO, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México 1992.
- BOBBIO, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México 1994.
- CANSINO, César. La transición mexicana 1977-2000. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Mc Graw Hill. México, 1999.
- CORONADO, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. UNAM. México, 1977.
- COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Ed. Joaquín Mortiz, México, 1982.

- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel. México 1986.
- GALVÁN Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. Mc Graw Hill. México 1997.
- GARZA García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Mc Graw Hill. México 1999.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Ediciones Era. Segunda edición, vigésimo segunda reimpresión, México, 1998.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (coordinador). Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. Siglo XXI editores. México, 1990.
- GONZÁLEZ-POLO, Ignacio. Bibliografía General de las Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos 1910-1970. Gaceta Informativa de la CFE. México, 1978.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México, 2000.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda edición, quinta reimpresión. México, 1995.
- LERNER, Bertha. Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de divulgación democrática. IFE. No. 4. México, 1997.
- MEYER, Lorenzo. La segunda muerte de la Revolución Mexicana. Cal y Arena. Octava edición. México 1997.

- NÚÑEZ Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- OROZCO Gómez, Javier. Estudios Electorales. Ed. Porrúa, México, 1999.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. Ed. Siglo XXI. Duodécima edición. México 1997.
- SÁNCHEZ, Marco Aurelio. PRD: La Elite en Crisis. Plaza y Valdés. México 1999.
- SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia? Ed. Nueva Imagen. Segunda edición, México 2000.
- SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Editorial. España 1979.
- WEBER, Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- ZÁRATE, Alfonso y Ornelas, Cosme. Fin de siglo, fin de ciclo. Los antecedentes, las razones y los hechos del 6 de julio de 1997. Ed. Grijalbo, México, 1997.

## Hemerografía

### Periódicos

- AGUILAR Camín, Héctor. La reforma de los electores, en *La Jornada*, 18 de noviembre de 1996.
- Aziz Nassif, Alberto. Elecciones 97, en Suplemento de *La Jornada* 1 de julio de 1997.

- Declaración parlamentaria sobre la reforma electoral. En periódico *La Jornada* 7 de septiembre de 1989.
- Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena - Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en suplemento *Perfil de La Jornada*, 3 de marzo de 1994.
- SALINAS de Gortari, Carlos. Cuarto Informe de Gobierno. en periódico *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992.
- SALINAS de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado después de rendir su protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en periódico *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988.
- WOLDENBERG, José en declaración a Elizabeth Velasco. *Woldenberg: no hay la más remota posibilidad de fraude*. En periódico *La Jornada*, 24 de junio de 1997.

## Revistas

- ALBARRÁN de Alba, Gerardo. El fantasma del fraude satura de candados el proceso electoral, en revista *Proceso* No. 1078, 29 de junio de 1997.
- ALCOCER, Jorge. Reforma o cambalache, en *Proceso* No. 871, 12 de julio de 1993.
- BECERRA, Ricardo y Salazar Pedro. El IFE en su primera etapa. En Cuaderno Nexos, de la revista *Nexos* No. 231, marzo de 1997.
- Becerra Ricardo y Salazar Pedro. El IFE: su ejército de ciudadanos. En Cuaderno Nexos, de la revista *Nexos* No. 234, junio de 1997.
- BOBBIO, Norberto. Kelsen e il problema del potere. en Córdova Vianello, Lorenzo "Norberto Bobbio: Derecho y Poder" en revista *Metapolítica* no. 14, abril/junio 2000.

- CAMPA, Homero. Entrevista a Lorenzo Meyer por en *Proceso* No. 1234, 25 de junio de 2000.
- JÓQUEZ, Antonio. Entrevista a Enrique Krauze por en *Proceso* No. 1234, 25 de junio de 2000.
- KRAUZE, Enrique. México, después del 6 de julio, en revista *Vuelta*, julio de 1997.
- MARTÍNEZ, Sanjuana. Entrevista a Carlos Fuentes en *Proceso* No. 1227, 7 de mayo de 2000.
- MARTÍNEZ, Sanjuana. Entrevista a Mario Vargas Llosa en revista *Proceso* No. 1219, 12 de marzo de 2000.
- MORALES, Sonia Después de cumplir su papel electoral, PRONASOL y PROCAMPO fueron retirados de los anuncios, en revista *Proceso* No. 927, 8 de agosto de 1994.
- SCHEDLER, Andreas. ¿Cómo observar la consolidación democrática?, en revista *Metapolítica* No. 15, julio-septiembre 2000.
- WOLDENBERG, José. Ahora sigue el Código, en revista *Nexos* no. 147, marzo de 1990.

#### Documentos consultados

- MUÑOZ Ledo, Porfirio. Discurso pronunciado en la inauguración del III Congreso Nacional del PRD, en Oaxtepec, Morelos, 23 de agosto de 1995.