

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO **PRESENTA** **ROBERTO ALCÁNTARA PLATA**

Asesor: Dr. Javier Romo Michaud

CIUDAD DE MÉXICO

JULIO DE 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SI NO PONEMOS EL DERECHO Y LA JUSTICIA AL SERVICIO DEL HOMBRE, NOS ESTAREMOS EQUIVOCANDO MUCHÍSIMO. SEREMOS A LA VEZ VÍCTIMAS Y CÓMPLICES. GRACIAS A LA DEMOCRACIA SE PUEDE DISCUTIR TODO.

LO ÚNICO QUE NO SE DISCUTE ES LA DEMOCRACIA MISMA.

JOSÉ SARAMAGO

REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

ÍNICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. Democracia.....	10
2. Sistema Político.....	18
3. Sistemas electorales.	35
4. Partidos Políticos.	51

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

1. Contexto histórico.....	61
2. Evolución de la democracia en México.	67
3. Marco Constitucional.	76
4. Análisis de los principales Partidos Políticos Nacionales en la actualidad....	81

CAPÍTULO TERCERO

PANORAMA DE LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL, EN EL PASADO RECIENTE

1. Breve semblanza de las reformas en materia electoral de 1977 a 2007.....	86
2. La reforma constitucional de 2007 sobre Partidos Políticos.....	95

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA DE 2008, AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTO ELECTORLES

1. Regulación sobre partidos políticos.....	122
2. Regulación de las campañas electorales.....	126
3. Regulación de las precampañas electorales.....	132
4. Atribuciones y facultades de las autoridades electorales.....	136
5. Acceso de los partidos políticos a radio y televisión.....	138

CONCLUSIONES.....	147
--------------------------	------------

FUENTES.....	153
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El Estado y la política se han transformado a lo largo de la historia, dando paso a diversos productos culturales, entre otros, el derecho electoral y los sistemas políticos.

Dado nuestro sistema electoral, los partidos políticos en México son piezas esenciales e insustituibles del sistema democrático, pues a través de ellos se canalizan las decisiones económicas, políticas y sociales que definen el rumbo del país. No obstante, hoy atraviesan por una crisis que afecta su capacidad de atracción electoral, y por ende, de representación de los intereses de la sociedad.

El derecho electoral es una frontera entre política y derecho cuyo último fin es proporcionar justicia en los sistemas políticos, crear seguridad jurídica y brindar a los gobernados los medios de defensa necesarios para asegurar sus derechos políticos.

En estos momentos, en que las manifestaciones políticas apuntan hacia el perfeccionamiento del régimen electoral, parece no haber interés en planteamientos que propicien una mayor participación de los electores; nos referimos a los que juegan un papel primario: el de intervenir en los procesos selectivos internos de los partidos políticos, el financiamiento público y privado de las precampañas y campañas electorales, el papel que los medios de información han jugado y se han enriquecido con los altos cobros por los spots y las incursiones periodísticas, así como el pago tratamiento editorial a columnistas y “analistas políticos”.

En tal contexto, el estudio sobre la necesidad de democratizar internamente a los partidos políticos, regular gastos de campaña y financiamiento a los partidos, se presenta como uno de los elementos nodales que puede revertir la situación que actualmente viven. En esencia, el análisis sobre el respeto y garantía de los

derechos de participación dentro del partido, los procesos de elección de dirigentes y candidatos y el funcionamiento de los órganos de control , son temas que pueden explicar el porqué los partidos políticos han venido dejando de ser el canal adecuado entre ciudadanía e instituciones. En este análisis, partimos de la premisa de que esos derechos al interior de los partidos políticos en México no están garantizados, así como los altos costos que se tienen en las campañas electorales.

El presente trabajo se encuentra dedicado a realizar un estudio sobre dos aspectos de gran importancia en la actualidad: Es imperioso, entonces, que los partidos se reestructuren internamente y clarifiquen así su relación con la sociedad; así mismo, desarrollen los mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del estado democrático-representativo; sin duda, una de las vías para lograrlo es la revisión a sus bases del derecho a poder contar con procedimientos democráticos en la elección de candidatos, ya que en gran medida el distanciamiento entre sociedad y partidos radica en la marginación de aquéllas en los procesos internos y el alto índice de gastos y el bombardeo publicitario tanto en radio como en televisión.

La democracia ha asumido también las desigualdades que genera la vida social. Y lo ha hecho con cierto escepticismo puesto que, en vez de anhelar la igualdad social, se contenta con desear la igualdad de oportunidades. En todo caso, sabe que para realizar lo que se quiere no basta la voluntad, que para ello se requiere contar con los recursos y medios adecuados, sin caer en excesos. Y, dada la desigualdad con que se distribuyen dichos recursos, sabe que para algunos resulta imposible lograr lo que desean. La libertad ha dejado pues de ser un valor absoluto y ahora es una cuestión de grados. De allí que la democracia se conforme con maximizar la libertad, es decir, con ampliar cada vez más los grados de autonomía de las personas. Para ello, junto con mantener los principios de los derechos humanos ante el Estado como garante de esos derechos y de la

autoridad electa y representativa, la democracia ha agregado los valores del pluralismo cultural, la tolerancia y la igualdad de oportunidades.

Si bien los ideales y prácticas democráticas siguen definiéndose por oposición al poder, la concepción del mismo también ha cambiado. Ningún demócrata sostendrá ahora que los hombres nacen igualmente poderosos y que basta ceder ese poder a un Estado representativo y constituirlo en garante de los derechos de las personas para desterrar definitivamente el poder entre los hombres. Dicho discurso, por decir lo menos, suena ingenuo. La experiencia histórica muestra que el poder es algo innegable. Trátese de un motivo intrínsecamente humano, o bien de una fuerza que surge de la interacción social, el poder aparece como algo posible de contrarrestar, pero imposible de destruir.

El orden democrático no apunta ya a un estado de cosas, sino a un proceso cuya dinámica fluye de la voluntad de los ciudadanos para manifestarse, asociarse, organizarse, entrar en conflicto, deliberar, negociar, acordar. El Estado no es ya el representante de la pluralidad de ideales e intereses de sus ciudadanos, sino el árbitro que regula que el accionar político no vulnere los derechos tenidos como consustanciales a la dignidad humana. Junto a este arbitraje, al Estado le compete formalizar legalmente aquellos acuerdos ciudadanos que, dada su estabilidad y extensión, constituyen decisiones que comprometen a toda o a parte importante de la sociedad. En otras palabras, el Estado es ahora el representante de los derechos ciudadanos y de las grandes decisiones colectivas. Pero cabe reiterar que desde el punto de vista de los equilibrios de poder, la última palabra la tienen los electores.

Generalmente en dicho debate, se le ha dado mayor importancia tanto al sistema electoral como al de gobierno. En el sistema de partidos podemos observar que es una opción para alcanzar el ideal de la democracia, y la cual se va conformando de acuerdo a variables histórico-sociales, las cuales se encargan de definir a fin de cuentas el sistema de partidos de un determinado país.

El pluralismo de la vida política no puede equivaler al reconocimiento de una diversidad de visiones y estrategias en el nivel meramente individual, debe reconocerse que en realidad se identifica con la existencia de distintas visiones y estrategias compartidas a nivel grupal, que interactúan en un espacio de competencia.

Uno de los intentos recurrentes en la experiencia social de este siglo ha sido el de construir sistemas políticos en los que las limitaciones de la democracia representativa sean superadas.

La política democrática es incompatible con la idea de una sociedad cerrada, unitaria y sin conflictos. El concepto de democracia implica dos aspectos fundamentales: representación popular y sufragio libre, igual y universal, El funcionamiento de un régimen democrático supone, además, el conjunto de libertades políticas: de opinión, reunión, organización y prensa.

La democracia como mecanismo político para la elección de gobernantes y la solución pacífica de los diferendos, permite efectivamente lograr transformaciones en la distribución de la renta pública y en la elevación de los estándares de vida de las mayorías ciudadanas.

Estos procesos de democratización se consolidaron en términos electorales de respeto y práctica efectiva de las libertades individuales. Este es, sin dudas, su gran e incuestionable mérito. Es importante señalar que esto que podría ser interpretado como el triunfo de la democracia liberal que es en realidad menos que democracia liberal, en cuanto ésta incluye, además de elecciones, cuestiones fundamentales como el acceso de los ciudadanos a información completa sobre los actos de gobierno y el uso de los recursos públicos, el debido proceso legal, una efectiva separación entre ejecutivo, legislativo y judicial, el control ciudadano sobre los actos de gobierno, la subordinación militar y policial a las autoridades civiles, entre otras. Al mismo tiempo, estas democracias son más que la

democracia liberal en la medida en que apelan efectivamente al principio del sufragio universal. La democracia que hoy conocemos en el mundo capitalista desarrollado debe mucho más a los movimientos de trabajadores y de mujeres, socialistas y feministas, que a la ideología liberal o al compromiso democrático de las clases proletarias.

Incluso desde una perspectiva estrictamente institucional, existe un número de cuestiones planteadas por los procesos de democratización que fueron dejadas de lado en la literatura sobre transiciones: la administración de justicia, el papel de las fuerzas de seguridad, la calidad y competitividad reales de los sistemas electorales, la transparencia en la gestión de los recursos públicos, o que llegarían con bastante demora. Esos temas se suman a los desarrollos recientes de la teoría democrática y de la dinámica de la ciudadanía, que apuntan a un marco amplio de dimensiones que van mucho más allá de la ciudadanía política de la democracia liberal o de la socialdemocracia: por ejemplo temas como medio ambiente, enfoques de género, problemática de las identidades culturales, grupos de población con necesidades especiales, derechos de los consumidores. Al mismo tiempo, la reconfiguración de los escenarios socioeconómicos como efecto de determinadas estrategias y políticas aceptadas o ejecutadas por los regímenes democráticos, se ha traducido en un amplio desmantelamiento de la dimensión social convencional de la democracia. Educación, salud, vivienda, considerados hasta poco como derechos de acceso universal, han sido derivados en mayor o menor medida hacia el ámbito del mercado y transformados en mercancías accesibles en cantidad y calidad variada en función de la capacidad adquisitiva de los clientes potenciales. Finalmente, la persistencia o resurgimiento de una serie de fenómenos muy conocidos de la política latinoamericana, como el caudillismo, clientelismo, ejercicio autoritario de las instituciones democráticas, sugiere que hay más cosas entre el autoritarismo y la democracia que en toda la literatura sobre transiciones

El presente estudio esta dividido en cuatro capítulos; el primero de ellos se ocupa de revisar los conceptos básicos de la democracia, los sistemas electorales, partidos políticos en todo el mundo y como han ido cambiado los sistemas políticos. Nos damos cuenta que no ha desaparecido el pensamiento aristotélico, sino que a la fecha sólo se sigue interpretando.

Nuestro segundo capítulo relata la historia de la democracia de nuestro sistema electoral en la época contemporánea. Revisamos la creación de los órganos jurisdiccionales colegiados, la estabilidad en la función judicial y contexto histórico del sistema de partidos, así como un análisis de los principales partidos políticos nacionales del País.

El tercer apartado está dedicado a la reforma constitucional con circunstancias peculiares, derivado de la problemática que se ha venido presentando en las tres últimas décadas respecto a partidos políticos. Para ello revisamos temas como partidos políticos, obligaciones, financiamiento y prohibiciones.

En el cuarto y último capítulo sintetizo todo el recorrido que se ha llevado a cabo hasta este punto, para concluir con la problemática de reforma al código electoral, para la regulación de los partidos políticos, de las campañas y precampañas electorales, los límites en gastos, propaganda, debates y tiempos en los medios informativos y de comunicación, como son radio y televisión que el Estado controlará a través del Instituto Federal Electoral. Se trata como se puede notar, de un trabajo de investigación que llega a una propuesta concreta en sus conclusiones, a partir de revisar la doctrina y argumentar las ventajas de su posible implementación.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

CUANTO MENOS PROVECHOSO SEA UN GOBIERNO O UNA
COMUNIDAD POLÍTICA PARA QUIENES VIVEN BAJO SU
CONTROL, MENORES PROBABILIDADES TENDRÁ DE
PERDURAR.
KARL W. DEUTSCH

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. DEMOCRACIA

En la actualidad no hay un modo único de conceptualizar cualquier esfera importante de lo que significa la democracia, la cual tiene su diversidad y complejidad. Cada orientación teórica plantea una serie de diferentes problemas, posibilita que teorías alternativas presten simultánea y pareja utilidad, aunque a menudo para fines totalmente distintos. En este capítulo trataremos de hacer una semblanza del concepto democracia, desde sus orígenes hasta la actualidad.

Como es sabido, Democracia según el Derecho político, procede etimológicamente del griego *demus*, pueblo y *Kratus*, fuerza o poder, y es en el campo del Derecho Político, una de las que mueven a mayor confusión, por no estar determinado de un modo claro el verdadero sentido de uno de sus componentes, el pueblo.

Abraham Lincoln reafirma el concepto, abarcando una serie de regímenes políticos desde la democracia pura, la social democracia o la democracia cristiana, por lo que el término democracia además de designar una forma de Estado y de Gobierno, es una manera de vida, que va enmarcado el ejercicio del poder tendiente al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹

Al respecto Giovanni Sartori, señala que el término democracia no sirve para fines descriptivos, pero sí para efectos normativos. “Un sistema democrático es ubicado por una deontología democrática, y ello porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser”² Por lo que un sistema democrático posee un cuerpo central y las llamadas “teorías alternativas” de la democracia no son tales o son falsas (como el caso de la inexistente democracia

¹ Cfr. FIGUEROA, Alfonso Enrique. Derecho Electoral. Iure editores, S.A.de C.V. México 2006, pág. 18

² SARTORI Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Editorial Taurus, primera edición, México 2003. pág 22

comunista) o son teorías parciales, subespecies, exactamente como la parte de un todo no puede hacer las veces del todo³.

La democracia es considerada como un sistema de normas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

El que la palabra democracia tenga un preciso significado literal o etimológico no ayuda para nada a entender a cual realidad corresponde ni cómo están construidas y funcionan las democracias posibles.

Se ha constatado que las democracias son de hecho “poliarquías” (gobierno de muchos). Admitida la información como exacta, ¿por qué no llamarlas así? La respuesta es que aún cuando el término democracia no nos sirve para fines descriptivos, es necesaria para efectos normativos. Un sistema democrático es ubicado por una deontología democrática, y ello porque la democracia no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser. Una experiencia democrática se desarrolla sobre el desnivel entre el deber ser y el ser, a lo largo de la trayectoria signada por las aspiraciones ideales, que siempre van más allá de las condiciones reales⁴.

Tómese la trampa principal: las tesis difundida y creída por más de medio siglo de que las democracias eran dos, una occidental y otra comunista. ¿Cómo es que la tesis de las “dos democracias” ha sido demostrada? Precisamente haciendo una comparación engañosa entre el ser y el deber ser. La demostración sería exige dos formas de confrontación: una dirigida a los ideales y otra a los hechos. En cambio, la falsa demostración unifica y entrecruza las confrontaciones de la siguiente manera: comparando los ideales (no realizados) del comunismo, con los hechos (y los errores) de las democracias liberales. De este modo se gana

³ ibid, pag 23

⁴ Cfr, idem. págs. 23-32

siempre, pero sólo en el papel. La democracia alternativa del Este aun cuando fuere llamada democracia popular era un ideal sin realidad.⁵

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término, por lo que suele tomarse esta voz como sinónima de población, y en este sentido, abarca todo el elemento personal del Estado, sin distinción de raza, sexo, edad, etnias.

Para mejor explicación de este trabajo, es necesario distinguir entre Estado y Gobierno, por lo que Estado, es sinónimo de sociedad política, y toda sociedad, sea política o no lo sea, es preciso suponerla con capacidad para manifestarse y obrar en el campo general del Derecho. Cuando estas ideas y operaciones se realizan la sociedad política, se llama soberanía.

Entendiendo por soberanía como lo cita el maestro Ignacio Burgoa, haciendo alusión a la obra “El Contrato Social” de Juan Jacobo Rousseau, como *la voluntad general*, que es un poder que radica en la misma sociedad civil o comunidad política. Describiéndola Rousseau como “el ejercicio de la voluntad general que no puede nunca enajenarse, ya que el soberano que no es sino un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo; el poder puede trasmitirse pero no la voluntad.”⁶

En cuanto a las formas de Gobierno, y una de estas formas es la democracia, que supone la concreción de la soberanía, es decir, la pertenencia de la soberanía a todos o por lo menos a la generalidad de los individuos de un Estado. La soberanía no puede pertenecer más que a uno solo, a los mejores o a la generalidad.

⁵ Cfr, *ibid.* págs 23-32

⁶ En BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1996. págs. 206-207

Entonces entendamos que “la idea de soberanía popular es la que prepara el ascenso a la democracia ya que es casi inevitable pasar de la voluntad general a la voluntad de la mayoría y las unanimidades rápidamente reemplazada por el debate, el conflicto y la organización de una mayoría y una minoría.”⁷

Como referencia señalemos primeramente a la monarquía, en la que la democracia misma estaba sentada por el principio de unidad la cual más adelante, vino a ser monopolio de una casta, de una clase social definiéndose la superioridad. Posteriormente vienen las democracias sucesoras de las cristianas, que han secularizado a la sociedad misma y finalmente las democracias de las revoluciones, que suponen que el pueblo es soberano siempre.

La democracia es considerada como un sistema de normas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, es la fuerza social y política que se empeña en transformar el Estado de Derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados; la idea de democracia no puede separarse de la de derechos y no puede ser reducida al tema del gobierno de la mayoría.

La democracia responde a la representatividad de los gobernantes, la pluralidad de los actores sociales y políticos, y el reconocimiento de derechos fundamentales que limiten el poder del Estado, de las iglesias, de la iniciativa privada, teniendo una clara idea de la libertad en las decisiones de la vida política y jurídica que favorezcan a los grupos e intereses de la sociedad.

Alain Touraine en su obra ¿Qué es la Democracia? nos señala que existen tres tipos de democracias⁸ que son:

Importancia central a la limitación del poder del Estado mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales;

⁷ TOURAINE, Alain. ¿Qué es la Democracia?. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1994. pág. 35

⁸ Cfr, ibid. págs. 46-48

Importancia a la ciudadanía, a la Constitución o las ideas morales o religiosas que aseguran la integración de la sociedad y dan un fundamento sólido las leyes; y

Representatividad social de los gobernantes que se opone a la democracia que defiende los intereses de las categorías populares, a la oligarquía, ya se asocie ésta a una monarquía por la posesión de privilegios o bien a la propiedad del capital.

En la actualidad la democracia ha adquirido una enorme vigencia, y a la vez una gran complejidad; ya no se pone en duda la conveniencia de aceptar los ideales democráticos, en virtud de que el sentir generalizado es el comulgar con ellos, ahora el problema es llegar a comprender el contenido que el término democracia implica, pues es allí donde las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter intensamente polémico al asunto.

Francisco Berlín Valenzuela considera que la democracia es una forma de vida política, y en la actualidad es “un principio de legitimación de poder”. Como forma de gobierno “se caracteriza entre otros elementos por la juridicidad regulada por la constitución y por las leyes que de ella emanan. Visto así, un régimen democrático debe normar su actuación de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental de un país o por sus leyes ordinarias”⁹

Debido a que la democracia funciona a través de mecanismos institucionales, supone el hecho de contar con derechos políticos plenos, división de poderes, pluralismo y competencia electoral, con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un control sobre quienes ejercen el poder político, legitima desde el poder, al poder.

⁹ BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, primera edición, México 1980. Pág. 79

Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, aprobaron y proclamaron la Declaración Universal de Derechos Humanos, y pidieron que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios y en su artículo 21 establece que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”¹⁰; con base en el postulado anterior, el sufragio adquirió dimensiones más amplias en la vida institucional de las naciones con vocación democrática, manifestándose así una mayor preocupación por la regulación de los procesos electorales en normas fundamentales y leyes secundarias.

Sin embargo, nos encontramos en la actualidad en una falsa democracia y en donde los auténticos intereses de clase, dejan al descubierto un poder concentrado en asociaciones sin rostro, se evidencia el conflicto entre ellas y se proclama el advenimiento de élites.

Es la lucha de grupos en especial, la lucha de partidos, vital para la democracia, pero al mismo tiempo es peligrosa para la continuidad de la política e indispensable para la supervivencia democrática.

Por otra parte, las democracias efectivas, se caracterizan por la presencia de siete instituciones, a saber:

El control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos, los cuales, por lo general, son integrantes de algún partido político.

Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y llevadas a cabo limpiamente, en donde la coerción es relativamente rara.

¹⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos

Todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de sus funcionarios.

Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a participar como candidatos a los puestos de elección en el gobierno.

Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente.

Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley.

Para alcanzar sus diversos derechos, los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.

Vale la pena analizar algunas de las implicaciones de esta nueva definición de democracia. En primer lugar, la democracia deja de ser vista como un “tipo de sociedad” o un “proyecto de vida colectiva” para definirse estrictamente como un método, esto es, se abandona una perspectiva totalizante del proyecto democrático y se le circunscribe al carácter de un conjunto de procedimientos que utiliza una colectividad para alcanzar finalidades políticas.

En segundo lugar, se abandona el principio de soberanía del individuo, es decir, la idea de que la esfera pública es una expresión directa o mediada de la voluntad general, y en su lugar se defiende el protagonismo político de los **grupos o partidos políticos**, reduciendo el papel de los ciudadanos a **aprobadores** de los programas políticos presentados por quienes habrán de gobernarles.

Esta implicación, por supuesto, es esencial para nuestros fines de ahondar en un nuevo paradigma democrático, en el que no sea menospreciado el papel que juegan las agrupaciones partidistas.

Finalmente, esta orientación realista permite incluir el factor competitivo como rasgo esencial del comportamiento político en las sociedades democráticas, estableciendo una vinculación directa entre competencia partidista y pluralismo político ausente en los discursos democráticos clásicos.

Me quedo con el pensamiento de Norberto Bobbio, quien hace una definición mínima de democracia, y dice que “se entiende por régimen democrático como el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.”¹¹

Por lo anterior y tratando de hacer una interpretación, la democracia corresponde a un sistema de representación política, desde una soberanía popular, a través de sus órganos formales de gobierno, sus principios de división de poderes, sufragio universal, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, pluralidad ideológica, sistemas de partidos, sistemas electorales, alternancia y equidad.

¹¹ BOBBIO, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2003. Pág. 18

2. SISTEMA POLÍTICO

Al ser el sistema político un tema muy extenso y dado que existen tantos sistemas políticos como colectividades, trataremos de hacer una breve explicación del pensamiento político, desde sus orígenes con los pensadores griegos, quienes sembraron diversas definiciones sobre las instituciones mediante las cuales se intentaban resolver los asuntos políticos, y como se ha venido modificando según los tiempos y momentos que pasan en el mundo, hasta la actualidad, la influencia en diversos sistemas desde Grecia pasando por el imperialismo, la Edad Media, el Renacimiento, el parlamentarismo inglés, la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, como acontecimientos fundamentales por su influencia mundial, consolidan plenamente la presencia de los Estados Nacionales con sistemas políticos distintos, según como haya marcado la historia a cada Estado.

Empecemos con el ejemplo de Atenas, época que corresponde al tercer cuarto del siglo V a.C. que representa el tipo mejor conocido de la Constitución democrática. Todo el cuerpo de ciudadanos varones formaba la asamblea o *ecclesia*, reunión a la que todo ciudadano tenía derecho a asistir desde que llegaba a la edad de veinte años. Los actos de esta asamblea correspondían a elaborar las leyes en las que encarna toda la autoridad pública del cuerpo político. Lo interesante en el gobierno ateniense, no es la asamblea de todo el pueblo, sino los medios políticos ideales para hacer que los funcionarios fueran responsables ante el cuerpo ciudadano y estuviesen sometidos a su control. Era a través de una representación, como se seleccionaba un cuerpo lo suficientemente amplio para formar una especie de corte transversal o muestra de todo el cuerpo de ciudadanos, al cual se permitía que durante un breve periodo, actuase en nombre del pueblo; por lo general había una disposición contraria a la reelección; de este modo se encontraba abierto el camino para que otros ciudadanos interviniesen por turno en la dirección de los asuntos públicos¹². Por lo que podemos ver que existía

¹² Cfr SABINE, George. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México, pág. 17

un consejo de elección popular y su responsabilidad ante la asamblea y los jurados independientes y de elección popular, eran las instituciones características de la democracia ateniense y daban una participación en el gobierno a un amplio número de ciudadanos.

Una vez dado el crecimiento de Atenas en su aspecto económico, urbano y el desarrollo cultural, como las artes, la oratoria, la música, la gramática, la retórica, la psicología, la ética y la política, se vino un cambio a través de los maestros conocidos como los *sofistas*, que enseñaban lo que querían aprender sus discípulos acomodados. Por lo que Sócrates, con su personalidad abanderaba dicho cambio, separando de la naturaleza física a los estudios humanistas, donde persistió como en Aristóteles, el estudio del mundo físico. Los principios explicativos se deducían en gran parte a la observación humana y de la existencia de un bien objetivo que es posible conocer y que puede en realidad ser conocido mediante la investigación racional o lógica y debe realizarse no por que los hombre lo quieran, sino por ser buenos.¹³

La teoría de Platón es divisible en dos partes: “Primera, que el gobierno debe ser un arte basado en un conocimiento exacto; y segunda, que la sociedad es una mutua satisfacción de necesidades por personas cuyas capacidades se complementan entre sí”¹⁴.

Maquiavelo analiza la lucha del poder desde un punto de vista de la conquista que el poder hace del orden a construir. Precisa que en todos los gobiernos de su época y de todas las épocas han tenido la forma de monarquías o de repúblicas. Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios, cuando una misma familia ha reinado en ellos largo tiempo, o nuevos. Los dominios así adquiridos están acostumbrados a vivir bajo un príncipe o a ser libres; y se adquieren por las armas propias o por las ajenas, por la suerte

¹³ Cfr. *ibid.* pág. 32 y 42

¹⁴ *ibid.* pág. 43

o por la virtud. España, Francia e Inglaterra prácticamente habían logrado consolidar sus respectivos Estados Nacionales, y Alemania estaba a punto de lograrlo gracias a la fuerza del imperio. Sin embargo, Italia conocía aún una dispersión política en la que participaban el reino de Nápoles, el Estado pontificio, el Ducado de Milán y las repúblicas de Génova, Venecia y Florencia, con otros señoríos de menor importancia pero igualmente beligerantes. Maquiavelo concebía los factores morales religiosos y económicos de la sociedad como fuerzas que un político puede utilizar en provecho del Estado o incluso crear en interés del Estado, y ello no sólo invierte por completo un orden normal de valores, sino que invierte también el orden usual de eficacia causal.¹⁵

El Imperialismo está delimitado con menor claridad que el de la República, y se llega a confundir cuando se habla y se compara el Imperio egipcio, el asiático y el persa, ya que el Valle del Nilo vio nacer a la primera nación, es decir, la primera sociedad global estable que superaba por un marco territorial bastante amplio. Las condiciones geográficas dieron a Egipto una ventaja considerable en cuanto a la evolución de los sistemas políticos, el rendimiento excepcional de las tierras inundadas por el río permitía mantener un aparato de Estado centralizado, que era indispensable para organizar una irrigación racional, facilitaba las comunicaciones y evitaba la división de la nación egipcia. Gracias a los desiertos, garantizaban su seguridad al reforzar la disuasión de los ejércitos que las riquezas permitían mantener.¹⁶

Puntualicemos, que un Imperio presenta tres caracteres diferentes. En primer lugar se trata de un Estado basado en la conquista, cuyo gobierno se apoya en un ejército. En segundo lugar los imperios son Estados multinacionales, uno de cuyos elementos constituyentes domina a los otros; y un tercero, los imperios son efímeros¹⁷.

¹⁵ ibid. cfr. págs. 249-264

¹⁶ Cfr. DUVERGER, Maurice. Sociología de la Política. Elementos de Ciencia Política. Editorial Ariel. México 1980. Pág. 405

¹⁷ ibid. cfr. pág. 406

Los imperios son regímenes aún más personales que las dictaduras, fundados por un hombre y desaparecen tras él. Nacen de la conjunción de una personalidad excepcional y de un instrumento militar nuevo, que se muestra muy superior a los demás ejércitos de la época. Ciro y la caballería persa, Alejandro y la falange macedonia, Gengis Khan y los jinetes de las estepas, Napoleón y el ejército nacional, Hitler y las divisiones blindadas ilustran este proceso.¹⁸

Se deben distinguir varias formas de imperios. La primera es una dictadura militar personal aplicada a un estado multinacional basado en la dominación de la nación que ha conquistado a las otras. La segunda forma corresponde al estallido de un imperio tras la desaparición de su fundador. Sus principales líderes pueden entonces replegarse sobre una de las partes del conjunto imperial y convertirse en monarcas de un Estado Nacional. Aunque sea extranjero y esté apoyado por un ejército extranjero, su dinastía puede integrarse en la nación que gobierna y reinar allí durante mucho tiempo. El ejemplo de los sucesores de Alejandro –Lágidas en Egipto, Seléucidas en Asia, Antígónidas en Grecia- es típico.¹⁹

Otra variedad de Imperio, es el Imperio Romano cuya dominación no se establece sólo por las armas, sino también por su ideología y superioridad técnica, y no se hubieran creado un sistema político en absoluto, si no hubieran estado basados en una ideología igualitaria y democrática. Al descartar el racismo y xenofobia, integrar a los pueblos conquistados en la ciudadanía romana, introducir en ellos las instituciones de la ciudad y rechazar el principio hereditario y la soberanía personal de las monarquías orientales, el sistema político de Roma contribuyó probablemente tanto como las legiones a la supervivencia del Imperio. El Imperio Árabe formado del 633 al 713 por los sucesores de Mahoma constituye el segundo ejemplo de un conjunto imperial en que la conquista y el poder personal no son los únicos fundamentos del sistema.²⁰

¹⁸ ibid. cfr. pág. 407

¹⁹ idem.

²⁰ ibid. pág 408

El feudalismo y las monarquías están ligados, el Rey existe en el momento en que dominan los señores feudales y la aristocracia surgida del feudalismo juega un papel importante en las monarquías centralizadas. En muchos países de Europa se realiza una evolución de la monarquía limitada y después al régimen parlamentario. El rasgo común de los sistemas feudales y monárquicos, es que el poder político está en ellos fundado sobre la herencia: herencia de los nobles y herencia del Rey.²¹

En la medida en que el concepto de imperio está ligado a la conquista militar, ésta constituye la base del poder y no la herencia que sirve para estabilizar el poder conquistado y perpetuarlo. Los Imperios fundados oficialmente sobre la herencia, como el Egipto faraónico, el Egipto de Lágidas, la Persia de Darío o la de los Seléucidas son en realidad monarquías.²²

En los feudalismos la herencia existe en el marco de pequeñas unidades territoriales, se combina con lazos personales entre los distintos señores herederos y vale a la vez para el poder político y el patrimonio económico, estando este último constituido esencialmente por la propiedad de la tierra. Así nace la práctica del “feudo”, es decir, de una concesión de tierra a alguien que la explota a cambio de servicios (ayuda militar, financiera, y de “consejo”) garantizados por un juramento de fidelidad personal. La herencia de los feudos –que constituye el núcleo del sistema feudal- se establece en el siglo X y comienzos del XI en Francia, en el XI en Alemania y en Italia del norte, y en el XII en Inglaterra. La clase dominante forma así un conjunto articulado siguiendo una jerarquía, es íntimo el vínculo entre el poder económico, el poder político y el poder militar, todos con el carácter patrimonial y personal, que constituye el rasgo esencial del sistema. El señor feudal es a la vez gran propietario agrario, gobernante, juez, policía y guerrero. El sistema feudal no conoce un aparato de Estado distinto del aparato de producción: ambos están mezclados. La propiedad de los instrumentos

²¹idem. pág. 408

²²ibid. pág. 409

de producción y de los medios políticos y militares sólo es un aspecto del sistema, estando constituido el otro por los lazos personales del homenaje y el contrato de vasallaje. La sociedad feudal es esencialmente inmóvil.²³

La ideología feudal se sitúa parcialmente fuera de los elementos del sistema que se acaba de describir y afecta también a otro de sus aspectos: el vínculo con un conjunto político mayor. Esta es la función de la religión. Primero se sirve para hacer aceptar a los villanos la dominación de los señores, en el marco de un orden querido por Dios. Pero también sitúan a cada señor feudal, soberano, vasallo, castellano, caballero, al mismo tiempo que a todos los villanos en sistemas más amplios: el de la cristiandad y el del imperio o del reino. La iglesia intenta imponer a los señores feudales una disciplina, reglas y deberes.²⁴

La transformación de las condiciones de producción quebrantó el sistema feudal y obligó a transformarse según los países. En el siglo XIV cambió la institución feudal de las reuniones de vasallos, introduciendo representantes de los burgueses junto a los señores laicos y eclesiásticos. A través de toda Europa se reunieron de esta manera “asambleas de estados” (tomado de aquí el término “Estado” en sentido de Estado social).²⁵

En Gran Bretaña, una parte de la pequeña y de la mediana nobleza entra en el movimiento capitalista, explotando las tierras de cara al beneficio, en lugar de considerarlas prioritariamente como la base de los servicios feudales y de prestigio. De esta manera se aproxima a la burguesía y hace más o menos causa común con ella contra la corona. La asamblea de Estados que en Londres se llama “Parlamento”, sirve de instrumento esta alianza de la burguesía y de una parte de la aristocracia. El desarrollo de sus poderes transforma primero la monarquía feudal en monarquía limitada por parlamentarios que votan las leyes, los impuestos y el presupuesto, mientras el Rey ejerce el poder gubernamental.

²³ ibid. pág 412

²⁴ ibid. pág. 413

²⁵ ibid. pág. 414

Después, la Cámara de los Comunes conquista el derecho de obligar al Rey a deshacerse de los ministros que le ayudan a gobernar, si no gozan de la confianza de los Diputados. Se consigue que los ministros formen un cuerpo situado bajo la autoridad del primer ministro, ejerciendo el poder gubernamental en lugar del Rey. Llegando así, a la monarquía parlamentaria.²⁶

En Francia, la evolución sigue una vía opuesta. La burguesía no consigue aliarse a la aristocracia que interviene poco en los negocios y el juego capitalista y se consigue transformar en monarquía absoluta y centralizada. Los señores feudales son reducidos a un papel de decoración y de placer, en la “Corte” que rodea al monarca de Versalles. Y por último en lugar de que la aristocracia adopte los hábitos y los valores capitalistas, la burguesía adopta los hábitos y valores aristocráticos, llegando así a una República nobiliaria, claro ejemplo es la Polonia de los siglos XVII y XVIII. Sin embargo la coalición de los privilegiados en los reinados de Luis XV y Luis XVI marca el abandono por la alta burguesía de esta alianza real a favor de la alianza con la aristocracia; lo cual constituye una de las causas de la Revolución de 1789.²⁷

Como se ha señalado, la experiencia política y la reflexión de juristas y politólogos a lo largo de los siglos, nos llevan en el momento actual a distinguir entre los imperios, las monarquías y las repúblicas, señaladas por algunos como formas de Estado, las cuales combinan necesariamente diferentes formas o regímenes de gobierno cuya clasificación más conocida puede ser: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo. Sin embargo, las monarquías y las repúblicas han conocido igualmente formas de organización política y administrativa que pueden ser centralizadas, descentralizadas o desconcentradas, según trate de regímenes unitarios, federados o regionalizados, según los grados o niveles de centralización o descentralización que adquieran.

²⁶ ibid. pág. 415

²⁷ ibid. pág. 416

Una vez que hicimos un recorrido por la historia, hemos visto que los teóricos han interpretado a los distintos sistemas políticos, estudiemos ahora qué es un sistema político y su influencia en el Estado.

Revisemos ahora los conceptos de sistema, política y Estado.

Sistema: se define como el conjunto de elementos interrelacionados para el logro de un propósito, entrelazados e identificados congruentemente.²⁸

Política: Podemos definir en términos generales a la política como el conjunto de líneas de autoridad que determinan el orden, el fin o la conducta de las atribuciones, funciones, objetivos y metas de un órgano social (Empresa, Institución o Estado o etc.)²⁹

Estado: Se define básicamente como una circunscripción territorial, que contiene bases jurídicas y comunidades políticas desarrolladas consecuencia natural de la evolución humana.³⁰

De lo anterior se pueden desprender muchas ideas, tales como las del ya citado, Maurice Duverger, quien en su obra y nos dice que: “el sistema político es el marco general del sistema social, donde se ordenan sus diferentes elementos, concierne más especialmente a una categoría de estos elementos; las instituciones del poder, el aparato del estado y sus medios de acción, y todo lo que a él se refiere.”³¹

Karl W. Deutsch, por su lado, después de hacer un análisis de un sistema político caracterizado por su cohesión y covarianza, entendiendo por cohesión

²⁸ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 19ª Edición. Madrid. 1981. Pág. 1218

²⁹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 19ª Edición. Madrid. 1981. Pág. 1053

³⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 19ª Edición. Madrid. 1981. Pág. 582-583

³¹ Duverger. Ob cit. Pág. 388

“permanecer unidos o formar un todo”³² y por covarianza “cambiar juntos. Si una unidad cambia la otra lo hace también”³³. Habla de los sistemas como estructuras, de las funciones políticas y del sistema social, concluye que “un sistema político es una clase particular de sistema. Mantiene coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante su cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas y los castigos.”³⁴

Otro autor, Masao Maruyama, propuso dos formas de comparación de los diferentes sistemas políticos, por un lado el sistema centrífugo o descentralizado que tiende a asignar el poder hacia fuera, hacia las regiones, mientras que el sistema centrípeto tiende a concentrar el poder en un solo centro de decisiones. Por otro lado, hay que determinar si son asociativos, que contiene tradiciones y habilidades para la formación de grupos autónomos, pequeños que se gobiernan solos, tales como los gobiernos locales, sindicatos, cooperativas, iglesias, etc. por lo que permite un tipo de democracia centralizada o una sociedad disociativa que revela el patrón de conducta opuesto. Este tipo de gobierno fuertemente centrípeto, confiere todo el poder a un órgano central de toma de decisiones, altamente disociativo porque sus súbditos no confían entre sí, por lo que son regímenes totalitarios, un gobierno que desalienta firmemente a los grupos voluntarios y espontáneos, excepto los que controla el gobierno, claros ejemplos son la Alemania Nazi y la Italia Fascista.³⁵

Por último se debe hacer una distinción entre sistema y régimen político, entendiendo que el primero es un conjunto de estructuras coordinadas desde el punto de vista formal, y en cuanto al régimen son distintos tipos de organización que han existido, por lo que estos son más complejos que los sistemas.

³² DEUTSCH, W. Karl. Política y Gobierno. Cómo el Pueblo decide su destino. Fondo de Cultura Económica, México 1976. pág. 149.

³³ Idem.

³⁴ ibid. pág. 169

³⁵ Cfr. ibid. págs. 244-245

Para seguir entendiendo a los sistemas políticos es necesario definir al Estado sus fines y elementos. Existen muchas acepciones de la palabra Estado, empecemos por su origen, que proviene del latín, *status*, de *stare*, estar, condición de ser. Los romanos emplearon *status rei romanae* en forma general, o en todo caso como constitución, pero fueron ajenos a su significado empleando términos que no correspondían a su sentido, tales como *res pública*, *imperio*, *civitas* y otros, al igual que los griegos usaron la palabra *polis*. La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, sin embargo el concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado.³⁶

Como afirma Jellinek, puede atribuirse a Nicolás Maquiavelo, el haber introducido en la literatura política y científica la voz de “Estado”. En su obra el Príncipe Maquiavelo señala: “*tuti li stati, tutti e’ domini che hanne avuto ed hanno imperio sopra li oumini, sono stati e sono o repubbliche o principali.*” (Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen dominium sobre los hombres, han sido y son, o repúblicas o principados). Y todavía aclara su concepto cuando el Cardenal de Ruán dijo que los italianos no entendían la guerra, él contestó que los franceses no entendían el Estado.³⁷

Para Kelsen, el Estado tiene un carácter normativo, acerca de la existencia objetiva de éste como la validez de las normas que constituyen el orden estatal, independientemente del arbitrio subjetivo de los hombres que constituyen el Estado. La objetividad de esa validez consiste en que toda validez normativa es independiente del querer y del deseo subjetivos de aquellos para quienes la norma pretende valer. “El Estado, considerado como autoridad dotada de fuerza de obligar – y no es posible expresar de otro modo su esencia -, es pues, un valor o – si se prefiere la versión normativa del valor – una norma o sistema de normas; y,

³⁶ SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición. México 2002. pág. 272

³⁷ En ibid. pág. 277

en cuanto tal, esencialmente diverso del hecho real específico, indiferente al valor, de la representación o volición de una norma.”³⁸

Finalmente podemos referirnos al Estado como un cuerpo de hombres organizado, algunos armados y otros trabajan en escritorios, y con otros instrumentos de la administración todos ocupados en los asuntos de gobierno. La definición clásica de Estado tiene variantes, como los liberales y seguidores de Adam Smith y los radicales seguidores de Karl Marx, convenían que “la principal tarea del Estado es el ejercicio de la fuerza. Los partidarios del liberalismo de *laissez-faire* concebían al Estado como velador nocturno que vigilaba mientras la mano invisible del mercado gobernaba la economía. Los marxistas lo concebían como un comité integrado para salvaguardar los intereses de la burguesía en su conjunto. Engels y Lenin consideraban al Estado primordialmente como un cuerpo de hombres armados, armamento y prisiones.”³⁹

El Estado moderno ha tomado un rumbo diferente, en la mayoría de los países más de la mitad de los recursos y actividades del gobierno tienden a destinarse a los servicios e instalaciones civiles que implican funciones diferentes del ejercicio de la fuerza.⁴⁰

Estas teorías del Estado coinciden en señalar que existen tres elementos: territorio, población y poder.⁴¹

El territorio es aquella parte geográfica sobre la cual la autoridad ejerce el dominio de decisión y acción, y constituye el ámbito de validez de su orden jurídico.⁴²

³⁸ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Ediciones Coyoacán 2004. págs. 18-19

³⁹ cfr. DEUTSCH. Ob.cit. pág. 170

⁴⁰ idem.

⁴¹ cfr. CARDIEL Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Editorial Porrúa. México 1978. pág. 106

⁴² ibid. pág. 107

Población es el conjunto de seres humanos, establecidos en una sociedad con ciertos objetivos y fines, los cuales constituyen a una sociedad o nación y son la base del orden jurídico del Estado.⁴³

Poder es la organización del Estado, ordenado sistemáticamente en un conjunto de autoridades, que mantiene un orden determinado a través de un marco normativo e instituciones en una sociedad, por la cual se determina la conducta de una población en el territorio.⁴⁴

Los fines del Estado son difíciles de determinar, según la sociedad persigue distintos fines como lo hemos visto a lo largo de la historia y de la geografía, aunque podemos decir que su fin último es el “bienestar general y colectivo”.

Platón en su obra la República, señala que el fin del Estado es la justicia, otros filósofos definieron el fin del Estado como el procurar el bienestar general de la sociedad o el bienestar del mayor número posible de individuos, para Hans Kelsen el fin es la creación y la aplicación del derecho. El fin del Estado, objetivamente ha de ser la función social, que Herman Heller la define como la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común, que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado Mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante⁴⁵

Desde Maquiavelo, pasando por Jellinek y Kelsen, hacen una clasificación bipartita de las formas de gobierno: “Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o Principados”⁴⁶.

⁴³ idem.

⁴⁴ Cfr. ibid. págs 108 y 109

⁴⁵ Cfr. ibid. págs. 110 y 111

⁴⁶ ibid. pág. 400

Como es sabido en nuestra era, la mayoría de los gobiernos siguen la clasificación bipartita. Las monarquías constitucionales, se dividen en puras y parlamentarias, el monarca es el titular del Poder Ejecutivo y el ejercicio del gobierno esta en manos de un primer ministro, que es responsable ante el parlamento. Estas monarquías son hereditarias y la sucesión se rige por leyes especiales. La república es la forma de gobierno, en la cual el Jefe de Estado (Presidente) es designado por elección popular, que se renueva en periodos de 4 o 6 años y gobierna con un gabinete de ministros con los cuales se integra el Poder Ejecutivo del País, políticamente equilibrado en el plano jurídico constitucional, con los demás poderes públicos. El gobierno republicano tiene dos modalidades, el presidencial y parlamentario. Mientras el presidencial reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo, es Jefe de Estado y de Gobierno, y encabeza con plenos poderes a la Administración Pública, nombrando a los miembros de su gabinete y de igual manera nombra a los integrantes del Poder Judicial, dándole la Constitución una serie de facultades. En el gobierno parlamentario el Presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe de Gobierno. El gobierno está en manos de un Primer Ministro emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde y da cuenta de sus actos ante el Parlamento. Los gobiernos republicanos del mundo, admiten otras subdivisiones, según Jellinek habla de tres principalmente: República democrática con asamblea popular deliberadamente dotada de facultades decisorias, como en la antigua democracia griega, y lo que más se aproxima es el gobierno de algunos cantones suizos donde subsiste el Consejo Abierto o asamblea popular, que comparte la función legislativa con otros órganos representativos. Repúblicas democráticas puramente representativas, claro ejemplo Estados Unidos de Norteamérica, que el pueblo ejerce sus derechos a través de sus representantes. Y Repúblicas democráticas representativas con instituciones democráticas inmediatas, el pueblo tiene una función electoral ordinaria y suele participar en la vida del Estado, como cuando se trata de aprobar una Constitución o una ley de suma importancia, por medio de la iniciativa popular,

el plebiscito o el referéndum, que puede ser constitucional, facultativo u obligatorio, como en Francia bajo la nueva Constitución de la Quinta República.⁴⁷

Ahora bien, como resultado de la técnica constitucional hablemos de las formas de Estado, que se clasifican en el ejercicio de su soberanía, se dividen en simples o unitarios que se integran por una sola soberanía pueblo, y territorio un solo poder políticamente organizado, un sólo Estado ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten la actuación interna y externa del Estado, los poderes legislativo, judicial y administrativo pertenecen a un solo titular representado por el mismo Estado, corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo, históricamente corresponde al régimen absolutista. Se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas; de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa.⁴⁸

La mayor parte de los estados nacionales independientes están constituidos como naciones unitarias, por ejemplo, Bélgica, Francia, Países Bajos, Reino Unido y España, dentro de las cuales puede darse una descentralización regional del poder que puede alcanzar diversos niveles.

El Estado compuesto o complejo, atiende a la existencia de uno o varios poderes externos sobre el mismo territorio, es decir, es aquel que esta formado por otros Estados, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un Estado de Estados. El poder en su triple manifestación compete en el

⁴⁷ Cfr. *ibid.* págs. 400-403

⁴⁸ SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México 2000. Págs. 549-551

ámbito del mismo Estado a varios Estados llamados federados, que son los componentes del Estado Federal.⁴⁹

En los sistemas federales como los de México, Argentina, Austria, Brasil, Canadá, y Estados Unidos, la autoridad política está dividida entre el gobierno nacional y los gobiernos de cada una de las unidades federadas.

La forma de Estado denominada Confederaciones, asociaciones voluntarias de estados independientes que acuerdan limitar sus respectivas actividades en algunos aspectos, y establecer determinados mecanismos conjuntos de deliberación y actuación. históricamente constituyeron el primer paso en la formación de estados a partir de unidades más pequeñas, como sucedió con la Confederación de Cantones Suizos, con el Bund alemán del siglo XIX o con los Artículos de Confederación de los Estados Unidos (1781-1789). Asimismo, las confederaciones pueden sustituir a los imperios tras su definitiva disolución, como fue el caso de la Comunidad Británica de Naciones o la Comunidad.

La Confederación de Estados, son varios Estados que han decidido formar en forma permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano, el gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rigurosas. Representa en su esencia, un vínculo internacional; su gobierno radica en las cláusulas de un tratado entre distintos Estados soberanos.⁵⁰ Hoy en día, un ejemplo de una confederación, aunque tal vez para ciertos teóricos, no reúnan todas la características lo encontramos en la Unión Europea, que comenzó siendo

⁴⁹ idem.

⁵⁰ Cfr. ibid. págs 552-553

un simple acuerdo entre Estados para fines comerciales y fue evolucionando hasta llegar a contar con moneda única, parlamento, corte y otras instituciones de la Unión.

Claros ejemplos como La Liga, Compuestas por estados que combinan sus fuerzas para oponerse a algún enemigo común, o que acuerdan colaborar para la consecución de un fin determinado, las ligas constituyen una de las formas más comunes de organización supranacional. Son especialmente conocidas la Liga Hanseática y, en el siglo XX, la Liga (o Sociedad) de Naciones, formada tras la primera guerra mundial, y predecesora de las Naciones Unidas.

Las agrupaciones de estados de una región geográfica que establecen una sola organización ejecutiva para la realización o supervisión de determinadas acciones de alcance diverso reciben el nombre de federaciones. Sus objetivos pueden ser políticos o económicos (Benelux, Unión Europea, Euratom) o militares (Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN).

La Organización de las Naciones Unidas constituye un sistema supranacional en el que se integran voluntariamente todos los Estados que lo desean. Sus fines, el mantenimiento de la paz y la búsqueda conjunta del desarrollo en todos los ámbitos, se encuentran recogidos en una carta fundacional (1945).

Con base en lo anterior podemos determinar que un régimen constitucional democrático puede adoptar distintas formas o sistemas de gobierno. Los dos más importantes son el presidencial y el parlamentario, y si bien dentro de ellos existen diversas modalidades e incluso un sistema híbrido o mixto que toma elementos de ambos.

Ahora bien, puntualizando la noción de sistema político se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que, caracterizados por un cierto grado de interdependencia, rigen y conforman la vida política de una determinada

comunidad. Solo falta determinar si los confines del sistema se identifican, con los del Estado-nación o si los elementos que lo integran son una Constitución, un Parlamento y partidos políticos.

Para saber cuál es el sistema político de un país se debe considerar si éste tiene un orden constitucional que garantice derechos y libertades a las personas o si se trata de un régimen autoritario; si siendo un Estado constitucional de derecho su forma de gobierno es presidencial o parlamentaria; si sus procedimientos electorales responden al principio de elección por mayoría o al principio de elección proporcional; si existen pocos o muchos partidos y cuál es la fuerza o la representatividad de cada uno de ellos, entre otros rasgos característicos. Si se responden estas cuestiones, aunque sea en forma básica, se puede decir que se conocen los elementos que conforman un determinado sistema político y las relaciones que dichos elementos guardan entre sí.

Como hemos visto y podemos concluir que los sistemas políticos son los diversos conjuntos de doctrinas y métodos que han sido propuestos en diversos tiempos y sistemas sociales a fin de gobernar a los pueblos. En la mayoría de los textos contemporáneos sobre ciencias políticas, conceptos claves como los de estado, poder o régimen han sido sustituidos por el término "sistema político". Un sistema político puede definirse como la forma concreta, articulada con frecuencia en un conjunto de leyes básicas, que adopta la organización de la vida política de la sociedad.

3. SISTEMAS ELECTORALES

La terminología respecto al vocablo “sistema electoral”, se puede distinguir entre un concepto amplio y difuso y otro restringido y preciso. El concepto amplio incluye todo o casi todo lo relacionado con la organización y el proceso de una elección. El concepto se llega a utilizar como sinónimo de derecho electoral, régimen electoral, proceso electoral, términos que engloban todo aquello que se considere, que se quiere tratar o reglamentar en materia electoral, desde el sufragio hasta el contencioso electoral.

Los sistemas electorales contienen el modo por el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia y esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las demarcaciones de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaño. Estos sistemas pueden clasificarse según dos principios: el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional, esta distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos en escaños parlamentarios. Esa distinción no ha perdido vigencia, aun con las opiniones de Hermens 1941 y Duverger 1959, en cuanto a los efectos que ejercen los tipos básicos de sistemas electorales en la estructuración del sistema de partidos ya no se pueden sostener en la actualidad.⁵¹

La importancia de los sistemas electorales es para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder por medio de escaños parlamentarios, por lo que orientan las actitudes y los resultados electorales. Los autores de corte funcionalista atribuyen a los sistemas electorales la integración del electorado, la concentración del sistema de partidos, la estabilidad política, el

⁵¹ Cfr. NOHLEN, Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México 1998. Pág. 35

cambio de gobierno, al sistema de pluralidad, como el parlamentarismo británico, que tienen un sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales, sin embargo los sistemas de representación proporcional se asocian con los efectos políticos, como la desintegración, la atomización partidista, la inestabilidad política, etc.⁵²

La selección de candidatos está reservada para los partidos políticos en México, corresponde a los electores en los comicios decidir quienes de entre ellos serán sus representantes. Los distintos métodos utilizados para el cómputo de los votos y la elección de los candidatos se conocen con el nombre de sistemas electorales. Su función consiste en facilitar la coparticipación del poder electoral individual en el proceso de formación del poder de autoridad en el Estado, relacionar cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e investir del poder de autoridad a los elegidos.⁵³ Nos referimos a los efectos que manifiesta un sistema electoral según la relación votos-escaños en combinación con otros elementos constitutivos. La tipología siguiente intenta funcionar como una trama analítica, sin perjuicio del reconocimiento de que la realidad histórica es mucho más compleja y dinámica, por cuanto se encuentra en cambio constante. En este sentido también se intenta considerar las variaciones existentes y potenciales de los sistemas electorales establecidos.

De conformidad con los lineamientos trazados por la doctrina, se puede afirmar que para la elección de representantes populares existen dos grandes sistemas electorales que responden a criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritarios y el de representación proporcional.

Kelsen sostienen que el principio de las mayorías debe ser la base de la representación, lo considera el único compatible con los principios democráticos y con la idea de libertad política. El único que fundamenta la creencia de que al

⁵² cfr. *ibid.* pág. 37

⁵³ Cfr. FAYAT S. Carlos. *Teoría de la Política en el Siglo XXI . La política, el poder y el Estado. La democratización de la democracia.* Editorial la Ley, Buenos Aires, Argentina 2002. Pag. 177.

someternos a la voluntad de la mayoría nos sometemos a nuestra propia voluntad, o en cuanto menos, a una voluntad en cuya formación hemos participado. Presupone, por los demás la existencia de una minoría y la posibilidad de ésta de influir hasta cierto punto en la voluntad de la mayoría, e impedir que el contenido del orden social creado por ésta se halle en contradicción demasiado violenta con el interés minoritario.⁵⁴

Por su parte, quienes propugnan el principio de la proporcionalidad, distinguen entre poder de decisión, que corresponde al principio de la mayoría; y poder de representación que corresponde al de proporcionalidad. Afirman que el imperio del principio mayoritario en el ámbito del poder electoral desfigura y desvirtúa la democracia representativa, convirtiendo a todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo exclusivamente representado. Stuart Mill decía que “en una democracia realmente igual, todo partido debe estar representado en una proporción no superior, sino idéntica a su importancia numérica. Una mayoría de electores deberá de siempre tener una mayoría de representantes; pero una minoría de electores deberá estar representada tan completamente como la mayoría. De otra manera, no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio; una parte del pueblo gobierna el resto, contra toda justicia social”⁵⁵

De estos principios se puede inferir que no existe una separación irrenunciable, por lo que han aparecido así los sistemas mixtos que tratan de armonizar el principio mayoritario y la representación proporcional. En el fondo hay un condicionamiento político a las contingencias históricas. En teoría, nada es más equitativo y racional que el principio proporcional como base del sistema de elecciones, asegurando a todos los electores igual derecho a la representación. El principio de mayoría mantiene su imperio cuando se trata del poder de decisión. La representación debe dar en escala reducida, la imagen del cuerpo electoral. En la práctica, ninguno de los dos principios por sí sólo constituye garantía de buen gobierno. Esto depende de otros factores que no son, de orden técnico. La

⁵⁴ Cfr. *ibid.* pág. 178

⁵⁵ *idem.*

adopción de uno u otro principio y de su instrumentación funcional a través de los sistemas electorales, depende de circunstancias históricas concretas. La estructura y los factores económicos no son ajenos al sistema electoral. Se presentan como una variante más en el condicionamiento de la realidad política.⁵⁶

La práctica y la teoría política han mostrado los problemas de una democracia cuestionada, en la que la representación no refleja con exactitud todas las tendencias existentes en una sociedad pluralista, por lo que vulnera los principios esenciales de igualdad, libertad y participación ciudadana. Los sistemas electorales surgen como consecuencia del cambio de perspectiva, partiendo del sufragio al escrutinio, con la aparición de la representación proporcional, que parece ser la más idónea para las nuevas circunstancias políticas, generadas por la evidencia de una sociedad plural caracterizada por los partidos. Todo sistema electoral debe mantener el necesario equilibrio entre las cualidades acertadamente señaladas por Hauriou “un sistema electoral deberá ser a la vez simple equitativo y eficaz, es decir, que permita la formación de mayorías de gobiernos coherentes y estables, Sin embargo estas tres desideratas son muy incompatibles. Un sistema que prepare mayorías coherentes y estables debe necesariamente amplificar las oscilaciones del cuerpo electoral: acentuar la victoria de ciertos partidos y resaltar la derrota de otros; por todo ello, el sistema es necesariamente injusto. Un sistema perfectamente equitativo... dará una relación exacta de los escaños de cada formación política, pero por la misma razón tenderá a la multiplicación de los partidos y su eficacia para la formación de mayorías coherentes se verá muy disminuida”⁵⁷

Los sistemas electorales representan estructuras completas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales se pueden combinar casi de cualquier modo. Establecen normas para cuatro áreas: Distribución de las

⁵⁶ Cfr. ibid. pág. 180.

⁵⁷ En Op. Cit. Berlín Valenzuela. Pág. 177

circunscripciones electorales, candidaturas, votación, conversión de votos en escaños.⁵⁸

Como ya se mencionó existen dos grandes sistemas electorales que responden a criterios técnicos diferentes para la elección de representantes populares.

Los sistemas de mayoría absoluta o relativa pertenecen a la clase de sistemas electorales “fuertes”, mientras que los sistemas de representación proporcional se clasifican en general, como sistemas electorales “débiles” y un sistema de representación proporcional puro es un sistema sin efectos. Sartori sostiene que los sistemas electorales, en general, tienden a generar un efecto reductor en la cantidad de partidos y añade “que el efecto multiplicador de la representación proporcional es sólo una ilusión óptica producida por la secuencia histórica de los sistemas electorales”⁵⁹

El sistema mayoritario

Este sistema se estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación electoral el mayor número de votos, dentro de la categoría de sistemas electorales mayoritarios diferenciamos, por:

El de mayoría relativa o de pluralidad en circunscripciones uninominales y el sistema mayoritario de lista. En el uninominal el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos. En el sistema mayoritario de lista, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y

⁵⁸ Cfr. Op. Cit. Nohlen Dieter. Pág. 52

⁵⁹ En ibid. pág. 95

a las que se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por un partido político.⁶⁰

En el sistema mayoritario hay elecciones a uno o dos turnos. En las primeras se confiere el cargo al candidato que obtiene el mayor número de votos, con independencia de si obtuvo la mayoría absoluta de los sufragios. Las segundas, los candidatos para ser electos en el primer turno deben obtener mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos emitidos; en el caso contrario, se deberá celebrar un segundo turno en el que, por lo general, sólo pueden participar los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno, disponiéndose que en el segundo turno se le conferirá el cargo al candidato que obtenga el mayor número de sufragios, pudiendo ser electo por simple mayoría o mayoría relativa.⁶¹

El sistema electoral mayoritario puede ser por elección indirecta o directa. La elección directa implica un procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario. La elección indirecta, los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes. Al decir de Cotteret y Emeri, las elecciones indirectas tienen por objeto atenuar los movimientos de opinión de los electores. En los Estados Unidos de Norteamérica la elección del Presidente se realiza en forma indirecta a través de la intervención de los colegios electorales, es decir, los ciudadanos eligen electores que a su vez eligen al presidente; otro ejemplo se da en Francia, país en el cual la elección de los miembros del Senado se realiza a través de un colegio electoral del que forman parte los Diputados así como los consejeros regionales, los consejeros generales y los delegados municipales.⁶²

⁶⁰ Cfr. PATIÑO Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista – IFE, México 1999. Pág. 205

⁶¹ Cfr. *ibid.* pág 206

⁶² Cfr. *idem.*

Dieter Nohlen, nombra a 5 tipos de sistemas electorales mayoritarios:

- Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, se trata del sistema clásico, correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en el Reino Unido y en otras partes del mundo con influencia anglosajona, por ejemplo en el Caribe, en muchos Estados africanos, en la India y en Pakistán. El efecto desproporcional favorece al partido con la mayor cantidad de votos.
- El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales con segunda vuelta. Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Francia. Su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de partidos con más votos.
- El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. El ejemplo clásico es aquí el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, el lector dispone de menos votos que Diputados por elegir en la circunscripción.
- El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas. Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.
- El sistema mayoritario con lista proporcional adicional. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial, es decir, nacional por medio de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir diversas funciones, como dar representación a los partidos de la oposición, sobre todo en sistemas de partido dominante, contrabalancear el efecto de la uninominalidad independencia del diputado frente al partido o también fortalecer a los partidos políticos por medio de la lista.⁶³

⁶³ Cfr. Op. Cit. Nohlen. Pág. 111

Por otro lado, en cuanto a la mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, si ningún candidato logra alcanzar la mayoría exigida, se pasa a una segunda vuelta, la cual se conoce como *two ballot system*. En esta segunda vuelta, basta alcanzar la mayoría relativa, participan sólo los dos candidatos más votados, tratándose entonces de un *ballotage*. Se aplica en Francia. Su efecto desproporcional favorece al partido o la alianza de partidos con la mayoría de los votos. Una variante de este sistema es el llamado *alternative vote*, vigente en Australia. Aquí se consideran una segunda, tercera, en algunos casos aún más preferencias que son expresadas por el votante, suspendiéndose una segunda vuelta. Esta singularidad es de importancia desde una perspectiva de estrategia electoral-partidaria, no así para la clasificación del sistema electoral.

La mayoría en pequeñas circunscripciones, aplica la regla decisoria proporcional en circunscripciones electorales pequeñas, fue denominado mayoritario a raíz de los efectos desproporcionales que genera en las circunscripciones electorales de menor tamaño. Las variantes resultan de los distintos tipos de circunscripciones electorales. Si la cantidad de escaños a asignarse en las circunscripciones es homogéneamente impar, es decir, trinominales o de cinco escaños, o bien su dimensión es variada, entonces se produce un efecto generador de mayoría. En el caso de circunscripciones electorales homogéneamente pares, binominales o de cuatro escaños se produce un efecto absolutamente distinto. Las circunscripciones binominales favorecen al segundo partido más fuerte. Si se genera este último efecto, entonces habría que reconsiderar su clasificación como sistema mayoritario en circunscripciones electorales pequeñas.

El sistema de representación proporcional

En relación a este sistema cabe señalar, que solo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados como son las cámaras legislativas. Este sistema tiene como objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos

de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral. La aplicación este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido, como los siguientes: que se determine, que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben de distribuir dividiendo el número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles; que se determine de manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular; que se combinen las dos fórmulas anteriores.⁶⁴

Al igual que los sistemas de mayoría, Diether Nohlen, clasifica a los sistemas electorales de la siguiente manera:

- El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Según sea el tamaño de las circunscripciones, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.
- El sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal. Este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños directos en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda o tercera fase de la conversión de votos, se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos grandes que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales; además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.

⁶⁴ Cfr. Op. Cit. Patiño Camarena. Págs 206-207

- El sistema proporcional personalizado con barrera legal. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños directos en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente con excepción de algunos “escaños excedentes” según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional o a nivel de la agrupación de circunscripciones. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de los que le corresponden según la fórmula proporcional. Si un partido recibe más escaños que los que le corresponden proporcionalmente, surgirán los llamados escaños excedentes.
- El sistema del voto transferible. Se trata del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado; sin embargo, en general, el voto transferible opera en la dirección opuesta.
- La representación proporcional pura. Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluido el uso de barreras naturales o legales de altura tal que impidan alcanzar el mismo grado de proporcionalidad.⁶⁵

El sistema proporcional puro, comprende sistemas electorales que carecen de toda barrera de representación natural o artificial y así persiguen una alta proporcionalidad entre votos y escaños, una circunscripción electoral única o una repartición de mandatos escalonada que intenta, con una segunda o tercera vuelta, compensar las desproporciones surgidas.

El Estado que constituye un sistema proporcional con barrera de representación legal a nivel nacional excluye pequeños partidos que no han alcanzado la barrera

⁶⁵ Cfr. Op. Cit. Nohlen. Págs. 112-113

legal de representación, repartiendo los escaños proporcionalmente sólo entre aquellos partidos exitosos, aplica en países como Alemania circunscripciones uninominales más cómputo nacional total de votos más barrera de representación legal y Suecia circunscripciones plurinominales a distintos niveles más la correspondiente barrera de representación legal en cada caso.

El sistema mayoritario con representación de minorías en circunscripciones plurinominales con el sistema de voto múltiple limitado, el elector tiene menos votos que escaños existentes a repartir en la circunscripción. El sistema se ubica históricamente en la transición entre sistema mayoritario y proporcional.

El sistema mayoritario con lista adicional proporcional, se asigna una gran cantidad de escaños en circunscripciones uninominales y, en forma independiente o en cómputo conjunto con éstos, una determinada cantidad de escaños adicionales mediante listas según la regla decisoria proporcional.

El Sistema Electoral Mixto

Dentro de los sistemas electorales proporcionales debemos diferenciar otros tipos más, el sistema electoral mixto, que combina al sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional, según diferentes técnicas, se pueden apreciar tres grandes tendencias, como lo dicen Jean Marie Cotteret y Claude Emeri “sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistemas mixtos proporcionados”.⁶⁶ El elector vota por representantes electos a través del sistema mayoritario y representantes electos por el sistema de representación proporcional, en una sola boleta o dos, pero una vez electos tiene el mismo carácter.

Nohlen, hace referencia a la forma de combinar los elementos de los sistemas electorales como ocurrió primera vez en Alemania, combinando la circunscripción

⁶⁶ Ob. Cit. Patiño. Pág. 208

uninominal con la fórmula proporcional. Existen términos sistemáticos, esencialmente tres posibilidades de asociar las circunscripciones uninominales, que tradicionalmente se presentaban en la representación por mayoría, con la representación proporcional, bajo la forma de la representación por mayoría con una lista adicional proporcional, con el principio de representación proporcional bajo la forma de representación proporcional compensatoria, o la representación proporcional personalizada. Todos estos sistemas se conocen con el concepto de sistemas electorales personalizados, se distinguen entre sí por el grado de proporcionalidad o desproporcionalidad entre votos y escaños mayoría.⁶⁷

Las características de los sistemas combinados son la aplicación de circunscripciones uninominales, y así de la regla decisoria mayoritaria, junto con mandatos por lista a nivel nacional. Las circunscripciones uninominales los distinguen de aquellos sistemas proporcionales en los cuales existen distintos tipos de circunscripciones plurinominales a diferentes niveles.

Las exigencias fundamentales de un sistema electoral en cuanto a su funcionamiento son las siguientes:

- Representación. Que consisten en reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Este creativo se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por otro , representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños.
- Concentración. Se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la

⁶⁷ Cfr. . Cit. Nohlen. Págs 114 – 115.

comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población.

- Participación. La mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos.
- Simplicidad. Este aspecto constituye un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad, y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que aquel que resultaría si se tratara de satisfacer sólo uno de los criterios. Sin embargo es válido el criterio de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y, hasta cierto punto, prevea cuáles serán los efectos de su voto.
- Legitimidad. Este último criterio engloba a todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo de las reglas de la democracia.⁶⁸

El sistema electoral no es más que un ingrediente de la democracia, la que sólo concibe el acceso al poder, a través del pronunciamiento de la soberanía del pueblo expresado en las urnas por medio del sufragio. De allí en más surge toda una normativa y una dinámica encargadas de estructurar lo electoral. El modo de emisión del voto, la confección de los padrones, el control del acto electoral, el escrutinio, etc. todo lo relacionado con la elección popular de los gobernantes, entra dentro del amplio campo de la materia electoral. Sin embargo, en la actualidad a lo que se está haciendo referencia cuando se habla del sistema electoral y de su modificación, es fundamentalmente a un momento o aspecto del mismo, aquel que define cual es el criterio más adecuado para la conversión de

⁶⁸ Cfr. Ibid. págs. 134, 135 y 136.

los votos en bancas o escaños de los parlamentos o de los poderes colegiados, una vez concluido el acto electoral.

La proporcionalidad en un sistema electoral, requiere la explicación de tres concepto básicos:

- Por porcentaje mínimo se entiende el de la votación total emitida;
- Por cociente electoral o cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación efectiva, menos los votos utilizados por efecto del porcentaje mínimo, entre el número de curules que falten por repartir.
- Por resto mayor se entiende el remanente de votación más alto de cada partido político o coalición después de deducir la que utilizó para la asignación de diputados o el remanente más alto después de haber participado en la distribución del cociente electoral.

Con base en todo lo anterior se pueden resumir los principales elementos de los dos tipos de sistemas recién explicados de la siguiente manera:

En los sistemas de mayoría:

- Se busca formar una mayoría en los órganos de representación popular que garantice estabilidad y gobernabilidad, aun a riesgo de fomentar sobre o subrepresentación en el Parlamento; por ejemplo, que un partido político obtenga un porcentaje de escaños o curules sensiblemente mayor o menor al porcentaje de la votación que haya obtenido. En este caso se privilegia la gobernabilidad sobre la representatividad.
- El ganador de la elección en el ámbito territorial-poblacional donde se realice la elección se queda con toda la representación, es decir, gana todo; por ejemplo, en un distrito electoral se elige a un solo diputado.

- Los partidos presentan candidatos individuales y el elector sólo tiene una opción.

En los sistemas proporcionales:

- Se busca que los órganos de representación popular sean lo más representativos posible de la voluntad ciudadana, es decir, de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido, aun a riesgo de generar una fragmentación en la composición del Parlamento que dificulte la estabilidad y la gobernabilidad; por ejemplo, que un Parlamento, al reflejar con exactitud los porcentajes de la votación obtenidos por los distintos partidos políticos, se fragmente de tal modo que la formación de una mayoría que legisle o integre el gobierno, resulte imposible; en este caso se privilegia la representatividad sobre la gobernabilidad.
- Se elige a dos o más representantes en el ámbito territorial-poblacional en el que se realice la elección y, por lo tanto, el triunfo es compartido según los porcentajes de la votación; por ejemplo, de una circunscripción electoral pueden surgir diez diputados.
- Las candidaturas de los partidos no son individuales sino que se presentan en listas.

El sistema electoral es uno de los elementos del sistema político y como tal sus características deben compadecerse necesariamente con las particularidades del mismo. El sistema es un todo armónico, es un conjunto en el cual gravitan distintos factores y elementos, los que de su correcta integración coadyuvarán a la consolidación de ese todo o en caso contrario, provocarán el debilitamiento y hasta la destrucción del mismo. Todo elemento del sistema político está necesariamente relacionado con los restantes componentes del mismo, y por lo tanto, la modificación de alguno de ellos importará necesariamente una alteración del sistema en su conjunto.

Para efectos de estructurar un sistema democrático representativo se requiere crear canales necesarios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Por lo que se necesita la organización de consultas electorales que se celebran a intervalos de relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de consultas electorales organizadas sobre la base del reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto.

Se reforma para cambiar, pero se deben mantener vivos los principios fundamentales. Lo que hoy es válido en la competencia por el poder público, mañana puede ya no serlo pues las circunstancias y los entornos y el propio clima político da el matiz a seguir dentro de las prácticas para contender.

4. PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son entidades de interés público conforme a la Constitución mexicana. En la doctrina se les reconoce como organizaciones ciudadanas que con base en una ideología, se asocian como militancia para lograr fines políticos, principalmente, para acceder a cargos de representación popular mediante los comicios, sin embargo también llevan a cabo otras acciones vinculadas con la difusión de la cultura cívica, la gestión de causas sociales, así como la representación política de un segmento de la colectividad y la interlocución para la defensas de sus intereses ante diversas instancias gubernamentales.

En una democracia contemporánea, el sistema de partidos constituye un fenómeno natural del sistema político. Paradójicamente los partidos políticos son organizaciones presentes tanto en los regímenes autoritarios como en los liberales, existen lo mismo en aquellos países que se debaten en el subdesarrollo, como en los que vertiginosamente irrumpen en la era tecnocrática.⁶⁹

Los sistemas de partidos se analizan por los teóricos según su estructura, considerando características tales como: número de partidos, tamaño, fuerza política, ideología, posición frente al gobierno y la alianza estratégica que forman entre ellos.⁷⁰

Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. Desde la antigüedad han existido grupos de personas que, siguiendo a un jefe, luchan con todos los medios para la obtención del poder político, concretamente.

⁶⁹ Cfr. AGOZNIO, Adalberto. Ciencia Política y Sociología Electoral. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina, 1993. Pág. 257.

⁷⁰ Cfr. Op. Cit. Nohlen Dieter. Pág. 35

Históricamente se ha dicho que la aparición de los partidos se puede situar en Inglaterra a raíz de la organización del registro local de sociedades, favorecida por los liberales después de las reformas electorales de 1832 y 1867. En Francia, la emergencia de los partidos se ha asociado a la revolución de 1848 y en los Estados Unidos, pese a que desde 1790 aparecen organizaciones incipientes con un considerable caudal de seguidores y estructuras durables en torno a los líderes federalistas, se considera que no fue sino hasta 1830, bajo el doble signo del presidente Jackson y de la organización partidista cuando se incluyen fuertes centros del poder local sobre una substancial base masiva, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. No obstante, estos grupos no recibieron la nominación de partido hasta los siglos XVI y XVII, cuando el término se incorpora al vocabulario político. Sartori nos dice que durante mucho tiempo los partidos y las facciones recibían por igual un calificativo vago y peyorativo, pero esa confusión era comprensible ya que los partidos carecían de las complejas estructuras actuales: miembros, elementos base, centro director, comité central, ideología, disciplina, etc.⁷¹ En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de partidos; sin embargo estos se formalizaron en Inglaterra en el año de 1850. Maurice Duverger, en 1951 escribió en París la primer obra que trata sobre partidos.⁷²

Por definición los partidos políticos son un grupo organizado para alcanzar y ejercer el poder en un sistema político.

Max Weber define a los partidos políticos como: “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 este medio a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas;

⁷¹ Cfr. Ibid. pág. 264

⁷² Cfr. BERLIN, Valenzuela. op. cit. pág. 105

es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste “objetivo” como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea “personal”, es decir tendientes a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines al mismo tiempo.”⁷³

Acerca del origen de los partidos, algunos opinan que nacen por la relación entre los primeros parlamentos y la emergencia de los partidos institucionales. Otros buscan su origen en las crisis históricas o en las tareas que los sistemas han encarado en el momento en que los partidos se desarrollan. Y por último, hay quienes relacionan el origen de los partidos con los amplios procesos de modernización (desarrollistas).

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero a los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.⁷⁴

Según Jean Marie Denquin, la evolución que dio origen al partido político se podría dar en tres estadios:

- “La creación de los grupos parlamentarios, sobre la base de afinidades diversas, pero principalmente sobre las ideologías.

⁷³ WEBER, Max. Economía y sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1969. Pág. 134

⁷⁴ Cfr. Agozino Adalberto Op. Cit. Pág. 265

- La aparición de los comités electorales. El sistema de selección que va constituir la elección impone nuevas reglas de juego, a las que deben de someterse los candidatos para obtener la máxima eficacia
- La fusión entre grupos parlamentarios y comités electorales. Este hecho da al sistema político nuevas características muy definidas.”⁷⁵

Los grupos parlamentarios han nacido generalmente antes que los comités electorales: en efecto, ha habido asambleas políticas antes de que hubiera elecciones. En algunos países, los primeros grupos parlamentarios fueron grupos locales que se transformaron en grupos ideológicos. El nacimiento de los partidos en el seno del constituyente Francés de 1789 es buen ejemplo de esto. O aquellos grupos locales que se designaban por su lugar de reunión. También están los que se unen por su ideología y también los que tienen los mismos intereses.

Maurice Duverger, advierte que “la expresión partido ha sido utilizada indistintamente para designar tanto a las fracciones en las cuales se dividían las repúblicas de la antigüedad, a los grupos formados en la Italia renacentista, a los clubes integrados por los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités encargados de preparar las elecciones de tipo censatario en las primeras monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.”⁷⁶ Por lo que los partidos políticos surgen en el marco del desarrollo de la lucha electoral y la actividad parlamentaria que con la aplicación gradual del sufragio tuvo lugar durante el siglo XIX.

Una concepción más restringida de partido político apuntaría hacia “una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación

⁷⁵ DENQUIN, Jean Marie. Ciencia Política. A. Redondo Editor. Barcelona, España, 1987. Pág. 115

⁷⁶ DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 39

de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales.”⁷⁷

Las diversas concepciones de partidos políticos pueden agruparse en cuatro grandes categorías, que corresponden a los criterios interpretativos que pueden formularse:

- “Interpretación Sociológica, según la cual los partidos políticos son producto de las fuerzas sociales y de la lucha de clases, y resultado de la integración social de los grupos segregados, que se orientan hacia el poder teniendo como objetivo su control;
- Interpretación psicológica, según la cual los partidos políticos son producto de los impulsos y tendencias existentes entre los hombres; de su instinto de lucha y su tendencia a la dominación, siendo este el substractum sobre el cual los sentimientos, pasiones e intereses, en correspondencia con el ciclo vital humano, conforman el comportamiento individual que encuentran expresión en y a través de los partidos;
- Interpretación política, que los considera agrupaciones destinadas a proporcionar la clase o estamento gobernante y obtener el control del gobierno para realizar sus fines ideales y materiales, postulando candidatos y formulando doctrinas y programas políticos; y
- Interpretación jurídica, que ve en los partidos políticos organizaciones de derecho público, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral y con la estructura del Estado, de la que los partidos son parte integrante.”⁷⁸

⁷⁷ Fayt Carlos. Op. Cit. Pág 217

⁷⁸ LINARES Quintana, Segundo V. Los Partidos Políticos, instrumentos de gobierno. Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina, 1945. Pág. 67

Los partidos políticos tienen una serie de funciones fácilmente identificables. Por una parte permiten la participación colectiva en los procesos políticos y, asimismo, encauzan las demandas políticas de la sociedad que se organiza en torno a ellos y que seguramente transmite las expectativas de grupos sociales más amplios.

En el funcionamiento de los partidos políticos buscan ser instancias intermedias entre los órganos formales de poder del Estado y la sociedad en general, la cual es agrupada y movilizadora hacia la consecución de objetivos comunes y específicos, siempre vinculados con la integración y funcionamiento del Estado.

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.

La clasificación de sistemas de partidos se refiere al número de los partidos según exista uno, dos o varios, habiendo así: Sistemas de partido único, tiene diversos matices se permite la existencia legal de un solo partido o la fuerza del partido gobernante que es determinante en la formación del gobierno y de sus decisiones, pero permite la existencia de otros partidos. El bipartidismo, aunque existen otros partidos políticos pero no tienen representación parlamentaria o ésta es mínima y su impacto en el sistema político es consecuente con la misma. El pluralismo, ofrece diferentes graduaciones, como pluralismo moderado, polarizado y de atomización.⁷⁹

Otra clasificación es la de partidos gobernantes y partidos de oposición, pero en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales, los partidos gobernantes no necesariamente son los partidos mayoritarios en la asamblea legislativa, puesto que partidos muy pequeños por su número en el parlamento pueden formar gobiernos a través de coaliciones y para determinar la permanencia en el gobierno, ya que la importancia de sus votos puede llegar a ser determinante y si cambian de alianza o coalición partidista precipitan la caída del Gobierno. En los regímenes presidenciales la composición de la asamblea según sea el sistema

⁷⁹ Cfr. Castellanos Op. Cit, pág. 64

unicameral o bicameral, no tiene un impacto directo en la formación del gobierno ejecutivo, sin embargo, la estabilidad política o gobernabilidad democrática pueden ser aseguradas mediante coaliciones partidistas en el gobierno ejecutivo, por lo que éstas pueden ser útiles para este efecto aunque no sean indispensables para la formación del gobierno ejecutivo, en virtud del formato constitucional y del sistema electoral.⁸⁰

Los intentos para explicar la estructura de los sistemas de partidos, se concentraron en encontrar las causas de la diferencia del número de partidos en el sistema de partidos, los cuales inicialmente se dividieron en sistemas de partido único, bipartidismo y pluripartidismo. En un principio se puso énfasis en el factor sistema electoral para explicar la estructura y el desarrollo de los sistemas de partidos. Sin embargo esto fue superado, ya que posteriormente se concluyó que la estructura de los sistemas de partidos está determinada por más variables; lo cual provocó que se empezara a distinguir varios tipos de sistemas de partidos.⁸¹

Giovanni Sartori quien se ocupó de la clasificación de los sistemas de partidos, parte de la distinción, ante todo dentro de los sistemas pluripartidistas, entre pluralismo moderado y pluralismo extremo. “Considerando la diferencia entre fragmentación (¿cuan fragmentados están los sistemas de partidos?) y polarización (¿a que distancia se encuentran los partidos ideológicamente, de un centro imaginario?) y abordando la cuestión de la dinámica interna de los sistemas de partidos (¿se mueven los partidos hacia el centro o se alejan de él?), Sartori desarrollo las características siguientes de tres tipos de sistemas de partidos”⁸²

Este mismo autor clasificó los sistemas de partidos de la siguiente manera:

- Sistema de partido único.

⁸⁰ Cfr. *ibid.* Pág. 65

⁸¹ Cfr. SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial. Primera Reimpresión, Madrid, España 2008. Pág. 158

⁸² *ibid.* pág. 166

- Sistema de partido hegemónico.
- Sistema de partido dominante.
- Sistema bipartidista.
- Pluralismo moderado.
- Pluralismo polarizado.

En la investigación sobre los sistemas de partidos, en la mayoría de los casos, se trabaja con la tipología de Sartori. Esta aparece lo suficientemente diferenciada como para reducir, realmente, la múltiple realidad a un punto de partida conveniente para el análisis y para las afirmaciones teóricas acerca de los sistemas de partidos.⁸³

Actualmente, los criterios de clasificación de los sistemas de partidos han dejado de centrarse únicamente en el número de partidos y han derivado hacia los requisitos de legalidad, competencia y pluralismo efectivos, lo que indica el consenso acerca de la relación indisoluble entre sistemas de partidos y sociedades democráticas.

A partir de la aceptación de la necesidad de los partidos políticos para la convivencia democrática, puede postularse una reconciliación política y jurídica, entre el principio moderno de la voluntad general y el pluralismo partidista a partir de enunciados normativos.

Un precedente de este intento lo podemos hallar en Kelsen quien proponía que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático.

En los hechos, la acción de muchos partidos se aparta de estos lineamientos ideales, sin embargo, éstos deben ser tomados como elementos normativos para la reforma de los imperfectos sistemas de partidos existentes.

⁸³ Cfr. *ibid.* pág 167-169

Un sistema de partidos es, sobre todo, un sistema de competencia entre grupos políticos guiado por la participación electoral. Por ello, la constitución y definición de un partido político sólo tiene sentido en relación a los procesos electorales, en los que las preferencias de los grupos ciudadanos se manifiestan con una relativa ausencia de coerción.

Sartori señala que un partido es “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos. Los partidos políticos son instrumentos para dirigir un todo pluralista: presuponen la diversidad e institucionalizan el disenso. Los partidos políticos en su inserción en la competencia electoral, no debe olvidarse que su identidad es un resultado agregado de proyectos y tradiciones políticos con fuerte consenso ciudadano, y sobre todo, que su protagonismo actual deriva de la capacidad con que históricamente materializaron los principios ideológicos que los identificaban frente a sus seguidores. Es incuestionable que los partidos dominan ya la escena política en casi todos los países democráticos, pero, paralelamente, sufren de un gran desprestigio entre los ciudadanos. Una de las razones de este desprestigio proviene de la profesionalización y pragmatización de los cuadros dirigentes de esas agrupaciones, con lo que se ha dado lugar a un desvanecimiento ideológico en las alternativas que la ciudadanía halla frente a sí.”⁸⁴

Este es en nuestro concepto el sustento teórico necesario para proceder ahora con otros apartados que analizan la dimensión de la realidad política en nuestro sistema político.

⁸⁴ ibid. págs 99 100

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

SERÍA BUENO QUE LOS DOS REQUISITOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO, A SABER: GOBERNABILIDAD Y REPRESENTACIÓN, PUDIERAN MAXIMIZARSE CONJUNTAMENTE. SIN EMBARGO, POR LO GENERAL DEBEMOS SACRIFICAR LA REPRESENTACIÓN ANTE LA NECESIDAD DE UN GOBIERNO EFICIENTE, O BIEN SACRIFICAR EL FUNCIONAMIENTO POR LA REPRESENTACIÓN, PARA MÍ LA GOBERNABILIDAD ES, EN CASI TODAS LAS DEMOCRACIAS, LA PRIORIDAD DE NUESTRO TIEMPO.

GIOVANNI SARTORI

CAPÍTULO SEGUNDO. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

1. CONTEXTO HISTÓRICO

Para los efectos del presente trabajo de investigación, seguiremos la tendencia académica que concibe desde la perspectiva historiográfica al México contemporáneo, a partir de la post-revolución. Esta visión panorámica no pretende ser minuciosa, ya que por razones metodológicas nos debemos centrar al tema que nos ocupa. Sólo referiré aspectos relevantes para los efectos de la explicación que se pretende sustentar.

La revuelta social estallada en 1910, fue resultado de un diversos problemas surgidos desde la época colonial, que perduraron luego de la guerra de independencia y de las luchas entre liberales y conservadores, entre centralistas y federalistas, de los dos imperios y de la dictadura porfirista.

Sería irresponsable decir de forma simplista que la Revolución tuvo sólo causas de reivindicación agraria y obrera, ya que fue un fenómeno social muy complejo y multifactorial.

Sin embargo, se debe reconocer que pese a las hondas raíces de los problemas que hicieron crisis al inicio del Siglo XX en México, una de las proclamas de mayor peso, fue sin duda la carencia de un sistema político por lo menos mínimamente suficiente, para soportar una transición pacífica desde el fin inminente de la dictadura, hacia un nuevo modelo político basado en una democracia.

Si bien en el porfirismo había procesos electorales y pseudo partidos políticos, en la realidad nada de ello era genuino. Por ello la proclama de aspirar al “sufragio efectivo-no reelección”, se enarboló como causa central de la guerra fratricida. Es importante tener como punto de partida del presente capítulo, el hecho de que el

México post-revolucionario, nació sin contar con un sistema político-electoral y sin partidos políticos verdaderos, lo cual dio a su vez paso a gobiernos inestables, por falta de incentivos para generar alianzas políticas sólidas, entre los diversos grupos formados al rededor de los caudillos, que era generales de la Revolución.

La década de los años veinte, se caracterizó por atentados y magnicidios, caudillismo y lucha violenta por el poder. Por esos años nacieron entonces partidos políticos que buscaron estabilizar a los diferentes grupos políticos en torno a una ideología determinada , procurando con poco éxito a veces, terminar con los enfrentamientos mortales por el poder.

En 1946, se establece una Ley que organiza la estructura de la legislación electoral, la cual sigue conservando la mayor parte de sus contenidos jurídicos hasta nuestros días y en los años siguientes se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como máxima autoridad electoral del país.

Hacia el año de 1951 se expidió una nueva ley electoral, reformada en diversas ocasiones, para perfeccionar aspectos relacionados con la actuación de las autoridades electorales, el registro de los partidos políticos, el registro de los electores y el procedimiento de votación, entre otros temas.

Hasta 1963 el artículo 54 constitucional configuraba un sistema electoral exclusivamente mayoritario, de conformidad con el cual los ciudadanos se debían pronunciar por el candidato que en su concepto debía ocupar el cargo de elección popular en cuestión; una vez efectuadas las elecciones y realizado el cómputo de los votos del distrito respectivo, se determinaba cuál de los candidatos había obtenido el mayor número de votos y, por lo mismo, había resultado electo. Este sistema contribuyó a la existencia en el congreso de un partido único.

Se reformó la Constitución y se institucionalizó el sistema de diputados de partido. La reforma partió de la consideración de que la democracia no es el gobierno de

los demás en perjuicio de los menos y se apoyo en el convencimiento de que en todo régimen democrático resulta fundamental el respecto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios.

Covarrubias señala que “en la exposición de motivos que acompañó la reforma constitucional del 22 de junio de 1963, se dijo: tanto las mayorías como las minorías tiene derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.”⁸⁵

Este hecho fue muy relevante para la democracia mexicana, ya que estos diputados de partido fueron el antecedente de la actual representación proporcional, que evita el defecto que se explicó en el capítulo anterior, acerca de la inequidad que resulta de un sistema de mayoría pura, en donde se sobre-representa al que gana y se sub-representa al que no queda en el primer lugar, pero logra un número importante de votos. Se dice que en una elección de mayoría pura, el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo, por ello este sistema sólo se puede aplicar para elegir representantes unipersonales, pero la representación proporcional es más adecuada y aplicable, para elegir a representantes populares de órganos colegiados, como es el caso de los parlamentos, congresos o asambleas legislativas.

Otra reforma importante tuvo lugar en 1972, ya que con ella se amplió el número de espacios para los partidos de minoría, con lo cual se fortaleció la representatividad popular y se limitó el tope máximo de representación de la fuerza política mayoritaria.

La exposición de motivos de dicha reforma establece que “la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes realmente apreciables por el número de quienes la sustentan, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma y es connatural a toda organización parlamentaria, que dentro de la

⁸⁵ COVARRUBIAS, Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral Mexicanos. Edit. Porrúa. México. 2003. pág. 31

representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan un mínimo de significación ciudadana.”⁸⁶

En 1977 encontramos el siguiente hito relevante en la historia política de México, ya que se dio el origen real de la partidocracia, que en su momento fue justificada y bien recibida y hoy en día es tan criticada.

En esa época se fortaleció la base estructural de nuestro actual sistema electoral mixto, ya que en la elección de los diputados, se reforzó la combinación de los principios electorales pero dejando la predominancia del sistema de mayoría.

Los años siguientes fueron cruciales para el lento y paulatino tránsito del sistema de partido hegemónico, hacia la existencia de una oposición efectiva, con opciones cada vez mayores de triunfo electoral, pero al mismo tiempo, cuestionando fuertemente la legalidad de las elecciones. La sombra del fraude, los arreglos concertados y las concesiones de curules y escaños, eran parte de las reglas conocidas y aceptadas por los actores políticos.

El clímax de la crisis de credibilidad de los comicios se vivió en 1988, en donde el triunfo del candidato a la presidencia que resultó vencedor, fue fuertemente cuestionado y dio paso a la unión de los pequeños partidos de izquierda.

Estos acontecimientos, fueron decisivos para el avance legislativo en materia electoral que vino unos años después. La creación del Instituto Federal Electoral, el perfeccionamiento del padrón electoral, los estudios geo-poblacionales para establecer los distritos electorales y ciertas reglas incipientes sobre límites al financiamiento y el gasto de los partidos políticos.

A través de la reforma constitucional y legal de 1996, se perfeccionó la llamada justicia electoral mediante la expedición de una nueva ley procesal electoral y

⁸⁶ PATIÑO CAMARENA, JAVIER. *Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Constitucionalista, 5ª Edición actualizada, México, 1999, p. 219.

también se estableció la ciudadanización del Consejo General del IFE, los requisitos para ser consejero electoral y la figura del secretario Ejecutivo que absorbería las funciones del antiguo Secretario y del Director General, se eliminó la participación del gobierno en la organización de las elecciones, se buscó una mayor transparencia a través de la participación de observadores electorales, la desaparición de la cláusula de gobernabilidad, así como el incremento de las punibilidades previstas para los delitos electorales.

En el año de 2002 se llevo al cabo otra reforma electoral, en el contexto de la creciente preocupación por las cuestiones relativas a la equidad de género, se encuentra dirigida principalmente a la incorporación de diversas disposiciones legales que garanticen en materia electoral la participación de la mujer en el ámbito político, con la cual se busca una reivindicación negada por la acendrada carga machista que secularmente ha caracterizado al ejercicio de los derechos políticos de nuestro país.

Con el objeto de regular con mayor detalle la actividad de las agrupaciones políticas nacionales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado el 31 de diciembre de 2003, con la que se impone el requisito de que la agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, excluyendo a cualquier otra organización que no tenga tal calidad. Un punto relevante en esta reforma es la prohibición a los nuevos partidos políticos nacionales de conformar frentes, coaliciones o fusionarse con otros partidos, durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro.

Después de un prolongado debate que involucró a todos los actores políticos y puso en entredicho al Instituto Federal Electoral, fue aprobada una reforma a la Ley Electoral Federal, con el fin de reconocer la posibilidad del voto en el extranjero, de fecha 30 de junio de 2005. La reforma consistió en regular lo relativo

al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, denominación que de entrada es criticable, ya que no basta con tener la calidad de nacional mexicano para tener derecho al voto, por tanto, la nueva prerrogativa política es para los ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero; por lo que los ciudadanos mexicanos que voten en territorio extranjero para la elección de Presidente de la República. Es importante resaltar que en dicha reforma se prohíbe llevar al cabo cualquier acto de campaña en el extranjero, así como la utilización de recursos públicos o privados para financiar actividades ordinarias o de campaña fuera del país.⁸⁷

Las reformas electorales que siguieron hasta la actualidad, serán por su relevancia para los fines metodológicos de la presente tesis, abordadas en los subsecuentes capítulos, de manera pormenorizada.

⁸⁷ Cfr. ibid. págs. 222-224

2. EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

González Casanova, en su obra *La democracia en México*, apunta lo siguiente:

“La democracia es el único régimen en el que las leyes que se obedecen están puestas por los hombres que ha escogido la sociedad, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre si como son las de derecha, centro y de izquierda.”⁸⁸

En nuestros días el tema de la democracia ha adquirido una enorme vigencia, y a la vez una gran complejidad; ya no se pone en duda la conveniencia de aceptar los ideales democráticos, en virtud de que el sentir generalizado es el comulgar con ellos, ahora el problema es llegar a comprender el contenido que el término democracia implica, pues es allí donde las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter intensamente polémico al asunto.

El maestro Berlín Valenzuela considera que la democracia es una forma de vida política, que “se sustenta en un supuesto racional de convivencia; existencia dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través del consentimiento y procedimientos idóneos expresa para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.”⁸⁹

El mismo autor opina que desde una visión meramente eidética, la democracia supone el autogobierno del pueblo, con base en ello, se considera al hombre, y a la propia sociedad, dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden establecido con antelación, cuya esencia radica en la libertad e igualdad.

⁸⁸ GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Editorial Era. Décimo primera Edición, México. Pág. 23.

⁸⁹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, primera edición, México 1980. Pág. 52.

Continúa exponiendo el maestro, que como técnica, la democracia constituye un medio de organización del poder a través de mecanismos institucionales con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un control sobre quienes ejercen el poder político; la democracia es básicamente en el mundo contemporáneo, un principio que legitima desde el poder, al poder.

Para estudiar la transformación de la democracia en nuestro país, es útil recordar el sentido amplio del concepto. Don Andrés Serra Rojas, señala que “La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.”⁹⁰

Con base en lo anterior, podríamos decir que la democracia es la forma de gobierno en que la soberanía no sólo deriva en principio del pueblo, sino que también es ejercitada realmente por él, a través de los órganos que para ello se crean. Es verdaderamente el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Todas las democracias del mundo contemporáneo coinciden en el hecho de contar con derechos políticos plenos, división de poderes, pluralismo y principalmente, competencia electoral.

Es en este punto donde cobra interés el tema de los partidos políticos que surgen un poco después de lo que es el Estado Moderno.

Asimismo, el término política, lo encontramos en toda la evolución del desarrollo del hombre tendiente a la organización de un gobierno; de tal manera que la actividad política, en rigor, no puede existir en la esfera privada y resulta importante mencionarla antes del análisis de los partidos políticos. Podríamos

⁹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa, 9ª Edición, México, pág. 126.

decir que la política es una actividad humana especial que desarrolla el hombre, condicionada por lo social y tendiente a la dirección y organización del gobierno de una comunidad social.

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado a la idea de democracia; es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.

Al tiempo que ven crecer sus funciones y su independencia, las asambleas políticas, sus miembros sienten con mayor ahínco la necesidad de agruparse por afinidades, para actuar en el mismo sentido y persiguiendo los mismos fines; mientras más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de grupos capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales.

En la actualidad, los partidos políticos juegan un papel preponderante en la vida democrática de cualquier Estado; en el caso concreto de México, tenemos un pluripartidismo cuyas corrientes son disímboles y hasta antagónicas; en la década actual han surgido diversas facciones que han tenido la oportunidad de contender en elecciones federales y locales, sobresaliendo primordialmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI), considerado antaño como el partido oficial; el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), éstos últimos cobrando una mayor presencia en el escenario político, de manera repentina, incluso.

Así vemos cómo los términos de: soberanía, democracia, estado y partidos políticos, se encuentran íntimamente ligados en nuestros días; ya esbozamos la evolución de estos términos, pudiendo agregar que los partidos políticos como último concepto desarrollado por las sociedades modernas, se encuentran en una fuerte crisis de credibilidad y en cierto grado de decadencia.

Es la lucha de grupos en especial, la lucha de partidos vital para la democracia, pero al mismo tiempo peligrosa para la continuidad de la política, indispensable para la supervivencia democrática.

Tradicionalmente se ha considerado que nuestro país se rige por un sistema de gobierno democrático, con lo que se han motivado las más acérrimas críticas al sistema en virtud de que no existe una auténtica democracia, debido a muchos factores, como la coacción del sufragio, las crisis internas de los partidos políticos, la falta de actuación de los representantes populares conforme a los intereses nacionales, por la falta de una ideología clara al interior de los grupos políticos, entre otras razones.

Nuestra Ley Fundamental establece en el artículo 3o, que la democracia se considera "como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", lo que entraña que no sólo es responsabilidad del Estado, sino de toda la comunidad nacional.

Es un hecho cierto que la democracia es considerada en la actualidad como un "principio de legitimación del poder", de ahí que cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, los sistemas electorales, desde el punto de vista normativo, hayan sido consagrados en los órdenes jurídicos fundamentales y reglamentados en leyes específicas que tienen la pretensión de regular el juego político en el que los hombres y las organizaciones participan para hacer posible su acceso al poder de manera legítima.

Como se expuso en el capítulo primero de esta tesis, en el año de 1948, se formuló en el seno de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos Humanos, consignándose el principio de que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público"; con base en el postulado anterior, el sufragio adquirió dimensiones más amplias en la vida institucional de las naciones con vocación democrática, manifestándose así una mayor preocupación por la

regulación de los procesos electorales en normas fundamentales y leyes secundarias.

Como consecuencia, lo importante para la existencia de la democracia en un país, es que además de contar con un buen Derecho Electoral que se perfeccione constantemente, tanto el pueblo como sus gobernantes deben mantener la firme convicción de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de este derecho, podrá convertirse en una realidad ese afán democrático conforme a las expectativas sociales de cada época. Lo anterior demuestra que cualquiera que sea el tipo de democracia que se aspire a realizar, independientemente de sus ideologías, tendrá que apoyarse tarde o temprano en el sufragio para su legitimación.

Es por ello que se puede afirmar que México vive una etapa de transición política en su desarrollo democrático. En contra de lo que se sostiene interesadamente y en clara imitación extralógica, no se trata de una transición a la democracia, en el sentido que esta expresión se aplica para describir lo ocurrido en diferentes países del Viejo Continente y de América Latina, a raíz de la caída de las dictaduras militares.

La transición mexicana pretende ser democrática porque entraña un ensanchamiento de los cauces de participación ciudadana por la vía de instituciones sólidas y profundamente arraigadas en la vida de la Nación. En nuestra construcción democrática se registran cambios de percepciones y de comportamiento en los actores políticos, más que cambios institucionales. De ahí que se hable de una nueva cultura política que replantea las reglas del quehacer público y valora en distinto énfasis la participación electoral, por citar sólo dos de sus manifestaciones más relevantes.

Como en todo proceso de cambio, en la actividad política coexisten en la actualidad usos, prácticas tradicionales y vicios (como el caso de la subcultura del

fraude y la alquimia electoral), sustentados en inercias y resistencias; y comportamientos nuevos que ponen de manifiesto aspectos distintos y tendencias propias de la modernización que viven en el país y el mundo.

La rapidez del cambio en un proceso democrático como el que hoy se desarrolla en México, no puede ser predeterminada con ánimo voluntarista y mucho menos como decisión unilateral de alguno de los actores políticos participantes. La determinación de impulsar el desarrollo político del país mediante métodos democráticos implica acuerdos entre las partes, quienes deben precisar la estrategia y los pasos a seguir en el cometido de ampliar nuestra vida democrática.

Muestra de lo anterior es la apertura del Senado a la oposición, quedando hoy conformada la Cámara por cuatro representantes de cada entidad federativa, siendo manifiesta la presencia de las más fuertes agrupaciones políticas en dicha Cámara (PRI, PAN, PRD), configuración que con las más recientes reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996 se ha modificado, dando cabida a la representación proporcional en la Cámara Alta, accediendo incluso a ella partidos de menor jerarquía, como el Ecologista y el Partido del Trabajo, ahora en las elecciones de 1997.

Es evidente que aún hay mucho por hacer en materia de democracia. La transformación jurídica es un paso importante, otro más consiste en la apertura y el diálogo nacional; es inconcebible la auténtica representatividad sin fórmulas fieles a la realidad, sin una conciencia colectiva que cuestione pero que también aporte, no satanizar por el prurito de hacerlo, sino criticar con propuestas debajo del brazo.

En México nunca ha existido una verdadera democracia; no obstante tener la conciencia de que es cierta la frase de Bakunin, en el sentido de que “hasta en las democracias más puras, como los Estados Unidos y Suiza, una minoría

privilegiada detenta el poder contra la mayoría esclavizada”, el ideal de la democracia sigue merodeando en la esfera territorial de nuestra patria.

La democracia es un producto humano, y como tal es susceptible de imperfecciones, lo que nos lleva a no pensar en un esquema como el concebido en la antigüedad griega, amén de que es evidente la presencia de circunstancias totalmente diferentes a las que privaban en la cuna de la cultura occidental.

El devenir histórico nos muestra una carencia de participación popular en la toma de decisiones y en la selección de los representantes de nuestra república; peor aún, la historia nos enseña un mosaico de intereses malsanos y antipatrióticos que han sumido a México en un marasmo económico y político.

La democracia en México constituye un instrumento de control político y social cuya aspiración consiste en la búsqueda de una representatividad en las diferentes instancias gubernamentales que permita el desarrollo colectivo y dé cabida a las más variadas ideologías y maneras de concebir el fenómeno político.

Es tema obligado de un país que pretende alcanzar un nivel igualitario todo lo inherente a la democracia. En nuestro país se manifiesta de una forma *ad hoc* esta manera de gobernar, ya que las peculiaridades del sistema político mexicano le dotan de una aura de impredecibilidad y estabilidad incomprensible a primera vista. Sartori ha señalado que el sistema político mexicano se ha transformado paulatinamente y que ha ido abandonando ese cariz de sistema basado en un esquema de partido hegemónico para dar paso a una posible pluralidad de partidos protagonistas en el escenario político.

No obstante lo anterior, es ineludible aceptar que se ha tratado de una transición dolorosa, y que no necesariamente se trata de una transición democrática; al parecer, existe una *contradictio in terminis* cuando hablamos de que hay una transición a la democracia pero que la misma no es de carácter democrático, lo

que constituye una falacia, ya que no existe tal contradicción en virtud de que la postura adoptada por los partidos político en México no lleva implícita la participación de sus bases, por más que pretendan venderle al pueblo la idea de que en algunos de estos grupos sí se práctica la democracia interna.

Otro problema para que podamos creer en la transición democrática radica en la persistencia de la práctica de estrategias electorales sustentadas en la subcultura del fraude, manifestada con mayor ahínco en los procedimientos internos para la selección de candidatos a todos niveles y en todos los partidos políticos, en los cuales no se entiende que la verdadera democracia inicia en lo interior y en el seno de los actores que contienden en la disputa por el poder.

El que sea una tarea problemática esbozar el marco en que la democracia debe ubicarse, pues implica la multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y de su organización política, surgiendo por ello diferentes perspectivas para el entendimiento del fenómeno democrático: idea, forma de vida, técnica gubernamental, régimen público o principio de legitimación del poder, sea cual sea la concepción imperante o a la que pretendamos adscribirnos, es ineluctable que la democracia es un elemento imprescindible en la vida del México moderno, si entendemos cabalmente el ingente reto que asoma a la par de los albores del siglo XXI.

En la primera década de este siglo, se ha vivido algo que hace unos cuantos lustros parecía imposible. El partido otrora hegemónico que gobernó por cerca de siete décadas y que brindó estabilidad política al país, perdió la presidencia de la República. A su vez, los gobiernos basados en un presidencialismo que se ha venido desmoronando, han venido cediendo los espacios de toma de decisiones políticas fundamentales hacia el Congreso, en donde con frecuencia no tienen la mayoría. Los gobernadores de los Estados se dividen entre las tres principales fuerza políticas, los municipios muestran mayor variabilidad en el partido que los gobierna, y lo cierto es que hoy, se toma como muestra de evolución democrática el hecho de que ya no existen elecciones de trámite, y que nadie puede asegurar

quién va a ganar una elección. Hemos visto cómo hasta las más renombradas casas encuestadoras se equivocan en sus pronósticos. Vemos de vuelta a los partidos que perdieron sus espacios. Votos diversificados que reflejan la conciencia crítica de los electores.

En 2006 el PRD encabezó su lucha por un supuesto fraude, en donde esta vez ganó el partido de la derecha la elección por un cerradísimo e inédito margen. En los recientes comicios del presente año, asombrosamente vimos cómo se reposicionó el PRI como primera fuerza política en la Cámara de Diputados, sumando un número de legisladores mayor a la suma de los que lograron juntos el PAN y el PRD, segunda y tercera fuerzas políticas respectivamente.

Lo anterior es una indudable muestra de evolución de la democracia en México, en donde no todo ha sido ganar, ya que la ansiada alternancia política, nos ha traído de la mano la parálisis gubernamental y cierto grado de ingobernabilidad.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

Como punto de inicio para abordar el estudio de este apartado, me parece interesante la reflexión del investigador Covarrubias, quien opina que “nuestra Constitución es un proyecto económico, político y social que no se ha cumplido en gran medida, porque fue un pacto que no aglutinó a todos las fuerzas políticas del país ni a todos los sectores y clases sociales del mismo; ello, aunado a diversos factores internos y externos, ha propiciado que hasta nuestros días se esté debatiendo sobre la necesidad o no de reformar nuestra Constitución o crear una nueva.”⁹¹

La Constitución entiende a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; el cual se encuentra articulado a los principios de desarrollo armónico de las facultades del ser humano, amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, nacionalista de orientación, contribuirá a la mejor convivencia humana.

El Estado Mexicano debe organizar un sistema de Planeación Democrática que permita el crecimiento económico con la finalidad de democratizar al país en lo político, social, y cultural al país. Con esta arista se cumplimentan los contenidos sociales, culturales y económicos de los valores y principios democráticos que recoge nuestra Constitución y ha pretendido proyectarlos hacia el futuro, además de los principios políticos, que son la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

⁹¹ COVARRUBIAS, Dueñas José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2003. Pág. 27

La Constitución tiene contenidos sociales, económicos y políticos, y su estructura es la siguiente:

TÍTULO	CAPÍTULO	ARTÍCULOS
I.	1. DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	1 AL 29
I.	2. DE LOS MEXICANOS	30 AL 32
I.	3. DE LOS EXTRANJEROS	33
I.	4. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS	34 AL 38
II.	1. DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO	39 AL 41
II.	2. DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL	42 AL 48
III.	1. DE LA DIVISIÓN DE PODERES	49
III.	2. DEL PODER LEGISLATIVO	50 AL 79
III.	3. DEL PODER EJECUTIVO	80 AL 93
III.	4. DEL PODER JUDICIAL	94 AL 107
IV.	DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	108 AL 114
V.	DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN	115 AL 122
VI.	DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL	123
VII.	PREVENCIÓNES GENERALES	124 AL 135
VIII.	REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN	135
IX	DE LA INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN	136

Por lo que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene 136 artículos y ha sido reformada en casi 400 ocasiones de manera diversa.

Como es conocido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base del sistema jurídico mexicano, de ella emanan sus leyes reglamentarias, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, acuerdos, órdenes, circulares y demás instrumentos normativos. De aquí que la norma constitucional, sus valores y principios son el basamento sobre el cual se debe edificar el sistema jurídico, el cual debe ser congruente, armónico, coherente y tratar de formar un todo sin contradicciones.

En la actual etapa de nuestro desarrollo político se requiere la adaptación de las instituciones nacionales frente a los desafíos que plantea el proceso de modernización que vive México en un mundo en acelerada transformación. Así, tenemos los siguientes ordenamientos electorales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, fracciones I y II

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Código Penal Federal

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Estatuto del Servicio Profesional Electoral

Constituciones de los Entes Federados

Estatuto de Gobierno del D.F.

Legislación Electoral de los Entes Federados

Leyes Orgánicas Municipales de los Estados

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A partir de esta nueva legislación, se pueden identificar como aportaciones significativas al Derecho Electoral en México. El Doctor Miguel Ángel Granados Atlaco señala las siguientes:⁹²

- Adopción de medidas tendientes a dar mayor tutela al voto, con la pretensión de protegerlo del corporalismo.
- Creación de un organismo público autónomo encargado del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, basado en una estructura territorial, a través de órganos centrales, delegacionales o locales y distritales (Instituto Federal Electoral)
- Organización y desarrollo del Servicio Profesional Electoral
- Conservación de las modalidades de registro definitivo y condicionado de los partidos políticos
- Mejor y más profusa regulación del financiamiento público, dividido en cuatro vertientes: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación estatal respecto de las contribuciones de los legisladores al sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público
- Impedimentos para ser elegible a un cargo de elección popular vinculados a desempeño de funciones electorales
- Prohibición de registrar a alguna persona al mismo tiempo para diversos cargos de elección popular
- Integración de un nuevo padrón confiable, a partir del Catálogo General de Ciudadanos
- Credencial para votar con fotografía
- La insaculación como forma de designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla
- Divulgación de los resultados electorales recortándose las fechas para los cómputos distritales

⁹² Cfr. GRANADOS, Atlaco Miguel Ángel. Derecho Penal Electoral Mexicano. Editorial Porrúa, México 2005. Pág. 76.

- Cambios en la organización y estructura de las autoridades judiciales electorales (Tribunal Electoral)
- Cambios en materia procesal electoral: causales de desecamiento, recursos
- Reglas electorales para los procesos de renovación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Incorporación de un Título completo al Código Penal, consagrado a establecer los delitos en materia electoral.

México tiene su particular evolución histórica, política y electoral, por lo que debe resolver sus planteamientos jurídicos conforme a sus tradiciones jurídicas, conciencia colectiva y considerando las influencias jurídicas internas y externas para su armonización dentro de un marco jurídico congruente y coherente.

El Derecho Constitucional Electoral en México es un resultado de nuestra historia, luchas y vicisitudes por el proceso permanente de la Democracia y por lograr el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. Es menester que en el proceso del perfeccionamiento de la Democracia se involucre todo el pueblo de México, que todos cumplamos los valores y principios de la Constitución y que nuestra conciencia colectiva determine hacia dónde debemos transitar.

4. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN LA ACTUALIDAD

El artículo 41 Constitucional establece la soberanía nacional y define la democracia, impuesta desde las leyes supremas de 1824, 1857 y 1917 y reformas en 1990, 1996 y 2007 refiriendo a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por lo que se crean los partidos políticos tradicionales: PRI, PAN y PRD, con sus 80, 70 y 20 años aproximados de existencia se encuentran desorientados en una doble vía: en lo interno, por el impacto de la democratización del sistema político y en lo externo, por la globalización, ya que ésta desterritorializa a la propia política desdibujando un poco a los Estados-Nación, que es el espacio natural de los partidos políticos nacionales.

El viejo esquema del partido hegemónico que privó desde 1929 y hasta el año 2000, hoy no tiene más sentido ni futuro. El PRI contaba con el mayor grupo de cuadros preparados para gobernar y hoy sólo busca recuperar la presidencia, en lo cual no tiene experiencia. El PAN por su lado fue una digna oposición que supo hacer contrapeso al gobierno y hoy, parece extraviado en la conducción de su relación con la oposición, y el PRD, que acrisoló a todas las corrientes de izquierda, se desgarró internamente entre las reyertas de sus “tribus”.

Asimismo los propios partidos políticos, dicho sea de paso quienes nacieron y se desarrollaron en un sistema político, en la actual coyuntura política democrática no han podido adaptarse a su nuevo rol, ni crear una nueva institucionalidad política, fue así como la alternancia en el ejecutivo al romper con la estructura

“presidencia-PRI”, desdibujando al PRD, quien nació precisamente para combatir al “partido de Estado”. Asimismo, somete al PRI a una crisis de identidad, conducción política y gobernabilidad interna.

En mi opinión, el actual sistema de predominancia tripartidista se origina a partir de la elección federal de 1988, cuyos resultados controvertidos, evidenciaron una multiplicidad de crisis que se venían arrastrando: control político, eficacia, legitimidad, legalidad y gobernabilidad.

Esa elección fue un parte-aguas en el sistema de partidos en México y prueba de ello es la lapidaria frase de Carlos Salinas de Gortari, en un discurso del 7 de julio de 1988, cuando sentenció: “la era del sistema de partido casi único ha terminado”.

El preludio de ese nuevo esquema fue provocado por la “Corriente Democrática” del PRI, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo y por Cuauhtémoc Cárdenas, ambos alteraron las tradicionales reglas del juego sucesorio en el tema relacionado con la designación del candidato presidencial, ya que solicitaron una “elección abierta”. Después de su expulsión del PRI, hacia 1988 constituyeron el Frente Democrático Nacional, que aglutinó a los partidos satélites: PARM, PPS y PFCRN, parte de la alianza se produce por la falta de control del secretario de gobernación, Manuel Bartlett Díaz, candidato perdedor a la candidatura del PRI, o en otra vertiente como lo sugiere Jorge G. Castañeda, el secretario soltó las amarras para abrirle otro frente político a Carlos Salinas.⁹³

En esa elección produjo con la famosa “caída del sistema” que sembró una duda tremenda sobre la veracidad de los resultados del cómputo electoral, al suspender el conteo de los votos y retrasar los resultados electorales hasta el 13 de julio de 1988.

⁹³ CASTAÑEDA, Jorge G. La herencia, México, Alfaguara, 1999, pp. 441-442.

La consecuencia inmediata de ese nuevo modelo se dio con la calificación de la elección presidencial en la Cámara de Diputados, la cual se desarrolló en medio de una crisis de legalidad que se abarcó de julio a diciembre de 1988. En ese periodo, los otros candidatos presidenciales Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier y Rosario Ibarra firmaron el “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia” el 16 de noviembre de 1988.

Indudablemente, el sexenio salinista se caracterizó por mantener una democracia selectiva de concerta-ciones y por tener el control electoral casi al final de su gobierno, ya que, en 1993, se introdujo otra reforma electoral, eliminándose la autocalificación del poder legislativo, trasladándose esa función al IFE, además se aumentó a 4 senadores por estado, con la creación del senador de primera minoría, ello para pluralizar esa Cámara.

Mientras, se gozaba del espejismo del “éxito económico” éste reflejado en bajar la inflación a un dígito, tener el control macroeconómico, obtener un ingreso de 38 billones de pesos por las ventas de las empresas públicas de 1988 a 1991, y un crecimiento económico del PIB en un 4% en esos mismos años, así como también la reducción de la deuda externa en 1991. El presidente Salinas transformó sus alianzas políticas; con quienes contaba eran el PAN, la Iglesia Católica, los nuevos empresarios, intelectuales orgánicos y su cercanía con los Estados Unidos, además de su exitoso Programa Nacional de Solidaridad, el cual le produjo una gobernabilidad local, lo que afectó inmediatamente a sus alianzas tradicionales: el PRI y su corporativismo.

En la siguiente elección presidencial, el propio ganador, Ernesto Zedillo reconoció que “fue una elección legítima pero inequitativa”, ya que el marco jurídico electoral que regía, establecía condiciones de desventajas para los partidos de oposición.

Sorpresivamente, en la elección federal de 1997 el PRI perdió la mayoría en el Congreso y la reacción del régimen acostumbrado a dominar, fue intentar crear una crisis constitucional, al no querer instalar la referida Cámara, lo que ayudó a

constituir el llamado G-4, es decir la unión de la oposición: PAN, PRD, PT y PVEM. Con la referida acción, se inauguró el pluralismo político en el interior de la Cámara de Diputados y si bien no existió una parálisis institucional en esos años, debido a las formas extralegales e institucionales que se siguieron para mantener las políticas públicas no estructurales del gobierno zedillista. Sin embargo, el pluralismo se tuvo que plasmar en la ley, a través de la Nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999.

Aquí podemos ver cómo la evolución electoral impactó claramente en la transición de la democracia en su faceta legislativa, ya que se hicieron necesarias nuevas reglas para ordenar las relaciones y la actuación entre los legisladores, con una nueva conformación política, en donde el partido del Presidente, no tenía la mayoría.

Es así como se llegó al año 2000, en donde el PRI perdió la presidencia de la República y sin embargo, por segunda vez hubo un gobierno dividido en el ámbito federal, lo que vino a romper el vínculo: presidencia de la república-PRI, cuyo resultado inmediato fue la parálisis institucional, que se produjo debido a que el entramado institucional del viejo sistema político diseñado para la hegemonía de un partido y el ejercicio de una presidencia fuerte, en donde resaltaba el desequilibrio de los otros poderes, mostró su disfuncionalidad y poca eficacia frente al nuevo pluralismo político.

Por lo tanto, la referida parálisis se produjo con la ausencia de consenso entre el poder ejecutivo y el poder legislativo para llevar a cabo las necesarias reformas estructurales que requiere el país y que hasta la fecha se han regateado por los diversos partidos de oposición.

CAPÍTULO TERCERO

PANORAMA DE LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL, EN EL PASADO RECIENTE

ALEXIS DE TOCQUEVILLE OBSERVÓ EN EL ESTUDIO DE LA HISTORIA DE LOS PUEBLOS DE AMÉRICA DE ORIGEN ESPAÑOL, QUE ÉSTOS VAN A LA ANARQUÍA CUANDO SE CANSAN DE OBEDECER, Y A LA DICTADURA CUANDO SE CANSAN DE DESTRUIR... LAS COSTUMBRES DE GOBIERNO NO SE IMPONEN DE LA NOCHE A LA MAÑANA; PARA SER LIBRE NO BASTA QUERERLO, SINO QUE ES NECESARIO TAMBIÉN SABERLO SER.

VENUSTIANO CARRANZA
EN EL DISCURSO INAUGURAL DE LOS TRABAJOS
DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.

CAPÍTULO TERCERO. PANORAMA DE LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL, EN EL PASADO RECIENTE

1. BREVE SEMBLANZA DE LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL DE 1977 A 2007

En este capítulo de la presente tesis, hemos delimitado el marco histórico de análisis de las reformas constitucionales en el ámbito electoral, al período que va de 1977 como punto de partida, ya que estimo que desde entonces se dieron las reformas más determinantes para establecer las bases del actual sistema político electoral y hasta el año 2007, debido a que desde esa fecha y hasta el día de hoy, no se han llevado a cabo posteriores reformas constitucionales.

A partir de los finales de la década de los setenta, México inició un intenso proceso de reforma política y electoral que se insertó en el contexto de la llamada “tercera ola democratizadora en América Latina”.⁹⁴ El proceso de cambio político-electoral en nuestro país, conocido también como de “transición a la democracia”⁹⁵, ha sucedido en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI de manera gradual y escalonada. La discusión sobre el momento de la transición mexicana ha sido complicada, no se puede situar en un lapso preciso dado que no hubo una ruptura violenta del orden constitucional, sino que se ha tratado de un proceso de cambios políticos a lo largo de muchos años. Se trata de un fenómeno político social que se ha articulado no solamente a través de modificaciones a las normas e instituciones electorales, sino que también se explica a través de importantes transformaciones en los ámbitos social, económico y cultural.

En este contexto, los procesos electorales han cobrado cada vez mayor importancia porque se ha incrementado la participación de los ciudadanos y la

⁹⁴ Cfr. S.P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. J. Delgado (trad.) Paidós, Barcelona, 1994. p. 3.

⁹⁵ Cfr. Becerra, Ricardo, et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*, 3ª edición, México, Editorial Cal y Arena, 2005 pp. 15.

competencia entre partidos sin que se haya llegado todavía a un sistema plenamente democrático.

En el ámbito político-electoral, del cual nos ocupamos en este trabajo de investigación, podemos identificar siete importantes reformas electorales a nivel federal, la última se concretó a finales de 2007. En su momento, cada una de estas reformas, abordaron aspectos relevantes que incidieron tanto en el marco legal como en el constitucional. Entre algunos de estos aspectos relevantes que se vieron renovados encontramos: el principio de representación política, el diseño de las instituciones administrativas y judiciales encargadas de organizar y calificar las elecciones, así como los procedimientos electorales en sí mismos.

Si bien ninguna de estas reformas significó una ruptura radical con el pasado, lo cierto es que su impacto y resultado han sido trascendentales. En efecto, de un régimen de partido hegemónico, monocromático, como el que imperó en nuestro país durante buena parte del siglo XX, se ha abierto la brecha lentamente hacia una nueva etapa de pluralidad política. Consideramos que los cambios más importantes han ocurrido como se explicó en el capítulo antecedente, después de la reforma de 1996, como consecuencia de la alternancia en diversos ámbitos de gobierno, así como en los diferentes cuerpos legislativos y gubernaturas, para estar en condiciones de discutir los alcances y limitaciones de la última reforma política electoral, haremos una breve reseña de los aspectos más notorios del marco constitucional y legal que estableció las reglas del juego político electoral en nuestro país durante toda la segunda mitad del siglo XX, así como de sus reformas importantes desde 1977.

De los años sesenta a los noventa del siglo pasado, la historia de las elecciones muestra los esfuerzos por mantener una imagen democrática del régimen político, pero a veces sin dar oportunidades reales de acceso al poder a otros grupos; al

mismo tiempo que se percibe la lucha de los partidos menores, por ampliar los espacios de la participación.⁹⁶

El control que el presidente mexicano tenía antaño sobre el Congreso y su partido, le permitió evitar reformas electorales tendientes a afectar su control sobre los órganos electorales y los partidos minoritarios, para impedir que se transformaran en mayoría pero al mismo tiempo sin eliminarlos totalmente. El Pluripartidismo ha sido un sello de aparente democracia formal en las últimas décadas.

Los movimientos de descontento social de los años sesenta dejaron ver el agotamiento del sistema de partido único, sin embargo, fue hasta finales de esa década, cuando estos cambios alcanzaron alguna consolidación jurídica. En palabras de Jesús Silva Herzog, la reforma política de 1977 tiene como pretensión: “que el Estado ensanche las posibilidades de representación política de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria , y pequeñas corrientes que , difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación”⁹⁷.

A continuación reseñamos brevemente los aspectos esenciales primera de las reformas electorales de la etapa de transición a la democracia en México:

Sistema de elección mixto en la designación de los integrantes de la Cámara de Diputados. Si bien ya existían los diputados de partido desde la década anterior, en la reforma de 1977 se incorporó el método de elección proporcional para el 25% de los integrantes de la Cámara de Diputados. (100 de los 400 diputados que entonces la integraban).

Registro condicionado de partidos políticos. A diferencia del registro definitivo, el registro condicionado era una opción mas flexible que abría la posibilidad de

⁹⁶ Cfr. Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México, 1964-1994*. 2ª Edición, México, El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, 2001. p. 3

⁹⁷ En *Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. 1, abril- agosto de 1977, pp. XI-XII.

obtener el registro como partidos políticos a agrupaciones de ciudadanos siempre y cuando dicho partido refrendara su registro en las elecciones mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los voto válidos). Esta figura se suprimió por la reforma de 1986, pero en 1989-1990 se adoptó nuevamente para desaparecer definitivamente en 1996.

Financiamiento público y apertura de espacios en los medios de comunicación. Aunque los partidos grandes tenían un financiamiento absolutamente superior y desproporcionado respecto de los pequeños, ya que sólo se tomaba en cuenta para ello su fuerza electoral y se generaba una inercia de inequidad.

Posibilidad de que los partidos políticos nacionales pudieran participar directamente en las elecciones estatales y municipales.⁹⁸

La reforma política de 1977 permitió la presencia de nuevos partidos y con ello se modificó el abanico de opciones políticas que se había ofrecido a los electores, los resultados de esta reforma política se dejaron ver en las elecciones de diputados de 1979.⁹⁹

La reforma siguiente fue la de 1986 que también introdujo cambios en el sistema político, al duplicar el número de diputados elegidos mediante el sistema de representación proporcional de 100 a 200, con lo cual el número de integrantes de la Cámara de Diputados se incrementó de 400 a 500 diputados.

Además se creó una instancia jurisdiccional especializada: ubicada dentro del poder Ejecutivo: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, (TRICOEL) que conocía de impugnaciones a las resoluciones de las autoridades administrativas encargadas de organizar las elecciones. Si bien se trató de un paso importante, hacia la consolidación de un sistema jurisdiccional independiente e imparcial en

⁹⁸ Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, "Reforma electoral y cambio político en México" en Zovatto Daniel, Orozco Henríquez J. Jesús, (coordinadores), *Reforma política y Electoral en América Latina, 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

⁹⁹ Cfr. Gómez Tagle, Silvia, Op. Cit. p. 36

realidad apenas se comenzaba con ligeros esfuerzos por contar con un esquema de justicia electoral. La calificación de las elecciones era política y no jurisdiccional, estaba a cargo de los llamados Colegios Electorales conformados al interior de la Cámara de Diputados, llegando al exceso de la llamada “autocalificación”. La participación de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral se modificó de tal manera que éstos participaban ya no igualitariamente sino en función de la votación obtenida. Este esquema favorecía al Partido Revolucionario Institucional mismo que contaba con 16 integrantes al interior de la CFE, de los treinta que la conformaban, teniendo materialmente, el control absoluto de las decisiones. Éste órgano fue el encargado de la organización de la cuestionada elección de 1988.

En la reforma de 1989-1990, la desacreditada Comisión Federal Electoral, fue sustituida por un nuevo órgano, el Instituto Federal Electoral (IFE), que a diferencia de la CFE, se concibió como un ente con cierto grado deseable de independencia. Sin embargo y a pesar de la tan pregonada independencia, desde su creación en 1990 y hasta la reforma de 1994, el máximo órgano directivo del IFE, el Consejo General, estuvo presidido por el Secretario de Gobernación. El Consejo General del IFE se integraba además por dos senadores y dos diputados, uno de la bancada parlamentaria más numerosa y el otro de la que le seguía; representantes de los partidos políticos en un número que iba de uno a cuatro dependiendo de los votos obtenidos en la última elección de diputados, y seis consejeros magistrados que tendían el mismo rango que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que eran elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.¹⁰⁰

Con esta reforma de 1988-1990 se introdujo gradualmente la tendencia a dotar de imparcialidad al Instituto Federal Electoral de tal forma que se conformara en diversas instancias, por ciudadanos supuestamente sin filiación partidista. Paralelamente se estableció en la Constitución y en la ley un servicio civil de

¹⁰⁰ Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo. *Op. cit.* p. 667 NOTA 16.

carrera para los funcionarios del IFE, buscando así la profesionalización e imparcialidad de la organización de las elecciones.

Por su parte, el proceso de judicialización de los conflictos político-electorales se inició con la creación del Tribunal Electoral, en 1990. Este nuevo órgano no fue creado como la última instancia en la calificación de las elecciones, únicamente tenía la función de revisar la legalidad de las resoluciones de carácter administrativo de las autoridades electorales federales, para que éstas se ciñeran a Constitución y a las leyes.

Además, para brindar mayor certeza a los comicios, se creó un nuevo y costoso padrón electoral y se implementó un método de insaculación para seleccionar a los ciudadanos que integrarían las Mesa Directivas de Casilla receptoras del voto durante las elecciones, mecanismo que permitía determinar aleatoriamente a los ciudadanos encargados de realizar dicha tarea.

En el sistema electoral, los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados se vieron también modificados al establecerse la nueva modalidad de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la cual garantizaba al partido preponderante una mayoría absoluta.¹⁰¹ Se trataba de prácticas que provocaban importantes distorsiones en la votación para favorecer al partido más votado. Si bien es cierto que se estableció un techo de representación al permitir que un partido político pudiera tener un máximo de 350 diputados.

Para la reforma de 1993, no variaron la integración y estructura de las autoridades electorales. El IFE recibió atribuciones diversas tales como determinar los topes de gasto en campañas electorales y verificar que se cumplieran los límites y prohibiciones para allegarse de recursos de origen privado. Sin embargo, en la práctica, la capacidad fiscalizadora del IFE era muy limitada, pues únicamente

¹⁰¹ En efecto, en caso de haber obtenido más del 35% de la votación total, al partido más votado le sería asignado el número de diputados de representación proporcional que fueran necesarios para alcanzar el 50% más uno de los 500 miembros de la cámara.

podían revisar los datos de los Informes Anuales y de Campaña que los partidos políticos hacían del conocimiento del IFE.

En 1993 la integración del Senado de la República se vio modificada de manera importante, a tal grado que poco a poco fue adquiriendo tenues rasgos de pluralidad política, en efecto, se duplicó el número de sus integrantes de 64 legisladores a 128. 96 que provienen en razón de 3 por cada entidad federativa. Dos de ellos se asignarían al partido que mayor votación hubiera obtenido (principio de mayoría relativa) y uno a la primera minoría. Los 32 restantes se distribuyen por el principio de representación proporcional, para lo cual todo el territorio nacional se considera como una sola circunscripción.

En cuanto al desempeño de la autoridad jurisdiccional electoral, fue en 1993 cuando por primera vez el Tribunal Federal Electoral calificó las elecciones de para diputados y senadores.

Las reformas de 1993 no fueron suficientes para encarar las elecciones que estaban por venir. En 1994 se buscó darle cierta autonomía mayor al Consejo General del Instituto Federal Electoral a sólo unos meses antes de las elecciones presidenciales. Todos los partidos políticos pasaron a tener una representación unipersonal y perdieron el derecho al voto. Se sustituyeron los seis Consejeros Magistrados por un número igual de Consejeros Ciudadanos quienes tenían en la práctica la posibilidad real de decidir e imponerse al voto de los otro cinco funcionarios que integraban el Consejo General del IFE (Secretario de Gobernación y los cuatro Consejeros del Poder Legislativo).

La reforma de 1996 se centró en ciertos ejes fundamentales:

La estructura y funciones de los dos órganos electorales: Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral (autoridad administrativa y autoridad jurisdiccional Respectivamente).

En el Consejo General del IFE, el Ejecutivo Federal dejó de tener presencia. Se integró por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales elegidos por mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma, quienes serían los únicos integrantes con derecho a voto.

Por su parte el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado. De *facto* se convirtió en la última instancia para revisar la validez de las elecciones municipales, estatales y federales. Se le otorgó competencia para conocer de impugnaciones no solamente las elecciones de diputados y senadores sino también calificar la elección de Presidente de la República.

Se estableció una nueva fórmula para calcular la bolsa total del dinero que por la vía de prerrogativas el Estado entregaría a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, así como un mecanismo de distribución menos inequitativo, el 30% de esos recursos se entregaría a los partidos de una manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional conforme al número de votos alcanzados en la última votación de diputados. Se posibilitó al IFE para realizar auditorías, visitas de verificación y solicitar informes detallados.

En cuanto a las reglas de acceso a los medios de comunicación, éstas se redefinieron para otorgar a los partidos políticos espacios permanentes en los programas de radio y televisión, así como una cantidad de promocionales durante las campañas electorales que el IFE gestionaba.

Reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal. Por primera vez, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue elegido democráticamente mediante el voto popular y directo, antes lo designaba el Presidente de la República pues el Distrito Federal era un Departamento Administrativo. Además la Asamblea de

Representantes creada en 1986 se convirtió en una Asamblea Legislativa con facultades similares a las de los Congresos locales.

En suma, los cambios al marco constitucional y legal de 1996 fueron muy importantes y dotaron al país de condiciones de equidad y transparencia, a tal grado que en elecciones ulteriores fue posible observar por primera vez en las preferencias de los ciudadanos, tendencias irreversibles a favor de otros partidos distintos al PRI.

Con este esquema normativo electoral, fue que el PAN derrotó al PRI en la elección para presidente de la República en el año 2000. Algo que apenas unos años antes parecía imposible.

Como más adelante veremos, dentro de este mismo capítulo, las reformas de 2007 el trece de noviembre de dos mil siete, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, modificaciones a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la necesidad de ajustar, una vez más las normas que rigen el juego electoral a los cambios recientes y los nuevos retos que enfrentan las instituciones y la sociedad mexicana. Era la consolidación de un auténtico régimen democrático para nuestro país.

Estas reformas fueron publicadas casi un año después de haberse desarrollado en 2006, el proceso electoral más competido en la historia nacional para elegir Presidente de la República e integrar el Congreso de la Unión. Los resultados finales de la elección presidencial de 2006 arrojaron una votación para Felipe Calderón candidato del Partido Acción Nacional partido en el gobierno, de 15 000 284 votos (el 35.89% del total), seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos que obtuvo 14 756 350 votos (el 35.31% del total). La elección federal dio lugar a un intenso e incluso polémico debate nacional que cuestionó la legitimidad y legalidad del proceso. Es cierto que con motivo de lo sucedido en 2006, hubo cuestionamientos a los procedimientos

electorales, que urdieron la urgencia de llevar a cabo una reforma en la materia, sin embargo, el tema de la reforma electoral había estado pendiente desde el año 2000.

Digamos que la reforma constitucional de 2007, tuvo en la elección de 2006 sus raíces como fuentes reales, conforme a la doctrina. Los temas de esa importante reforma fueron reactivos a los que suscitaron controversia grave en los comicios señalados.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 consistió en modificaciones y adiciones a los artículos 6, 41, 99, 85, 108, 116, 122, 134, y se deroga un párrafo artículo 97. En los siguientes apartados de éste capítulo se desarrollará el contenido esencial de esa reforma electoral. Se destacarán los cambios introducidos contrastándolos con la regulación que prevalecía antes. Los aspectos a enfatizar son: la nueva regulación de los partidos políticos en lo concerniente a su integración, obligaciones, acceso a medios y financiamiento; la normatividad de las precampañas y campañas electorales y las atribuciones de las autoridades en materia electoral.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007, SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Como ya se había señalado anteriormente, la elección federal de 2006 marcó un parte-aguas en las elecciones, por tener un esquema normativo poco acorde con los tiempos políticos y con la incapacidad de las autoridades electorales que se encontraban limitadas para actuar, por lo que se debió actualizar la legislación electoral para adecuarla al desarrollo democrático que el país ha demostrado en las últimas décadas. Uno de los temas más discutidos fue la utilización de los medios masivos de información para incidir en el ánimo de la población e infundirle odio o rechazo a los candidatos de oposición por parte de la propaganda gubernamental o de empresas y organismos que financiaron al candidato oficial, y el IFE no tuvo la capacidad para controlar y en su caso sancionar esas prácticas que los partidos políticos utilizaron como estrategia en mercadotecnia política, por lo que se tuvo la necesidad de corregir para que no se afecten la equidad y los principios constitucionales en materia electoral de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

En primer término tenemos la reforma al artículo 6º en el que se incluye:

“...el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley...”

Nuestro legislador concluyó que la necesidad de adicionar el derecho de réplica al texto Constitucional, no es sino para regular el ejercicio de la garantía individual de la libre expresión de las ideas y proteger tanto a los emisores de las ideas como a sus receptores y con ello cualquier persona esté en posibilidad de responder en igualdad de circunstancias a informaciones que resulten contrarias a sus legítimos derechos, y así se complementa la reforma Constitucional con los tiempos electorales que se viven en el País.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM, define como señalamos en el capítulo primero de esta tesis, a los partidos políticos como entidades de interés público, aspecto de gran relevancia que establece por su naturaleza jurídica, la preeminencia de los recursos públicos por sobre los privados, y que ya se contemplaba desde las reformas de 1996. El nuevo texto del artículo 41 hace mención a los requisitos y normas para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, asimismo, faculta a los partidos políticos para participar en las elecciones municipales, estatales y en virtud de la reforma, se contemplan también las elecciones en el Distrito Federal. En la formación de los partidos políticos nacionales se prohíbe expresamente la participación de organizaciones gremiales y cualquier otra forma de afiliación corporativa o con objeto social distinto al reservado constitucionalmente a los partidos políticos, es decir, promover la espontánea participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Antes sólo se señalaba que los estatutos de los partidos debían establecer procedimientos de afiliación individual.

Los aspectos más importantes de esta Reforma son:

- Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales (tema que va vinculado con el de el acceso a medios, ya que en el pasado ese rubro era el más gravoso).
- Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos (sustituyendo la vieja fórmula a partir del costo mínimo de campaña).
- Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos (en congruencia con la reducción de montos de financiamiento público).

- Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas (que es el eje de la reforma).
- Renovación escalonada de consejeros electorales (para evitar el esquema de cuotas de partido).
- Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
- Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.
- Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.

Con la reforma planteada la fracción primera del artículo 41 queda cómo sigue:

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; **la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral**. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y **del Distrito Federal**.*

En los asuntos internos de los partidos políticos sólo pueden intervenir las autoridades electorales conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes. Este principio defiende lo que se ha dado en llamar vida interna de los partidos políticos.

Asimismo se suprime la exclusividad de que sólo los partidos políticos nacionales puedan participar en las elecciones del Distrito Federal, dando entrada a los partidos locales. Además se estableció expresamente como se nota claramente, el principio de reserva de ley para el caso de normas y requisitos sobre registro de partidos políticos.

Sobre la fracción segunda:

II...

- a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

En cuanto al financiamiento de los partidos, la modificación sustancial de las reglas en torno al financiamiento público fue uno de los ejes rectores de la última reforma. Este rubro se contempló desde 1996 cuando se decidió privilegiar el financiamiento público sobre el privado y contribuir a crear condiciones equitativas de competencia y de presencia en los medios masivos de información electrónica.

La nueva regulación sobre financiamiento público, distinguió tres actividades de los partidos políticos que habrán de financiarse con recursos del erario, a saber: 1) actividades ordinarias permanentes; 2) las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y 3) las de carácter específico.

Financiamiento para actividades ordinarias permanentes. Se fija anualmente un monto resultante de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. De esta cantidad resultante, el treinta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de manera igualitaria y el setenta por

ciento restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.

Antes se tomaban en cuenta factores como los costos mínimos para las diferentes campañas, el número de diputados y senadores a elegir, número de partidos con representación en el Congreso de la Unión, factores determinados por el Consejo General.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

En cuanto al financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, se regularon las cantidades de dinero que adicionalmente se entregan a los partidos políticos para solventar sus actividades de proselitismo. Durante el año de elección presidencial y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión será equivalente al 50% del financiamiento público que corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales, será del 30%. Hasta antes de la reforma de 2007, el monto que se les entregaba a los partidos políticos por este concepto era una cantidad igual de la que les correspondía por financiamiento para actividades ordinarias en ese año, sin importar si se trataba de años electorales en los que se renovaba la Presidencia de la República y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión o bien si se trataba de procesos electorales intermedios en los que únicamente se renuevan los 500 integrantes de la Cámara de Diputados.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Sobre el financiamiento para actividades de carácter específico, cabe explicar que estas actividades específicas como son la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y las tareas editoriales se financiarán con recursos públicos equivalentes al 3% del financiamiento para actividades ordinarias, cantidad que se distribuye con la misma fórmula que este último. El Consejo General vigila el destino de estos recursos a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Las ministraciones otorgadas serán mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. El dos por ciento de su financiamiento ordinario deberán destinarlo para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La legislación anterior establecía que los partidos destinarían por lo menos el dos por ciento de su financiamiento público para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación y no obligaba a destinar un porcentaje del financiamiento al desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Acerca del financiamiento privado, para explicar los tipos de financiamiento que existen bajo esa modalidad, seguimos el esquema seguido por el Doctor Córdova Vianello¹⁰² quien los identifica como los recursos que un partido político se allegue

¹⁰² Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo. Op. Cit. p. 624

provenientes de: militantes; simpatizantes; o a través de autofinanciamiento y rendimientos financieros.

- Militantes. Dentro de aportaciones se considerarán las que sean en especie y se incorporan las provenientes de afiliados quienes pueden realizar aportaciones a través de cuotas obligatorias y extraordinarias. También pueden realizar aportaciones voluntarias los candidatos para sus campañas y las asociaciones adherentes.
- Simpatizantes. Aportaciones voluntarias que un ciudadano que no es militante ni adherente realice a favor de un partido.
- Autofinanciamiento. Producto de las actividades lícitas de tipo promocional (conferencias, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etcétera.)
- Rendimientos financieros. Resultado del manejo de los productos financieros en las inversiones y cuentas de banco legalmente permitidas (la ley excluye expresamente los instrumentos financieros de especulación bursátil).

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Las aportaciones no pueden superar el 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior (antes se consideraba el 10% del total del financiamiento público ordinario). Los recibos expedidos por las aportaciones deberán contener nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante.

El límite anual de aportaciones en dinero que puede realizar cada persona física o moral corresponde a 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial, en vez del 0.05% del monto total de financiamiento para actividades ordinarias que estaba previsto en la legislación anterior.

La suma que cada partido político puede obtener anualmente de los recursos provenientes de la militancia, las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido, el autofinanciamiento de los partidos políticos y lo obtenido mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Antes se preveía que las modalidades de financiamiento mencionadas, no podrían rebasar el 10% del total del financiamiento ordinario.

Los partidos políticos podrán establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos en instituciones bancarias domiciliadas en México y no estarán protegidas por los secretos bancario o fiduciario. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de su apertura dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo; el

IFE podrá requerir información sobre el manejo y operaciones de éstas. Las cuentas, fondos y fideicomisos se manejarán a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero ahora sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

Cabe señalar que la eliminación del secreto bancario y fiduciario oponible al IFE como autoridad fiscalizadora de los partidos políticos representa un avance muy significativo, en términos de transparencia del manejo de las finanzas.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal, no cuenten con representación en las Cámaras tendrán derecho a recibir cada uno el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. En año de elección recibirán el 2% del financiamiento para gastos de campaña que corresponda según el tipo de elección de que se trate. Y participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en el 30% que se distribuya en forma igualitaria.

La legislación anterior sólo se refería a los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro con fecha posterior a la última elección y no especificaba que participarían del financiamiento para actividades específicas sólo en la parte distribuida en forma igualitaria.

Y por último se establece que los bienes y recursos sobrantes de los partidos políticos que hayan perdido su registro, dichos bienes quedarán a favor de la Federación

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte

correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Con esta reforma quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales. La medida más importante es la prohibición total a los partidos políticos para adquirir, en cualquier modalidad, por sí o por interpósita persona, tiempo en radio y televisión, por lo que accederán a dichos medios solamente a través del tiempo de que el Estado dispone en ellos por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes. Se trata de un cambio radical en el uso de esos tiempos, no de crear nuevos derechos o impuestos a cargo de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Ese nuevo uso comprenderá los periodos de precampaña y campaña en elecciones federales, es decir cada tres años.

La discusión legislativa sobre este particular fue particularmente difícil, pues los concesionarios y permisionarios del servicio público federal, concesionario de explotación del espacio radioeléctrico para la transmisión de señales de radio y televisión se opusieron enérgicamente, pues como es lógico suponer la reforma les afectaría en sus negocios. Por otro lado, hubo que revisar integralmente los llamados tiempos oficiales y los tiempos de estado, ya que unos los ponen a disposición los partidos como parte de las condiciones pactadas en la concesión administrativa, con base en la Ley Federal de Radio y Televisión, otros son pago en especie del impuesto especial creado en 1968 y modificado por el presidente Fox mediante el llamado “decretazo” y por último, los tiempos electorales que el COFIPE ya venía estableciendo como parte de las prerrogativas en especie que se debían otorgar a los Partidos Políticos.

Se establecen las normas para la asignación del tiempo de radio y televisión al Instituto Federal Electoral para que éste, en su nueva calidad de autoridad nacional única para tales fines, administre esos tiempos, tanto para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales, como para atender el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

Se incrementó sustancialmente las facultades del IFE en su tarea de vigilar que el orden jurídico electoral no sea violado por los partidos, sus candidatos y militantes, así como por autoridades, particulares y por los concesionarios de radio y tv. Para decirlo en breve: la reforma dotó al IFE de los dientes, que algunos decían no tenía, para garantizar el respeto de los diversos actores a las normas electorales.

Así se evita la indebida intervención del Poder Ejecutivo en las campañas electorales a favor de los candidatos de su partido, utilizando los bienes de la nación como son los tiempos oficiales en radio y televisión, los gastos en comunicación social, los programas de asistencia social y obra pública para inducir y promover el voto a favor del partido en el ejercicio del poder del que provienen.

La intervención de particulares en el proceso electoral en contra de las disposiciones de orden público, con candidatos que se dicen independientes gastando millones de pesos en propaganda y denostando a los demás candidatos con la complacencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sin que la autoridad de radio y televisión hicieran nada al respecto; asimismo en conjunción con la propaganda gubernamental, empresas y organismos financiaron de manera directa campañas y apoyando abiertamente en los medios masivos de comunicación a los candidatos gubernamentales y en contra de candidatos de oposición, también con la complacencia de la autoridad electoral.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada

entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Este es un innovador sistema de comunicación en nuestro País, que comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas. Se regula en los apartados A y B respectivamente.

Por último se establecen, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada

comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

No se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder político y los programas sociales se usen con fines partidistas, e influyan en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

Constitucionalmente en el sistema electoral mexicano, se contemplan dos instituciones que son explícitamente autoridades en materia electoral, es decir, el propio texto de la Constitución les otorga tal calidad; la primera institución a que se hace referencia es el Instituto Federal Electoral (IFE) y la segunda el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Se reducen los plazos de duración de las campañas electorales federales: para el año de la elección presidencial, la campaña respectiva, así como las de senadores y diputados, tendrán una duración de 90 días, menos de la mitad de lo hoy vigente; en el año de la elección intermedia la duración de las campañas para diputados federales será de sesenta días, 11 días menos que lo actual.

V. 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 patrimonio 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 esta función estatal, la certeza, 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; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos

dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de

educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con

fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

El actual artículo 41, fracción V párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.¹⁰³

Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el párrafo primero del mismo artículo fracción V, configura lo que se conoce un órgano constitucional autónomo

¹⁰³ Antes de la reforma constitucional de 2007, lo dispuesto en la actual fracción V, se contemplaba en la fracción III, además de que la misma reforma dispone que el Consejero Presidente durará 6 años y podrá ser reelecto por una sola vez; los consejeros electorales, asumirán el cargo de manera escalonada, cada 9 años, sin derecho a reelección, siguiendo el procedimiento legal conducente.

ya que no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo o Judicial), teniendo además personalidad y patrimonio propios así como una autonomía de gestión, inclusive podría afirmarse que esta autonomía en cierto sentido puede entenderse como aquella forma de división del poder a través del cual se distribuyen competencias sobre ciertas materias, en este caso en materia electoral.¹⁰⁴

Desde el punto de vista constitucional las atribuciones y facultades del Instituto Federal Electoral se centran en la organización de las elecciones federales, así como tener a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral,, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales; asimismo un órgano técnico dentro del propio IFE estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.

La reforma constitucional de 2007 facultó al IFE para asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable, ésta atribución se encuentra señalada en el artículo 41 constitucional fracción V párrafo doce.

Se modificaron además las normas aplicables a los consejeros electorales y al consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), la

¹⁰⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos de México" en *Estado de Derecho y transición jurídica*, Edición de Serna de la Garza y Caballero Juárez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

renovación escalonada de los consejeros electorales, para lo cual, además de disponerse el escalonamiento desde la propia Constitución, se modifica el plazo de su mandato de 7 a 9 años, en tanto que el del consejero Presidente se reduce de 7 a 6 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez. De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere.

Por lo que se elegieron de los ocho consejeros restantes, en un proceso adelantado a tres para que finalizaron su gestión el 15 de agosto de 2008 y tres más el 30 de octubre de 2010. De igual manera, los diputados eligieron tres nuevos consejeros electorales, quienes acabarán su periodo el 30 de octubre de 2013. También se elegirá a dos nuevos consejeros electorales, que finalizarán su mandato hasta el 30 de octubre de 2016.

La Contraloría Interna del IFE, que ya existe, es llevada a rango constitucional como Contraloría General responsable de la fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos confiados al IFE.

Para solucionar la contradicción implícita en que los controlados (es decir los consejeros electorales y el consejero presidente) designen a su contralor, con respeto pleno a la autonomía del IFE, la reforma dispone que al Titular de la Contraloría Interna del IFE lo elija la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes, a propuesta de universidades públicas. La solución es afortunada pues deposita en un órgano de la representación nacional la facultad de elegir, al mismo tiempo que otorga a instituciones universitarias públicas, que la ley habrá de determinar, la facultad de propuesta. Lo anterior debe ser visto como una fórmula armónica con la capacidad constitucional otorgada desde 1989 a la Cámara de Diputados para elegir a los consejeros del Consejo General del IFE.

Cabe destacar la transformación de la actual comisión de consejeros electorales del IFE responsable de la fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos

políticos en un nuevo órgano técnico del propio IFE, dotado de autonomía técnica, para ejercer esa facultad con imparcialidad y profesionalismo. El Titular de ese órgano técnico será electo por los consejeros electorales a propuesta del presidente del Consejo General.

El nuevo órgano técnico de fiscalización no estará limitado por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, con lo cual se levanta la barrera que venía frenando y obstaculizando la eficacia de la tarea fiscalizadora que tiene conferida el IFE.

A continuación revisaremos las reformas relativas a la justicia electoral.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

De esta forma, el TEPJF se consolida como el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral y se incorpora al Poder Judicial de la Federación, con la única limitación respecto de la fracción II del artículo 105 Constitucional, es decir, cuando se trate de la constitucionalidad de normas de carácter general en materia electoral, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien en última instancia decide sobre la constitucionalidad de las mismas.

Cabe señalar que en el paquete de reformas que se analiza, se derogó el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, ya que en el mismo se establecía una

facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de elecciones, cuando se presentaran flagrantes violaciones al proceso electoral. Dicho precepto en realidad era un resabio que no tenía ya razón de ser al contar con un ente público jurisdiccional especializado en la materia, además la propia Corte opinó a favor de la derogación del precepto citado, cuando debido a la controversia post-electoral del 2006, el PRD reclamaba que la Corte ejerciera dicha facultad.

La reforma constitucional de 2007, modificó también el artículo 99 de la Constitución, estableciendo nuevas facultades para el tribunal, entre los cambios más trascendentes, establece el funcionamiento permanente del Tribunal, es decir, tanto la sala superior como las salas regionales funcionarán de manera ininterrumpida, esto se contiene en el artículo 99 párrafo segundo de la CPEUM. Asimismo, la facultad tanto de la sala superior como de las salas regionales para declarar la nulidad de las elecciones por las causales que establezcan las leyes, se agrega en el mismo artículo pero en la fracción II párrafo segundo.

Se establece la base constitucional para que tanto las salas regionales como la Sala Superior solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; se prevé también la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección Presidencial y se realice en su caso la declaratoria de presidente electo.

Así como las bases para la carga procesal corresponde a los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La ley habrá de establecer las reglas y plazos a fin de evitar que los afiliados a los partidos políticos se vean privados, mediante excusas, del derecho a obtener resoluciones prontas, expeditas y justas, en los casos de violación de sus derechos partidistas como militantes.

Se especifican, en la fracción VIII y quinto párrafo del artículo 99 en comento las sanciones, y los sujetos de las mismas, por la violación a las normas Constitucionales y legales; adicionalmente se establecen las bases para que el Tribunal ejerza medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. Los párrafos sexto y noveno del mismo Artículo 99 sientan las bases para que las salas del Tribunal Electoral puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos solo para el caso concreto de que se trate.

Por último en el párrafo decimoprimer se establece, que los consejeros electorales del Consejo General del IFE, la renovación escalonada de los Magistrados Electorales, tanto de la Sala Superior como de las salas regionales, ajustándose para tal efecto el periodo de su mandato a nueve años. Adicionándose un párrafo décimo cuarto para que en el caso de ausencia definitiva de los Magistrados se designe un sustituto para concluir el periodo del ausente.

Las reformas a los artículos 108 y 116 de nuestra Constitución. En el primero de ellos los servidores públicos del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los que presentan sus servicios en los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, entre otros el Instituto Federal Electoral. se establece la importancia de otorgar al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se estaría hablando de un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos.

Finamente, las reformas a los artículos 122 y 134 queda abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales, conforme lo determinen las leyes aplicables y por otro lado la obligación de todo servidor público de aplicar

con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen y tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público y se establecen las bases de las sanciones a quienes infrijan estas normas.

Estos son en términos generales los principales temas que se modificaron en la reforma constitucional del 2007, y así se encuentra hasta el día de hoy el texto constitucional, en relación con la materia electoral. Sin duda aún existen otros temas en los que en un futuro próximo se habrá de avanzar para perfeccionar el sistema electoral mexicano.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA DE 2008 AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

CONSIDERADAS GLOBALMENTE, LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA SON DEMOCRACIAS JÓVENES. SON, POR LO TANTO, DEMOCRACIAS QUE ASPIRAN A CONSOLIDARSE, A PERMANECER Y A SUPERARSE A SÍ MISMAS, ASÍ HAY QUE ENTENDERLAS, NO PARA JUSTIFICAR SUS DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES, SINO PARA CONTRIBUIR A SU PERFECCIONAMIENTO.

DIETER NOHLEN

CAPÍTULO CUARTO. ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA DE 2008 AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La más reciente reforma legislativa a la legislación secundaria que reglamenta los preceptos constitucionales en materia electoral, se promulgó como un nuevo Código. Si bien muchos de sus preceptos pasaron idénticos, la numeración se sistematizó y se introdujeron nuevas disposiciones. De este modo el nuevo COFIPE se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008 y a la fecha no ha sido reformado. Analizaremos ahora los temas que fueron motivo de reforma trascendente.

1. REGULACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Sobre la constitución y registro de los partidos, el COFIPE previó una nueva figura denominada “organizaciones de ciudadanos”, de manera que éstas y no sólo las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), podrían constituirse como partidos políticos nacionales.

El plazo para notificar al IFE el interés de conformar un partido político cambió al mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, pues antes era entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección. Se dispuso que a partir de la notificación, la organización interesada informará mensualmente al IFE acerca del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, además de los elementos ya establecidos a certificar por parte de un funcionario del IFE, se agregó que los afiliados deben asistir libremente a la asamblea y que en la realización de ésta, no debe existir intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político, salvo el caso de las APNs.

Además, en el COFIPE reformado se especifica que serán tres consejeros electorales los integrantes de la comisión del Consejo General encargada de verificar la documentación que avale el cumplimiento de los requisitos y del proceso de constitución, que acompañe a la solicitud que presente la organización que pretenda su registro como partido político nacional.

Por otro lado, en el COFIPE se introducen nuevas obligaciones para los partidos políticos, entre las que destacan:

Editar por lo menos una publicación trimestral (antes mensual) de divulgación y otra semestral (antes trimestral) de carácter teórico;

Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del IFE (antes se refería a la comisión de fiscalización); en el caso de cambios de integrantes de órganos directivos o de su domicilio social, establece un plazo de diez días siguientes a que ocurran para comunicarlos al IFE;

Aplicar el financiamiento ordinario de que dispongan, para sufragar los gastos de precampaña (ahora se incluye este rubro) y campaña;

Presentar ante la Secretaría las quejas por expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas, ésta instruirá un procedimiento expedito de investigación y al resolver observará lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución;

Diversas obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Se suprime la obligación relativa a que el tiempo que dedicaban los partidos a difundir su plataforma electoral no fuera menor del 50% del total que les correspondiera en radio y T.V. de acuerdo con la elección de que se trate.

La legislación anterior no especificaba que las cuentas bancarias de los partidos debían estar domiciliadas en México y no hacía referencia al secreto bancario o fiduciario, dado que, como ya lo señalé en el capítulo anterior, era oponible a las investigaciones de fiscalización de la autoridad electoral.

La regulación vigente en el COFIPE establece que los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección no podrán recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por tercera persona y bajo ninguna circunstancia de:

- Alguno de los poderes de la Unión, estados ni ayuntamientos;
- Dependencias, entidades u organismos de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- Personas que vivan o trabajen en el extranjero;
- Empresas mexicanas de carácter mercantil.

Antes de las reformas de 2007- 2008, esta prohibición sólo aplicaba a los partidos políticos.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal, no cuenten con representación en las Cámaras tendrán derecho a recibir cada uno el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. En año de elección recibirán el 2% del financiamiento para gastos de campaña que corresponda según el tipo de elección de que se trate. Y participarán del financiamiento público

para actividades específicas como entidades de interés público sólo en el 30% que se distribuya en forma igualitaria.

La legislación anterior sólo se refería a los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro con fecha posterior a la última elección y no especificaba que participarían del financiamiento para actividades específicas sólo en la parte distribuida en forma igualitaria.

2. REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Las campañas son el conjunto de acciones lícitas que llevan a cabo los partidos políticos con el propósito de convencer a los electores, para que estos emitan el voto a favor de los candidatos que postulan.¹⁰⁵ Éstas se llevan a cabo dentro del proceso electoral y se realizan en la etapa preparatoria de éste, en un periodo previo a la jornada electoral.

Una clasificación de las campañas electorales es la siguiente: 1. Primarias, también conocidas como internas o precampañas y 2. Generales o electorales propiamente dichas.

El COFIPE define a la campaña electoral como un conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Por ejemplo actividades tales como reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Además de las actividades de campaña electoral, la ley también contempla las actividades de propaganda, como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. (artículo 228 del COFIPE)

Acerca de los límites a los gastos de campaña, para cada elección el Consejo General está facultado para establecer y acordar ciertos límites (“topes”) a los gastos que las coaliciones y sus candidatos pueden erogar en la propaganda electoral y las actividades de campaña. La Legislación anterior contemplaba ya

¹⁰⁵ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos de Derecho Electoral: formación y transformación de las instituciones*, Chihuahua, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005. p. 398.

una serie de conceptos para cuyo gasto no podía excederse de los límites previstos por el Consejo General. Estos conceptos son: a) Gastos de propaganda que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; y b) Gastos operativos de la campaña que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

La legislación vigente establece que en los límites de gasto quedarán comprendidos, además de los gastos de propaganda y gastos operativos de campaña contemplados en la legislación anterior, los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, que comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto así como los gastos de producción de los mensajes para radio y T.V. Comprenden. los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

También se aclara que no se considerarán dentro de los topes de campaña, los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

El nuevo límite máximo de gasto para la elección de Presidente será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. En la legislación anterior era el resultante de multiplicar 2.5 por el costo mínimo fijado para la campaña de diputado, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividido entre los días que duraba la campaña de diputado y multiplicado por los días que duraba la campaña para Presidente. El Consejo General seguirá determinándolo a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección. (COFIPE , artículo 229.4).

En cambio el nuevo límite máximo de gasto de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300. Para el año en que sólo se renueve la Cámara de Diputados, esta cantidad se actualizará con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal. En la legislación anterior era el resultante de multiplicar 2.5 por el costo mínimo de la campaña para diputados, actualizado al mes inmediato anterior.

El tope máximo de gasto de campaña para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En la legislación anterior era el resultante de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos de la entidad que se tratara.

En cuanto a la propaganda, para los efectos del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, referente al carácter y propósitos que deberá tener la propaganda que emitan las instituciones públicas, el COFIPE estipula que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Otra novedad se refiere a que no se podrá colgar propaganda en elementos del equipamiento urbano (la legislación anterior lo permitía), ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y

orientarse dentro de los centros de población. Las autoridades competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta norma.

Podrá colgarse o fijar propaganda en los bastidores y mamparas de uso común que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del IFE, previo acuerdo con las autoridades correspondientes.

Los partidos, coaliciones y candidatos deberán utilizar en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables o de fácil degradación natural. El material plástico reciclable sólo podrá usarse en la propaganda impresa.

Los bastidores y mamparas de uso común serán repartidos por sorteo en forma equitativa entre los partidos políticos, conforme al procedimiento acordado en la sesión que celebre el consejo respectivo en enero del año de la elección. Las quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y candidatos serán presentadas al vocal secretario de la Junta Distrital que corresponda al ámbito territorial en que se presente el hecho. El vocal deberá ordenar la verificación de los hechos, integrar el expediente y someter a la aprobación del consejo distrital el proyecto de resolución. El consejo local resolverá en caso de que se presente un recurso de revisión en contra de la resolución del consejo distrital.

Un tema que también ha causado revuelo en cuanto a la equidad de la contienda, es que el que se refiere a la regulación de encuestas y sondeos, ya que la ausencia de normatividad facilitaba que casas encuestadoras se enfrentaran en guerras de encuestas con resultados manipulados para tratar de incidir en el ánimo del electorado, como parte de los actos de propaganda.

Durante los tres días previos a la elección (antes ocho) y hasta la hora del cierre oficial de las casillas, queda prohibida la publicación o difusión por cualquier medio

de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

La legislación actual establece que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales ciudadanas, adoptarán los criterios generales de carácter científico que emita el Consejo General, como estaba previsto en la legislación anterior, pero agrega que dichos criterios se adoptarán previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.

En cuanto a las restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales, el nuevo COFIPE en concordancia con la nueva disposición constitucional, establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda de los tres ámbitos de gobierno, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por otro lado, a diferencia del anterior COFIPE, que en su artículo 90 únicamente hacía referencia de manera general a los debates públicos, el nuevo artículo 170, regula a mayor detalle la organización de estos debates que deberá organizar el IFE. La ley hace referencia a dos debates entre los candidatos registrados para la elección presidencial. El Consejo General determinará las reglas, día y hora, escuchando la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate será la primera semana de mayo y el segundo a más tardar la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General. La transmisión será en vivo en radio y T.V. (canales de permisionarios públicos, incluyendo los de señal restringida). El IFE dispondrá lo necesario para su producción técnica, difusión y transmisión. Las señales de radio y T.V. generadas por el IFE para este fin podrán ser utilizadas en vivo, en forma

gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y T.V. Las estaciones y canales que decidan transmitir en vivo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. El IFE informará sobre la realización de los debates, en el tiempo de radio y T.V. asignado para sus fines. Antes se indicaba de manera general que el IFE organizaría debates públicos y apoyaría su difusión.

El pilar central de esta reforma fue, como ya se comentó, el de la asignación de tiempos en medios de comunicación, bajo un nuevo esquema más equitativo.

Con la reforma, la duración de las campañas disminuye considerablemente. Cuando se elija Presidente de la República, senadores y diputados, será de 90 días, (las campañas presidenciales que antes duraban 160 días). Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, su duración será de 60 días. Se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Por otro lado, la duración máxima de las actividades de proselitismo se fija en dos terceras partes de tiempo de duración de las campañas. Con ello se abona en la equidad de la competencia que desde antes del año 2000 se había presentado como un problema. (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, y artículos 237.1 y 237.2).

3. REGULACIÓN DE LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES

El nuevo COFIPE introduce y regula por primera vez la figura de las precampañas electorales. Hasta antes de la reforma de 2007, las precampañas no se contemplaban ni se regulaban en el ámbito federal, sólo algunas legislaciones locales como los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas en los que se establece que corresponde a los partidos políticos o coaliciones, autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa al evento de postulación o designación de candidatos.

Las precampañas también denominadas por la doctrina elecciones primarias son las que se realizan con el propósito de ganar una candidatura de un partido para participar en elecciones generales.¹⁰⁶ Se desarrollan dentro del proceso de selección interna de candidatos. Sus características dependen de cómo se realiza el proceso interno. Se dividen en abiertas y cerradas. Las primeras se caracterizan, porque en la elección del candidato interno pueden votar todos los electores que deseen, sean o no afiliados o militante del partido que lleva a cabo la elección, es decir, la precampaña se dirige a todo el electorado identificado con el partido.

Por lo que respecta a su regulación vigente, el COFIPE la define como el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. Los actos de precampaña electoral son reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

¹⁰⁶ Ibid. pag. 399.

La reforma acota en el tiempo la duración de las precampañas. De tal forma que darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Todos los partidos celebrarán sus precampañas dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

Las precampañas no excederán las dos terceras partes del tiempo previsto, según corresponda, para las campañas electorales. De tal manera que abarcarán las siguientes temporalidades, cuando se renueve:

Presidente de la República y el Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no durará más de 60 días;

La Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección y no durarán más de 40 días.

La precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.

La propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el periodo establecido por el Cofipe y la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. Los precandidatos participantes en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar proselitismo o la difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; el incumplimiento se sancionará negándole su registro como precandidato.

Los precandidatos debidamente registrados no podrán contratar propaganda en medios, accederán a radio y T.V. exclusivamente a través del tiempo que corresponda al partido político por el que pretenden ser postulados. En caso de incumplimiento se negará o cancelará el registro como precandidato y si se comprueba la violación en fecha posterior a la postulación del candidato, el IFE le negará el registro.

La legislación vigente establece que la propaganda y mensajes que difundan los partidos políticos en precampañas y campañas electorales (para estas últimas ya existía la disposición), deberán ajustarse a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución.

Como ya lo apunté en su oportunidad, sobre los recursos utilizados en precampañas, la Constitución dispone que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos; establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; y dispondrá las sanciones que deban imponerse en caso de incumplimiento.

A más tardar en noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección. El tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El Consejo General a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará los requisitos que cada precandidato deberá cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña ante el órgano interno del partido a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe en el plazo señalado y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado, serán sancionados en los términos del régimen sancionador electoral. Si un precandidato rebasa el tope de gastos será sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, perderá la candidatura que haya obtenido. Los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

También se precisa que quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña, los siguientes conceptos: gastos de propaganda; operativos de campaña; de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; y de producción de los mensajes para radio y T.V.

Cada partido hará entrega a la Unidad de Fiscalización de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, según el tipo de elección de que se trate, a más tardar dentro de los 30 días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna. Informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar dicho informe, para los efectos legales procedentes. Dentro del informe anual que corresponda, cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. El Consejo General del IFE a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos. (COFIPE , artículo 216).

4. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Tanto el Instituto Federal Electoral, como el Tribunal Electoral sufrieron con la reforma del 2008, modificaciones en los tiempos de duración en el encargo de sus integrantes, (consejeros y los Magistrados, respectivamente), así como nuevas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales. Además de manera muy relevante destaca el reconocimiento constitucional de la facultad de las Salas del Tribunal Electoral de controlar la constitucionalidad de leyes electorales.

La reforma de 2007-2008 incrementó sustancialmente las facultades del IFE en su tarea de vigilar que el orden jurídico electoral no sea violado por los partidos, sus candidatos y militantes, así como por autoridades, particulares y por los concesionarios de radio y tv. Para decirlo en breve: la reforma dotó al IFE de los facultades efectivas para sancionar, que algunos decían no tenía, para garantizar el respeto de los diversos actores a las normas electorales.

No está de más recordar, la reforma constitucional que dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral se realizó en 1996. Antes de ésta, la Constitución establecía que el Secretario de Gobernación fungía como representante del ejecutivo y presidente del mismo Instituto, de esta manera la integración del Consejo General se modificó estableciéndose que la toma de decisiones corresponderá a los consejeros electorales.

Desde el punto de vista constitucional las atribuciones y facultades del Instituto Federal Electoral se centran en la organización de las elecciones federales, así como tener a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los

cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales; asimismo un órgano técnico estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.

En la reforma legal de 2008, se retomaron y detallaron los cambios del año anterior en la Constitución. Entre ellas, la renovación escalonada de los consejeros electorales del IFE. El carácter de permanencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la transformación de la Comisión de Fiscalización del IFE en Unidad de fiscalización, como órgano del IFE técnicamente autónomo. El cambio de reglas que se explicó en materia de contraloría interna del IFE. La procedencia de la declaración de nulidad de la elección de presidente de la República.

5. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A RADIO Y TELEVISIÓN

Hoy en día, la presencia de los medios como fuente importante de información de la sociedad y los amplios recursos tecnológicos que utilizan, crean un impacto no sólo en la calidad de la democracia, sino en el quehacer político. Particularmente, la radio y la televisión, cuya cobertura ha alcanzado a muchos más ciudadanos, ocupan un lugar predominante en la formación o la inducción de la opinión pública en materia política.

Esta condición de poder fáctico de los medios, les otorga la posibilidad de incidir en el escenario político y, por tanto, de coadyuvar en la construcción de la democracia en sus diversas etapas de transición, fortalecimiento, consolidación y avance hacia nuevos estadios, pero paradójicamente, también los pone en condiciones de erosionarla y limitarla. Hay quienes llegan a sostener que existe cierta relación “simbiótica” entre medios de comunicación y democracia.¹⁰⁷

Independientemente de que se acepte como válida o no esta afirmación, lo cierto es que, en los hechos, se ha constatado la propensión, no sólo de los actores políticos, candidatos, partidos, sino además de grupos empresariales o con marcados intereses privados, ideológicos, económicos o partidistas, a tener una presencia importante en los medios de información y comunicación, ya sea a través de la compra de propaganda a favor propia o en contra del adversario, con el fin claro de incidir en la opinión pública. Si esto se logra o no, para nada es el punto toral del debate. Al hablar de medios de comunicación y su papel en el proceso político- electoral, hay que hacer referencia a una cuestión de suma importancia: la de equidad en la contienda por los puestos de poder político, que de acuerdo a Norberto Bobbio, es una premisa esencial de cualquier régimen democrático.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Stein Velasco, José Luis, F., *Democracia y medios de comunicación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 205, pp.

¹⁰⁸ Bobbio Norberto, Cerroni, Umberto, et.al. *¿Existe una teoría marxista del Estado?* Universidad Nacional Autónoma de Puebla, Puebla, 1978.

No puede hablarse de equidad en la competencia cuando los espacio en los medios están a disposición del “mejor postor”, del grupo, candidato o partido político que pueda comprar más tiempo al aire y publicidad, ni tampoco cuando el poder de los consorcios mediáticos sobrepasa al de las instituciones del Estado.

Por eso creemos que sucede que el nuevo modelo de comunicación política constituye uno de los puntos medulares de la reforma de 2007, la cual prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión.

Tampoco podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. De tal forma que los partidos políticos pueden acceder a la radio y la televisión únicamente haciendo uso de los tiempos públicos.

Esta nueva regulación del acceso de los partidos políticos a al radio y la televisión, cambia de manera importante la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que establecía esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos de manera simultánea a los espacios que eran contratados por el IFE y puestos a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas totalmente distintas.

Las nuevas reglas y procedimientos establecidos para la distribución y asignación de tiempos en radio y televisión pretenden incidir en distintos momentos del proceso electoral: desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral; en precampañas y campañas federales y locales; en procesos electorales coincidentes y no coincidentes; y fuera de los periodos de precampaña y campaña federales. También se establecen reglas especiales para la distribución y asignación de tiempos en radio y televisión con fines institucionales

de las autoridades electorales federales y locales. Las características del nuevo régimen las comentamos a continuación:

El IFE es la única autoridad a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales, y si considera que aquellos resultan insuficientes, puede tomar las medidas necesarias para su ampliación.

Entre las atribuciones del IFE están la de garantizar a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y T.V., establecer pautas para la asignación de los mensajes, atender quejas, denuncias y determinar sanciones aplicables.

Los órganos a través de los cuales el IFE puede ejercer sus facultades en materia de radio y T.V., son: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias y los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en medios que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de T.V. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

De los 48 minutos, durante sus precampañas, los partidos políticos disponen en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. Durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. (es decir el 85% del tiempo total disponible). Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades.

En la legislación anterior, el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de Presidente de la República era de 250 horas en radio y 200 en T.V. el 50% de este tiempo se asignaba cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados. En el primer caso, el IFE compraba además hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en T.V. con duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y T.V. para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá siguiendo la fórmula del financiamiento público: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

Cada partido decidirá la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

Desde el inicio de las precampañas federales y hasta su conclusión, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Cada partido decidirá libremente la asignación de mensajes, por tipo de precampaña federal o local. Los partidos deberán informar de sus decisiones. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus fines o los de otras autoridades electorales. Los concesionarios de radio y T.V. se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE. Antes los partidos políticos comunicaban a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos las estaciones, canales y horarios en los que querían contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les proporcionaban.

Los mensajes de precampaña y campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión. Cuando la jornada comicial local coincida con la federal, el IFE realizará los ajustes necesarios, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades. En los procesos electorales locales, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y T.V. a que tenga derecho.

En precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del 70% del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate. Cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

La regulación para partidos políticos de nuevo registro se modifica, según dispone el artículo 41, Base III, Apartado A inciso f), los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, participarán solamente en la distribución igualitaria del 30% del tiempo en radio y T.V. La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso un 4% del total de tiempo de transmisión.

En el artículo 56.5 se establece una nueva disposición que expresamente destina el acceso de los partidos al tiempo en radio y TV para difundir mensajes que cumplan con los términos y duración que el Cofipe señala. Las pautas de distribución se elaborarán considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta el 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y T.V.

Del tiempo asignado, el IFE distribuirá a los partidos políticos nacionales un 50% en forma igualitaria, que éstos utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio y canal de T.V. el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de 20 segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprobará semestralmente las pautas respectivas.

Antes los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual de 15 minutos en radio y T.V. en dos programas semanales y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos gestionaba el tiempo necesario en los medios para la difusión de las actividades de los partidos.

El artículo 41 Base III, Apartado D de la CPEUM y el artículo 52 del COFIPE, establecen que el Consejo General está facultado para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y T.V., - a propuesta fundada y motivada de la Comisión de Quejas y Denuncias- así como el retiro de cualquier propaganda que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidatos, que denigren a las instituciones y partidos o que calumnien a las personas, o que sean violatoria al propio COFIPE. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de la ley que regule la materia de imprenta y las disposiciones civiles y penales aplicables. (Cofipe, artículo 233.2 y 3)

Otro aspecto de gran relevancia fue el replanteamiento total del Comité de Radio y Televisión (CRTV) a través del cual IFE ejercerá sus atribuciones de administración de los tiempos en radio y Televisión.

El Comité habrá de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección

Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como los demás asuntos que en la materia conciernen a los partidos políticos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran.

El Comité de Radio y Televisión se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.

Está integrado por un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien éste designe; el Comité será presidido por el consejero electoral que presida la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; las decisiones se tomarán por consenso y en caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales.

Los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE.

El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y T.V. que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo General. El IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de

radio y T.V. Además, el IFE dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o T.V.

Como se puede percibir el espíritu de todas estas reformas a la legislación secundaria, es el de seguir la pauta de la reforma constitucional, buscando por un lado disminuir los costos de la democracia, al tiempo que pretende sentar bases que aseguren mayor equidad en la contienda electoral, sin menoscabo de la certeza y transparencia en el ejercicio de los recursos por parte de los partidos políticos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. Un sistema electoral, sea cual fuere su grado de desarrollo y eficacia, sólo es posible en un Estado de Derecho en donde mediante normas jurídicas, sean regulados comicios periódicos que atiendan a un mínimo de equidad en la competencia.

SEGUNDA. La evolución histórica de México ha permitido un avance lento y paulatino hacia el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, así como de las instituciones públicas encargadas de organizar los comicios y de calificar su validez.

TERCERA. A partir de 1977, las reformas legislativas en materia electoral, en México, gracias a grandes esfuerzos de ilustres luchadores sociales de diferentes ideologías políticas, se han ido consolidando gradualmente diversos aspectos relevantes, que han permitido una alternancia política y un avance hacia la transición democrática.

CUARTA. La democracia electoral nunca será un producto totalmente acabado. Corresponderá a cada generación ir delineando los matices de sus propios sistemas electorales, con base en sus expectativas de justicia y valores sociales.

QUINTA. Si bien es evidente que los partidos políticos se encuentran sumergidos en una crisis mundial, en cuanto a su credibilidad, legitimidad, gestión social e interlocución de intereses de los ciudadanos, aún siguen siendo necesarios para la operatividad de un sistema electoral.

SEXTA. A pesar de las reformas impulsadas en los últimos años y de los avances registrados, la legislación electoral en México en materia de financiamiento y transparencia en la gestión económica de los partidos políticos, continúa muy limitada y con lagunas.

SÉPTIMA. En la actualidad, hay múltiples problemas relacionados con la opacidad del origen de los recursos privados para el financiamiento de las campañas políticas. Por ello, deberían establecerse altos estándares de especialización en la auditoría y la fiscalización de los recursos partidarios, tanto de los órganos federales dependientes del IFE, como de los locales. Además la autoridad electoral se ve rebasada para verificar en los hechos, la gran cantidad de recursos que los partidos ejercen en una doble contabilidad, en una práctica sumamente generalizada.

OCTAVA. Se debe elevar el umbral legal para que un partido mantenga su registro, hasta un número que garantice un alto grado de representatividad y al mismo tiempo permita que un sector social de dimensiones elevadas, pueda obtener su registro para permitir la representación política de una ideología determinada.

NOVENA. En un sistema pluripartidista, el número de partidos políticos existentes, no es directamente proporcional con el grado y calidad de la democracia. Es necesario un nuevo análisis para determinar hacia dónde se quiere transitar: si acotar el sistema partidario, o seguir jugando a los partidos satélites que, eventualmente, obtienen un efímero registro, generan grandes dispendios absurdos y luego pierden el registro.

DÉCIMA. Cuando se tengan garantías de estabilidad en la gestión administrativa del ámbito electoral, y no sean sólo cuotas partidarias en las instituciones electorales tanto adjetivas, como jurisdiccionales, se podrá transitar hacia una actividad más técnica e imparcial.

DÉCIMA PRIMERA. De acuerdo a la realidad que se vive hoy en México, el régimen de partidos políticos ha evolucionado y se ha ido perfeccionando en diversas materias. La transición del esquema del partido hegemónico al de

pluripartidismo efectivo, ha hecho posible la alternancia en el ejercicio del cargo de Presidente de la República. Sin embargo, la competitividad de las elecciones ha generado la atomización del voto entre las diferentes fuerzas políticas, lo que ha producido que los vencedores lleguen al cargo con un porcentaje reducido de votos. El Ballottage no tenía sentido alguno en el esquema anterior, pero en las condiciones presentes lo considero imprescindible, e incluso estimo que es una previsión tan necesaria, que podría evitar una grave crisis política, ya que sin dicha institución jurídica se corre el riesgo de llegar a una situación de lo que en derecho electoral se conoce como doble o hasta triple empate técnico.

DÉCIMA SEGUNDA. Un elemento que ha venido cobrando cada mayor relevancia para la estabilidad y adecuado funcionamiento de los sistemas electorales, es el que atañe a la función jurisdiccional. En todo Estado democrático de derecho, debe contarse con tribunales independientes, autónomos y que aseguren que la competencia electoral se verifique en condiciones de equidad manteniendo en todo momento un respeto irrestricto a las leyes y la Constitución.

DÉCIMA TERCERA. Los máximos órganos encargados de la impartición de justicia son colegiados por excelencia. La renovación escalonada de sus integrantes es un principio que descansa sobre la teoría de la buena impartición de justicia y ha mostrado probada eficacia para asegurar la transparencia en el desempeño de las funciones que dichos órganos tienen encomendadas. El principio de inamovilidad no se encuentra en contradicción con la renovación; es decir, la modificación en la integración de un órgano judicial puede verificarse ya sea por el retiro forzoso, por edad o bien por la renovación temporal de los órganos jurisdiccionales con el fin de que el órgano que imparte justicia pueda replantear principios o conservarlos y en consecuencia no se genere una oligarquía en las más altas esferas del Poder Judicial. Es decir, la renovación escalonada no atenta en contra de la inamovilidad judicial.

DÉCIMA CUARTA. El actual sistema de designación de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, politiza en extremo su conformación, debilita al órgano como ente plural y hace que responda a una coyuntura político-partidista de un momento determinado.

DÉCIMA QUINTA. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA ELECTORAL SE ENCUENTRA ÍNTIMAMENTE RELACIONADO CON LA COMPETITIVIDAD DE LAS ELECCIONES Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, YA QUE TANTO EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL COMO SU CALIFICACIÓN DEBEN SER REALIZADOS CONFORME A NORMATIVIDAD EXPRESA QUE GARANTICE EQUIDAD. LA RENOVACIÓN ESCALONADA DE LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL, FORTALECE LA LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES, ADEMÁS PERMITE LA CONTINUIDAD PAULATINA DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.

DÉCIMA SEXTA. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2007 Y 2008 (CONSTITUCIONAL Y LEGAL RESPECTIVAMENTE), RESPONDIERON MUY CLARAMENTE A LOS TEMAS QUE CAUSARON CONFLICTO Y DUDA SOBRE LA LEGALIDAD DEL PROCESO ELECTORAL DE 2006. DICHAS REFORMAS SIGNIFICARON UN GRAN AVANCE EN TEMAS MUY IMPORTANTES COMO LA EQUIDAD EN EL ACCESO A MEDIOS POR PARTE DE LOS PARTIDOS, LA DISMINUSIÓN DE GASTO PÚBLICO EN PARTIDOS POLÍTICOS, MEJORAR EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS, EL ESCALONAMIENTO EN LA DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS, ENTRE OTROS.

DÉCIMA SÉPTIMA. EN LAS ÚLTIMAS REFORMAS, HUBO TEMAS QUE LOS LEGISLADORES NO SE ATREVIERON A REFORMAR Y QUE TAMBIÉN SON INDISPENSABLES PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, TAL ES EL CASO DE: SANCIONES EFICACES COMO LA DESCALIFICACIÓN EN LA CONTIENDA, LA PÉRDIDA DEL REGISTRO O LA RESPONSABILIDAD PENAL, ANTE ACTOS DE COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO, DIATRIBAS Y GUERRA SUCIA, DAR FACULTADES AL IFE PARA SUSPENDER DE INMEDIATO PROPAGANDA QUE A SU JUICIO PUEDA AFECTAR DE MANERA GRAVE LA EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL, SANCIONES EFECTIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS QUE DESVÍEN RECURSOS PÚBLICOS A FINES ELECTORALES.

DÉCIMA OCTAVA. LAS SANCIONES EN EL ÁMBITO ELECTORAL DEBEN ATENDER DESDE LUEGO EN UN PRIMER TÉRMINO A REPRIMIR LAS CONDUCTAS ILÍCITAS, PERO MÁS AÚN DEBEN TENER UN CARÁCTER INHIBITORIO, PARA EVITAR SU PROLIFERACIÓN YA QUE EN OCASIONES, LOS TIPOS DE SANCIONES ECONÓMICAS SÓLO CONSTITUYEN INCENTIVOS PERVERSOS, EN DONDE EL INFRACTOR DELIBERADAMENTE ASUME EL COSTO DE LA SANCIÓN FRENTE AL BENEFICIO QUE OBTENDRÁ POR VIOLAR LA LEY ELECTORAL.

FUENTES

FUENTES

1. BIBLIOGRÁFICAS

AGOZNIO, Adalberto. Ciencia Política y Sociología Electoral. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina, 1993.

AGUILAR Luis F.. "Democracia y transición" en José Natividad González Parás, La gobernabilidad democrática en México, México, INAP/SG, 2000.

ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coordinadores). Partidos Políticos de América Latina, Instituto Federal Electoral, Editorial Fondo de Cultura Económica, 3 Tomos, México, 2003.

BECERRA, Ricardo, et. al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*, 3ª edición, México, Editorial Cal y Arena, 2005.

BERLIN Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral, Editorial Porrúa, México 1983. Bobbio Norberto, Cerroni, Umberto, et.al. *¿Existe una teoría marxista del Estado?* Universidad Nacional Autónoma de Puebla, Puebla, 1978.

BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y Fundamentos del Poder Político, Editorial Grijalbo, México 1994.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Editorial Fondo de Cultura Económica, Colombia 1997.

BOVERO, Michelangelo y FERRAJOLI, Luigi. Teoría de la Democracia, Dos Perspectivas Comparadas, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

BURGOA O. IGNACIO. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, 31ª edición, México 1999.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1996

CARDIEL Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Editorial Porrúa. México 1978.

CASTAÑEDA, Jorge G. La herencia, México, Alfaguara, 1999

CASTELLANOS Eduardo y ZERTUCHE Muñoz Fernando. Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Tomo 2, serie IV, LVI, Legislatura Cámara

de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto Federal Electoral, Centro de Investigación Científica, Ing. Jorge L. Tamayo. México 1997.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo, Derecho Electoral en México: Introducción General, México, Trillas. 1999.

CHIOVENDA: *Instituciones de derecho Procesal civil*, vol. II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1954.

CHIOVENDA. *Principios de Derecho Procesal Civil*, editorial Madrid, Tomo I, 1954.

COVARRUBIAS Dueñas, José De Jesús. Derecho Constitucional Electoral. Porrúa. México. 2003

CRUZ OCHOA RAMON. *Participación Política y Derechos Humanos*. Seminario de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. La Habana. 1996.

DAHRENDORF, RALF, *Sociedad y Libertad*. Editorial Tecnos, Madrid, 1966, citado por Rafael Molina Piñeiro, Tesis Democráticas Básicas, Revista Respuesta, año 2, Número 07, Octubre de 1996, Centro Universitario México, México D.F.

DELARBRE, Trejo Raúl. "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado" en Germán Pérez Fernández del Castillo (Coord.) La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994, México, Porrúa/FLACSO, 1995

DENQUIN, Jean Marie. Ciencia Política. A. Redondo Editor. Barcelona, España, 1987

DEUTSCH, W. Karl. Política y Gobierno. Cómo el Pueblo decide su destino. Fondo de Cultura Económica, México 1976

DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, Diccionario de Derecho Electoral, México, Porrúa. 2000

DUGUIT LEON. *Tratado de derecho Constitucional*. , Duodécima edición, tomo doce, París. Editorial Fontemoing y Compañía. 1923.

DUVERGER MAURICE, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Editorial Fondo de Cultura Económica, México

DUVERGER, Maurice. Sociología de la Política. Elementos de Ciencia Política. Editorial Ariel. México 1980

EASTON, David. Esquema para el Análisis Político, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1996.

ELIZONDO Gasperín María Macarita, *Temas selectos de Derecho Electoral: formación y transformación de las instituciones*, Chihuahua, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005.

FAYAT S. Carlos. Teoría de la Política en el Siglo XXI . La política, el poder y el Estado. La democratización de la democracia. Editorial la Ley, Buenos Aires, Argentina 2002.

FIGUEROA, Alfonzo Enrique. Derecho Electoral. Iure editores, S.A.de C.V. México 2006,

GALEANA, Patricia (coorddinador), El camino de la democracia en México, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, Archivo General de la Nación, México, 1998.

GALVÁN RIVERA FLAVIO. *Tribunal de lo Contencioso Electoral. Creación, integración y competencia*, Revista del Tribunal de los Contencioso Electoral Federal, México, 1989.

GÓMEZ Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México, 1964-1994*. 2ª Edición, México, El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, 2001.

GONZALEZ CASANOVA PABLO, *La Democracia México*, ERA, México 1967, segunda edición.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor. Teoría Política. Octava Edición, Editorial Porrúa. México 1992

GRANADOS Atlaco, Miguel Ángel, Derecho Penal Electoral Mexicano, México, Porrúa. 2005.

GUENIFFEY, Patrice. La Revolución Francesa y Las Elecciones, Instituto Federal Electoral y Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2001.

GUTIERREZ, S., SERGIO ELIAS ROBERTO RIVES S. *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, segunda edición, México, Editorial las líneas del mar, S.A. DE C.V. 1994.

HERMET, Guy. En las Fronteras de la Democracia, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996

JELLINEK GEORGES, *Teoría General del Estado*, Compañía editorial Continental, México, 1958, versión castellana de Fernando de los Ríos.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Ediciones Coyoacán 2004.

LINARES Quintana, Segundo V. Los Partidos Políticos, instrumentos de gobierno. Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina, 1945.

MEYER, Lorenzo. El liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano, México, Grijalbo, 1995,

MODONESI, Massimo. Para entender el Partido de la Revolución Democrática. Nostra Ediciones, México-España 2009.

MONTERO ZENDEJAS DANIEL. *Estado, Democracia y Partido*. B. Costa Amic. Editor. México, 1979.

MORGAN, H. Lewis. La sociedad primitiva. Editorial Ayuso, Cuarta Edición. México 1980

NOHLEN DIETER. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica y UNAM, 1998

PALACIO Díaz, Alejandro Del. Democracia a la Fuerza, Editorial Diana, 1979

PATÍÑO, Camarena Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos de México" en *Estado de Derecho y transición jurídica*, Edición de Serna de la Garza y Caballero Juárez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

PESCHARD JACQUELINE. *El fin del sistema de partido hegemónico*. Revista Mexicana de Sociología, Núm. 4, Vol.62, Octubre - Diciembre de 2000.

RABASA EMILIO, *La Constitución y la dictadura*, Estudios sobre la organización política de México", Revista de Revistas, México, 1912.

RECONDO, David y HÉMOND, Aline (coordinadores), Dilemas de la Democracia en México, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

REYES Salas, Gonzalo. Sistemas Políticos Contemporáneos, México Oxford University Press, 2000.

REYNOSO, Víctor. Para entender el Partido Acción Nacional. Nostra Ediciones, México-España 2009.

SABINE, George. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México

SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia?, Editorial Taurus. 2003.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995

SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Editorial. Primera Reimpresión, Madrid, España 2008.

SAYEG Helu, Jorge. *Introducción a la historia constitucional de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978,

SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición. México 2002

SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México 2000

STEIN Velasco, José Luis, F., *Democracia y medios de comunicación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2005.

TOURAINE, Alain. ¿Qué es la Democracia?, Editorial Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1969

WOLDENBERG JOSE. *Estados y Partidos: una periodización*. Revista Mexicana de Sociología, Año LV/Num2. abril-junio de 1993.

ZIPPELIUS REINHOLD. *Teoría General de Estado*. Ciencia Política, segunda edición Editorial Porrúa, UNAM, 1989.

ZOVATTO Daniel, Orozco Henríquez J. Jesús, (coordinadores), *Reforma política y Electoral en América Latina, 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

2. HEMEOGRÁFICAS

CASTAÑEDA, Jorge. “¿Qué pasó?”, en Proceso, núm. 930, 29 de agosto de 1994

CÁLIZ RODRÍGUEZ JOSE ALVARO. Aspectos conceptuales para el estudio de los Sistemas Electorales. Documento de Trabajo 1. Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. ONU. Tegucigalpa Honduras. 2001.

Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, t. 1, abril- agosto de 1977, pp. XI-XII.

3. LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. OTRAS FUENTES

DICCIONARIOS

DICCIONARIO ELECTORAL, serie Elecciones y Democracia, 1 edición San José Costa Rica, Centro Latinoamericano de Asesoría y Promoción Electoral 1998.

MARTINEZ SILVA MARIO Y ROBERTO SALCEDO AQUINO. *Diccionario Electoral*. 2000. Instituto Nacional de Estudios Políticos. A.C.

SEPARATAS

Conferencia Magistral. La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral, México, 1999.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.ijj.unam.mx