



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA ELECTORAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL, 2007-2008:

¿VOLUNTAD DEMOCRÁTICA O NECESIDAD DE ACUERDO?

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA: **OLIVERIO OROZCO TOVAR**

ASESOR: **MARTHA SINGER SOCHET**



MÉXICO, D. F.

SEPTIEMBRE, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

"A ti, por todo."

R. Cervantes

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Resumen

En 2006 México sufrió un *impasse* de legitimidad, situación que en un sistema acostumbrado a las "grandes mayorías" (o a los "candidatos oficiales", decida el lector) no pudo ser sino un accidente. Percance que, como otros, se debió a un error humano; la falta de previsión en este caso. ¿Pero como prever lo inimaginable?

Los sistemas electorales, lo dice Dieter Nohlen, cumplen con un variopinto repertorio de funciones - en ocasiones simultáneamente-; el mexicano, no es un caso excepcional en dicho sentido.

Desde mediados de los 70, hasta la primera década del siglo XXI, nuestro sistema vivió una transmutación impresionante: pasó de tener problemas para legitimar las "decisiones democráticas" (por escasas de competencia); a incapacidad para regular la "competencia democrática" sin exaltaciones ni exabruptos.

El nuevo milenio, vino a demostrar que los problemas electorales, quizá no habían sido del todo resueltos; ni siquiera por la "reforma definitiva" enarbolarada por el ex presidente Ernesto Zedillo. Además, puso a prueba en tan sólo 6 años (2000-2006), la capacidad de nuestra clase política para trabajar en equipo; y la de nuestra sociedad civil para participar *democráticamente* de la *república*, en un orden constitucional que no prevé mecanismos de participación social directa, más allá del voto en elecciones.

Los resultados de los comicios de 2006 -no sólo el reducido porcentaje que hizo la diferencia, sino las campañas, las impugnaciones, los debates y los actos perpetrados en el lapso que se conoce como "el conflicto pos electoral"- demostraron a los mexicanos que, a pesar de la continuidad en el discurso oficial, aún nos encontramos lejos de las idílicas planicies democráticas.

La clase política mexicana se enfrentó a la cruda realidad de la división casi simétrica y, fruto del sistema en la lucha por su supervivencia (lo dice David Easton), vio la luz la reforma electoral constitucional y legal (2007-2008). El texto que el lector tiene en sus manos pretende plantear cuestionamientos sobre la motivación de dicha reforma; quiere conocer si los cambios contenidos en la legislación son producto del aprendizaje y corrección del rumbo, o concesión al insatisfecho y pacto con el contrincante, en la intrincada lucha por el poder político.

Para conseguir una imagen global, se revisa la historia del sistema electoral mexicano, a la luz de los requisitos para la democracia que plantea Robert Dahl en *la Poliarquía*. Y se comparan con dicha teoría los cambios efectuados por la última reforma.

Finalmente este texto busca apuntar, si bien lo hace burda y quizá hasta groseramente, en varias direcciones que *ex post* resultan evidentes: ¿es idóneo que, en un juego de suma cero, la diferencia entre ganador y perdedor pueda legalmente mantenerse con un solo voto -en un país de 110 millones de habitantes-? ¿Cómo interesar a la ciudadanía por un ejercicio democrático (votar) del que es tan sencillo desentenderse durante el tiempo que duren nuestros gobernantes en el cargo? ¿Es suficiente nuestra legislación electoral (la anterior o la presente) para llevarnos a, y/o mantenernos en, la democracia? ¿La democracia, es un estado definitivo o un esfuerzo de continuidad?

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Índice:

I- Introducción	5
a. Antecedentes	
b. Objetivo	10
c. Justificación	
d. Preguntas	14
e. Organización del trabajo	15
f. Hipótesis	16
II- Desarrollo	17
a. Capítulo 1 “La Poliarquía de Dahl: una herramienta para la evaluación de las democracias”	
i. La democracia y yo	18
ii. Una forma de gobierno “social-antisocial”	19
iii. La democracia como una forma de vida	21
iv. Para generar acuerdos no es necesario “estar de acuerdo”	23
v. La democracia como el límite superior de una escala hipotética	24
b. Capítulo 2 “Evolución del Sistema Electoral Mexicano	30
i. 1977: Reforma “Democratizante” o “Liberadora”	32
ii. 1986: Judicialización del conflicto político	39
iii. 1989-90: Transición por pacto	48
iv. 1993: Fin de los Colegios Electorales	57
v. 1994: Credencial para votar, con fotografía.	62
vi. 1996: La reforma “definitiva”	68
vii. 1997-2006:Gobierno dividido y confirmación democrática	76
c. Capítulo 3	84
i. Diferencias entre la ley electoral vigente antes y después de la Reforma 2007-2008.	
ii. Análisis comparativo entre la ley electoral vigente antes y después de la Reforma.	96
1. Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales	
2. Acceso a Radio y Televisión	105
3. Financiamiento y Fiscalización	113
4. Instituto Federal Electoral	124
5. Precampañas y campañas	137
6. Proceso Electoral	157
7. Régimen Sancionador Electoral y Disciplinario Interno	165
III- Epílogo	172
IV- Agradecimientos	179
V- Trabajos citados	180
a. Legislación	
b. Libros	
c. Artículos	181
d. Institucionales	184
e. Videográficas	185

La reforma electoral, Constitucional y Legal, 2007-2008:

¿Voluntad Democrática o Necesidad de Acuerdo?

“Considerando la existencia de un régimen que no permite la libre asociación de la oposición, para la competencia, ¿qué condiciones favorecen o dificultan la transformación del mismo en uno donde esto les sea posible?”

Robert A. Dahl
La Poliarquía

Introducción.

Antecedentes

En 2006, México sufrió un descalabro político importante. Al celebrarse los comicios presidenciales, los resultados arrojados por el conteo de votos, sugerían que el electorado se encontraba casi perfectamente dividido entre dos fuerzas políticas mayoritarias: el Partido Acción Nacional (PAN) y la coalición: “Por el Bien de Todos”, formada por los partidos: de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia (CON) (Instituto Federal Electoral, 2006). La diferencia porcentual presentada en el conteo por cada una de estas partes (que habían quedado como primera fuerza y primera minoría respectivamente), no era mayor a los dos puntos porcentuales y entre las entidades federativas existía una división simétrica pues, con posterioridad a la resolución de impugnaciones, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (máxima institución jurisdiccional en materia electoral) en 16 de ellas había resultado ganador el PAN, mientras que en las otras 16, prevaleció la alianza encabezada por el PRD (Instituto Federal Electoral, 2006) (Ilustración 1).

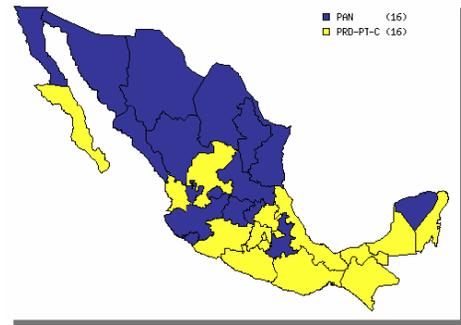


Ilustración 1: Mapa de resultados electorales por entidad federativa, según el cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Decimos “descalabro”, debido a que desafortunadamente, tras más de siete décadas en el poder, ni el Partido Revolucionario Institucional (PRI), gobernante, tuvo necesidad de prever un mecanismo de segunda vuelta¹, o de doble conteo de los votos, ni la ciudadanía, gobernada, se lo demandó; puesto que el -entonces operante- sistema presidencialista no permitía la conformación de las circunstancias poselectorales a la manera de los comicios de 2006².

El sistema político, observó una importante fragmentación entre: quienes consideraban efectivamente que Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato del PRD era el nuevo presidente mexicano³ y quienes pensaban que no había existido ninguna manipulación fraudulenta de las boletas ni de los resultados del conteo electoral (como aseveraban los simpatizantes de AMLO) y por lo tanto, Felipe Calderón Hinojosa (FCH), candidato del PAN era en realidad el Presidente Constitucional, electo.

George Grayson, profesor de la cátedra de “Gobierno” en el Colegio de William and Mary de los EEUU; en su libro *Mexican Messiah* (Grayson, 2007) hace una observación detallada del antes y después de los comicios sobre AMLO. Entre sus argumentos destaca la descripción del candidato perredista:

*“[él es un] mesías secular que vive humildemente, haciendo honor a los profetas, juntando apóstoles, auto declarándose indestructible, disfruta adoptando el papel de víctima y predica una doctrina de salvación mediante el retorno a los valores de la Constitución de 1917: justicia para los trabajadores, derechos indígenas, ferviente nacionalismo y anti imperialismo.”*⁴

¹ En un sistema político que acepte el mecanismo de segunda vuelta, una vez que la votación ha sido efectuada y si ésta demuestra no ostentar diferencia porcentual mayor a un porcentaje predeterminado, estipulado en la legislación electoral vigente entre la primera y segunda fuerza, entonces, se convocará a una segunda elección. En ésta, el electorado se enfrentará a una boleta modificada en la cual sólo aparecerán los candidatos que se encuentren en dicho “empate”; y de esta manera se solucionan conflictos de gobernabilidad/ legitimidad como el suscitado *Conflicto Poselectoral* en México y/o la aparición de formas inconstitucionales de gobierno, como El Presidente Legítimo frente al Presidente Legal; también aparecido en México.

² Cabe señalar que si bien, desde la conformación del gobierno post revolucionario, hasta el presente, han existido elecciones regulares, durante el tiempo en que el PRI fue un partido hegemónico, el nivel de competitividad de las elecciones presidenciales era escaso. El ejemplo por excelencia, fue el de la candidatura del priista José López Portillo, quien –como es natural en carreras de un solo hombre- ganó la titularidad de la Función Ejecutiva en 1976.

³ Llamándole “Presidente Legítimo”.

⁴ Grayson:

“[he is a] secular messiah, who lives humbly, honors prophets, gathers apostles, declares himself indestructible, relishes playing the role of victim, and preaches a doctrine of salvation by returning to the values of the 1917 Constitution— fairness for workers, indian’s rights, fervent nationalism, and anti-imperialism.” (Grayson, 2007)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Donde podemos leer la percepción internacional sobre el grado de polarización de un electorado, cuya primera minoría (que en realidad era el 35.34% de la población votante) seguía al “Mesías Mexicano”, como llama Grayson a AMLO quien buscaba a toda costa permanecer independiente a la Iglesia Católica y contrario al *neoliberalismo e imperialismo yankee* (como también lo menciona Grayson), y cuya mayoría (según el Instituto Federal Electoral [IFE], correspondiente al 36.38% de los votantes) permanecía leal al candidato del PAN, quien era identificado por su oposición como continuador de las políticas económicas “neoliberales” del gobierno, también panista, de Vicente Fox Quesada.

Bajo un evidente clima de conflicto⁵, del que todavía se asevera pudo haber surgido una confrontación violenta⁶, los actores del sistema político mexicano, buscaban soslayar la inestabilidad generada por el desconocimiento de las instituciones, promovido por AMLO; que pretendían hacer efectivo los simpatizantes del PRD⁷, con el objeto de ratificar el “triunfo” de su candidato y justificar su mínima inferioridad porcentual en un “fraude electoral” perpetrado por los “empresarios” (Destacan participación de empresarios y políticos en el fraude electoral de 2006, 2007).

Este es el contexto político en el que se fraguó la Reforma Electoral, constitucional y legal 2007-2008, que estudio en el presente texto. La inestabilidad era tan fuerte que aún para mí, como observador poco experimentado, resultó evidente la necesidad de relajar tensiones al interior del sistema político mexicano; y no lo escribo pensando en la posibilidad (cercana o lejana) de una revuelta armada, sino en la menos extrema, pero no menos importante, necesidad de mantener un índice mínimo de gobernabilidad a través de la legitimación del gobierno.

José Woldenberg, en *La Mecánica del Cambio Político en México*, asegura que a diferencia de la transición económica o cultural

⁵ En el marco del resultado electoral denunciado se suscitó en México el efecto conocido como “Conflicto Poselectoral”. Éste consistió en diversas manifestaciones, por parte de cada uno de los grupos, respecto del resultado de los comicios. Una de las acciones más conocidas del Conflicto Poselectoral fue la toma, por medio de un mitin permanente, de la Avenida Reforma, una de las más anchas y largas calles de la Ciudad de México. Pero no fue la única; la Coalición por el Bien de Todos, también tomó el Pleno de la Cámara de Diputados, para que FCH no pudiese tomar posesión del cargo e instituyó la figura del “Presidente Legítimo”, entre otras cosas.

⁶ La candidata a diputada local (en el Distrito Federal) por el PRD, para el dtto. XXVII, Laura Ezquivel, afirmó el pasado viernes 12 de junio de 2009, en la visita que efectuó al Conjunto Residencial Insurgentes San Ángel, que “AMLO lo hizo [el cierre de la Avenida Reforma en el marco del conflicto poselectoral] para evitar el conflicto revolucionario”.

⁷ La candidata, antes mencionada, refiriéndose al IFE expresó: “esas instituciones, no nos representan”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

“[...] la transición política [...] tiene su propio ritmo. De hecho empezó mucho antes que la propia transición económica; fue provocada y estimulada por una situación extremadamente conflictiva en casi todos los órdenes de la vida social y por un divorcio profundo entre la lucha política real y la política legal. El tema de fondo de la transición política es el de una sociedad modernizada que ya no cabía (ni quería hacerlo) en el formato político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso, plural: un solo partido, una sola coalición ya no podía representar ni conciliar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que se modernizaba aceleradamente.” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 16)

Aunque quien redacta las líneas anteriores lo hace pensando en el año de 1977 y en la transición de la vida política nacional, a partir de la modificación de las reglas del juego (político); también en 2006 los altos niveles de competitividad en la elección del titular de la Función Ejecutiva vieron potenciadas sus capacidades desestabilizadoras por la poca idoneidad del marco normativo vigente para “representar y conciliar” los intereses “plurales y diversos (por no decir: ‘divergentes’)” que eran una realidad social. Dicho problema, quizá no hubiese sido tal, si las disposiciones jurídico-electorales vigentes en el momento de la elección, hubiesen planteado fórmulas de representación acordes con la dicha realidad.

De aquí nace la pregunta central de mi trabajo: ¿fue la Reforma Electoral efectuada en 2007-2008, un acto del legislador encaminado a la democratización del país; o es una voluntad política desplegada hacia la satisfacción de demandas urgentes, con miras a la estabilización y resolución del conflicto poselectoral?

Según Woldenberg, Becerra y Salazar, las reformas electorales en México, han sido más que la mera modificación de las estipulaciones normativas (de nivel constitucional, o inferior a él) redactadas por el legislador en torno a los temas de: conformación del gobierno, participación ciudadana, representación, partidos políticos, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de la misma índole, etc.:

“En cada operación reformadora se han tocado por lo menos tres campos: a) los órganos y procedimientos electorales, así como el contencioso (lo propiamente electoral); b) las normas sobre partidos, agrupaciones, coaliciones, frentes (es decir las organizaciones de la fuerza reales, materiales de la sociedad), y c) las fórmulas e integración de los órganos legislativos y hasta la fórmula para elegir a los gobernantes en la capital y los municipios (entran de lleno al ámbito de las instituciones que toman las decisiones del Estado).

De tal suerte, las reformas electorales han tenido un impacto sobre el conjunto de la vida política del país. Se podría afirmar que han servido para diseñar el rostro y los contenidos de los sistemas electoral y de partidos. [...]” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 42)

Aceptar la idea propuesta por dichos actores, implicaría la posibilidad de que la modificación de la normatividad electoral permitiese modificar las formas de convivencia

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

política en el país. Por lo que, de ser así, quizá el legislador pensaba tanto en la posibilidad de distender el conflicto post electoral, como en solventar la necesidad de una mejor forma de representación, o en hacer la contienda más equitativa, en el momento de redactar la Reforma.

A saber, las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) han sido divididas por el IFE (Centro para el Desarrollo Democrático , 2008) en siete temas diferentes:

- ◆ Partidos y agrupaciones políticas nacionales,
- ◆ Nuevas reglas de acceso a radio y televisión,
- ◆ Financiamiento y fiscalización,
- ◆ Instituto Federal Electoral,
- ◆ Precampañas y campañas,
- ◆ Proceso electoral, y
- ◆ Régimen sancionador electoral y disciplinario interno.

Pretendiendo encontrar una respuesta a la motivación de la Reforma, a través del análisis de sus características, este trabajo efectúa una observación del texto legal que comienza con la introducción del lector a la teoría de la Poliarquía de Robert Dahl.

Posteriormente el lector tendrá la posibilidad de repasar, escuetamente, en el segundo acápite, la evolución del sistema electoral mexicano desde el punto de vista de los “Requisitos para la Democracia” que propone el mismo autor anglosajón. Esto, con la finalidad de ponerle en contexto.

Finalmente, se presentará un análisis comparativo, entre la legislación electoral precedente a la Reforma, y el contenido de la misma. El objeto de éste es la señalización, que se hará a manera de conclusiones, de avances y retrocesos en el camino hacia la democracia que el legislador efectúa en la redacción del texto legal, producto de la Reforma.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Objetivo

Este análisis busca identificar si, detrás del texto sancionado de la Reforma, existió una voluntad democrática del legislador o si, por otro lado, el esfuerzo de éste se encaminó hacia la concertación de un acuerdo político entre las fuerzas confrontadas por causas del resultado electoral de 2006.

Justificación

Cursar la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública ha sido un gran privilegio; sobre todo siendo habitante de un país con tantas áreas de oportunidad para el desarrollo, como el nuestro. Esta oportunidad que me ha dado el Estado Mexicano, me permitió aprender y practicar la teoría política, directamente.

En 2006, debo confesar a quien me lea, yo tenía la intención de votar por AMLO. La única razón que tenía para hacerlo (y para tratar de convencer a cuantos se me ocurría, de imitar mi acción) era la política pública implementada por su gobierno, en el Distrito Federal, gracias la cual mi abuela materna⁸, recibía alrededor de \$600.00 MXN mensuales en una especie de tarjeta de débito... una especie de “ayuda” para su manutención, que luego supe se llamaba “clientelar”. ¡Y qué bien funcionaba!

Para escoger un candidato a la presidencia, el razonamiento que seguí era más o menos el siguiente:

- A) *Todos los políticos son corruptos.*
- B) *Todos los candidatos son políticos.*
- C) *Un candidato ofrece etiquetar el presupuesto del gobierno en cierto porcentaje, para destinarlo a programas asistenciales.*
- D) *El presupuesto etiquetado que termine en la bolsa de “los viejitos” (sic) será dinero que no se podrán robar, quienes formen el gobierno.*

ENTONCES:

La pérdida menor era el triunfo de AMLO, puesto que, de cualquier otro modo el gobierno robaría dinero al país irremediablemente; sin tener la “bondad” de “compartir” con “los viejitos”.

2006 –para quien se haya incomodado al punto de no querer seguir leyéndome-, fue el año en que inicié mis estudios en la FCP y S de la UNAM.

⁸ Mi abuela, que en paz descanse, y todas las personas de la “3era edad” que fuesen habitantes del Distrito Federal; no es mi deseo demeritar.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Quiso el devenir anteponer una causa fortuita a mi intención de votar; y no lo hice en aquella ocasión (ni por AMLO, ni por ningún otro candidato). Pero, muy atento, seguí de cerca el desenlace de los acontecimientos:

1. Cuando el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del IFE manifestó haber computado el 98.45% de las actas, se observaban los siguientes resultados electorales presidenciales:

						Candidatos NO Registrados	Votos Nulos
TOTAL NACIONAL	14,027,214	8,318,886	13,624,506	384,317	1,085,966	281,145	827,317
PORCENTAJE	36.38%	21.57%	35.34%	00.99%	02.81%	00.72%	02.14%

Tabla 1: Resumen Nacional de Resultados Preliminares (Actas Procesadas: 98.45%; Participación Ciudadana: 58.90%).
 Fuente: (Instituto Federal Electoral, 2006)

2. Naturalmente, las declaraciones de victoria entre los simpatizantes del PAN y de la Coalición encabezada por el PRD, no se hicieron esperar; los primeros, justificando su triunfo en la ventaja que los conteos rápidos les otorgaban, los segundos, aduciendo el desfase a distintas causas fraudulentas (manipulaciones del PREP y “desaparición” de actas con resultados favorecedores a su causa).
3. Las impugnaciones tampoco tardaron, y “llovieron a cántaros”⁹. En la comparación de la cantidad de recursos interpuestos ante el TEPJF en el año de la elección presidencial inmediata anterior a la que nos concierne, con la cantidad homóloga correspondiente al año 2006, se puede observar un incremento de 39.31% (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010).
4. La Constancia de Mayoría (es decir, el certificado que otorga el IFE al candidato ganador) le fue entregada a FCH el 6 de septiembre de 2006, firmada por los siete magistrados de la Sala Superior del TEPJF (en la calidad que ésta guarda, de última instancia en materia electoral). Y desde entonces, líderes políticos y sociales de la Coalición, comenzaron una férrea campaña de deslegitimación de los resultados electorales (El Universal, 2006).
5. La etapa posterior a que el Estado Mexicano, institucionalmente, reconociera a FCH como el presidente electo, el ya “conflicto pos electoral”, si observado desde la perspectiva institucional, tiene características de gran relevancia:
 - a. AMLO se declara “Presidente Legítimo de México”, y publica sus bandos de gobierno desde una clandestinidad que con el tiempo parecerá locura, pues ningún interlocutor lo reconoce como oposición. Esto es significativo, pero no porque desde la Guerra de Reforma (1857 – 1861), México no hubiese tenido dos presidentes, como pretendía hacer creer el equipo de la –entonces- ex Coalición Por el Bien de Todos; sino porque un actor político que había contendido

⁹ “Llover a cántaros”, es una expresión coloquial empleada para referirse a la abundancia en la existencia de algo.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

institucionalmente por el poder, pretendía desconocer las propias vías que le llevaron a ser lo que era.

- b. El entonces Presidente Legítimo, tomó la decisión de desconocer al gobierno del Presidente Electo y organiza marchas, mítines y finalmente: un plantón¹⁰ en Avenida Reforma, una de las calles principales del Distrito Federal (sede de los Poderes de la Unión).
 - c. Los líderes de la coalición se dedican a propagar la idea de que fue un complot lo que dio origen al resultado electoral. Señalan, que dicha conspiración se fraguó por los altos dirigentes empresariales, y por el alto clero católico, a quienes acusan de “derechistas”, “conservadores” y “neoliberales”, al mismo tiempo.
 - d. En realidad, la cruzada política contra el gobierno del “espurio” (FCH), que emprendieron los perredistas, convergentes, laboristas y otros simpatizantes de la Coalición, consistió en una fuerte crítica (a veces con argumentos y en ocasiones sin tantos) a las instituciones del Estado Mexicano que intervinieron en el proceso electoral. Desde el punto de vista de la primera minoría, tanto el IFE, como el TEPJF y con ellos, el resto de la administración pública federal había operado políticamente en contra de la candidatura de AMLO. El problema era que, al menos en el discurso, sugerían como una perspectiva generalizada entre la sociedad, la teoría del complot.
6. El 1° de diciembre del año de la elección, fecha en que según la CPEUM el Presidente de la República debe acudir a la Cámara de Diputados a tomar posesión del cargo, los diputados de los grupos parlamentarios correspondientes a la Coalición “tomaron la tribuna”¹¹ amenazando con impedir el paso al Presidente Electo; esto, con la esperanza de que si no tomaba posesión del cargo, se podría abrir a debate la legalidad de su titularidad de la Función Ejecutiva.
 7. La denostación institucional a que dieron origen las suspicacias sugeridas por los coaligados y sus acciones en contra de las instituciones sería de tal magnitud, que 17 meses después de las elecciones, sus repercusiones cobrarían la cabeza de Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, quien renunciaría a su cargo, culpando a los diputados federales de la inestabilidad generada en torno a la institución administrativa electoral (El Cambio de Michoacán, 2007).
 8. Las tensiones del conflicto poselectoral, aún fueron sensibles en enero de 2009, cuando el TEPJF, ratificó la sanción impuesta por el IFE, de 22 millones MXN al PRD, esto a causa de la toma de tribunas que hizo el partido, el 1° de diciembre de 2006 y también como imputación de responsabilidad por el plantón en Reforma, que trajo consecuencias de inestabilidad social. Uno de los argumentos expuestos por la Presidenta del TEPJF (la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa), fue que las acciones emprendidas por dicho partido, revistieron:

¹⁰ Plantón que se disolvería tan repentinamente como se había montado, un par de meses después de su inicio, en la víspera del desfile militar para la conmemoración de la Independencia nacional.

¹¹ Es decir: se subieron a ella, desplegaron una enorme lona con desplegados y permanecieron ahí para impedir la toma de protesta de FCH.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

“[...] una ‘gravedad mayor’ porque se puso en riesgo el funcionamiento normal del gobierno de la república, lo que pudo causar un daño al régimen político democrático.” (Ochoa, 2009)

Como se percatará el lector ajeno (o recordará aquel que lo haya vivido), estas situaciones eran capaces de incrementar la tensión, no solamente en el estrechísimo círculo de la *realpolitik*¹² mexicana, sino también en el resto de la sociedad. Personalmente, he de admitir que fruto de la observación del desarrollo del conflicto poselectoral, mi posición política dejó de ser tan cercana como lo era, a la Coalición Por el Bien de Todos. Siempre he sido partidario de la vía institucional, y presenciar cómo eran, tan simplemente, menospreciadas las instituciones laboriosamente¹³ constituidas me hizo dudar de la “buena fe” profesada por los autores de las denostaciones antedichas.

La reflexión que acompañó mi cambio de posicionamiento político vio pues, en la Reforma, una manera institucional de modificar el *status quo*. Que, por supuesto, necesitaba mejorar su capacidad para representar los puntos de vista divergentes, en un clima de debate democrático tan tolerante como plural, para con la “izquierda”, no menos que para con la “derecha”.

Esta es la razón más importante que tuve para escoger el tema en cuestión: sea cual sea la intención que motiva al legislador a efectuar dicha Reforma, me queda clara la necesidad real de la misma. Y por lo tanto, me parece importante reflexionar en torno a ella.

Ahondo: me interesa revisar el cambio a la Ley porque, para muchos, evitar las limitaciones que llevaron al descalabro político, era sólo posible mediante la modificación del texto legal (instituyendo el *ballotage*, estableciendo barreras porcentuales para la validez de una elección, si ésta no arrojaba una diferencia determinada entre primera y segunda fuerza, etc.). Así pues, deseo conocer a dónde conduce –la nueva Ley– al sistema político mexicano: a la democracia, o a algún otro lugar.

¹² Término acuñado por Ludwig von Rochau, para referirse a quienes hacen política fundamentándose en cuestiones pragmáticas más que en principios morales y éticos; publicado por primera vez en 1853 en su libro: *Grundregeln von Realpolitik, angewendet an den politischen Zuständen von Deutschland* (Principios de la *Realpolitik*, aplicados a la Situación Política Alemana).

¹³ Ya se verá dicho proceso en el Capítulo II.

Preguntas

Siendo el objeto de mi trabajo investigar para conocer si: “la Reforma se hizo por voluntad democrática del legislador o por necesidad de acuerdo, entre la clase política para la gobernabilidad”. En primer lugar, he de acordar con el lector, un pequeño marco conceptual que nos permita superar el problema planteado por Giovanni Sartori en *La Política, lógica y método de las ciencias sociales*¹⁴. De esta manera, la primera pregunta a contestar es:

a) ¿Qué es la democracia?

Para contestar esta interrogante, tomaré como punto de partida, la teoría de Robert A. Dahl, quien se da a la tarea de cuantificar el grado de democracia en una sociedad mediante un índice de *conditios sine qua non*. Naturalmente, surge entonces la necesidad de saber:

b) ¿Cómo se mide la cantidad de democracia en un Estado?

En este proceso me acercaré a la Teoría de la Poliarquía, del mismo autor, y explicaré cuál es el procedimiento que ésta sigue para determinar la cercanía del Estado en cuestión con una democracia plena.

Una vez que consiga un grado mínimo de certidumbre frente a las interrogantes anteriormente planteadas, proseguiré mi auto cuestionamiento para determinar:

c) ¿Cuál es la historia de la evolución democrática del sistema electoral, desde el punto de vista de dicha medición, en México?

Este paso será de suma importancia, pues hará perceptible la tendencia predominante, sea esta democrática o anti democrática, en la historia del desarrollo del sistema electoral mexicano.

Ahora bien, satisfecho el requisito metodológico, podré darme a la tarea de concretar mi esfuerzo con un aporte significativo al ámbito del análisis político de la reforma electoral; lo haré al responder la pregunta:

d) ¿Fue promovida, la reforma electoral Constitucional y Legal 2007-2008, por la voluntad democrática del legislador, o por una necesidad de acuerdo, entre la clase política, para la gobernabilidad?

¹⁴ Cuando dice, el Dr. italiano, que la comunicación *inter partes* se ve afectada por:

1. Lo que el emisor desea transmitir.
2. Lo que, en realidad, transmite.
3. Lo que el receptor alcanza a percibir.
4. Lo que, en realidad, entiende.

Y así, la definición del marco conceptual, permitirá a ambos: autor y lector, una especialización y clarificación en el manejo de las ideas; misma que elevará el grado de certeza en la transmisión de las ideas.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Organización del Trabajo

La metodología que sigue el presente proyecto, parte del punto de vista de R. Dahl. Y consiste en la contrastación de los “Requisitos para la Democracia” (propuestos por el autor anglosajón en *La Poliarquía*) con las características de la Reforma, para determinar –a grandes rasgos- si se trata de un esfuerzo democratizador del legislador, o de una medida para distender tensiones sufridas por el sistema político mexicano, fruto de los competidos resultados electorales de 2006.

Éste esfuerzo académico se divide en tres partes fundamentales (*Introducción, Desarrollo y Conclusiones*), que a su vez se hayan divididas en diversos sub acápitales.

En el caso de la *Introducción*, el lector encontrará un bosquejo de los *antecedentes* que desencadenaron en conflicto poselectoral 2006; el *objetivo* que tiene desde ese punto vista, mi trabajo; la *justificación*, ofrecida por quien escribe como motivo del presente desarrollo y la *organización* del proceso creativo cuya conclusión es el presente texto.

El *Desarrollo*, subdividido en tres capítulos, consiste en una presentación de las teorías de *La Poliarquía*, de Robert A. Dahl y de la *Caja Negra*, de David Easton; cuyo propósito es acordar un pequeño marco conceptual del que se parte en esta investigación.

A continuación, quien lea, encontrará un acápite dedicado a la evolución de los *Requisitos para la democracia*, planteados por Dahl, en el sistema electoral mexicano. Quien escribe se ha esforzado por seguir los pasos de quienes han revisado, indirectamente, el mismo tema: José Woldenberg, María Amparo Casar y otros, así como algunos centros de investigación académica pertenecientes ciertas instituciones del Estado Mexicano.

En la parte final, el lector encontrará una comparación de ciertas características de la Reforma con dichos *Requisitos [...]*, cuyo propósito central es el de encontrar si existe, o no, una preeminencia de correspondencias entre estos y los cambios efectuados a la CPEUM y al COFIPE.

Las *Conclusiones*, como parte última de este proyecto, son una reflexión acerca de los resultados de mi investigación, enfrentan a la hipótesis con dichos resultados y proponen la respuesta que me ha parecido más convincente frente a la pregunta más importante, también planteada anteriormente: *¿Fue promovida, la reforma electoral Constitucional y Legal 2007-2008, por la voluntad democrática del legislador, o por una necesidad de acuerdo, entre la clase política, para la gobernabilidad?*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Hipótesis

Con razón de las preguntas anteriores, surge la siguiente hipótesis central:

Dadas las características del sistema político mexicano, la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2008 - 2009, es uno de los *outputs* por medio de los cuales, cuando en crisis, dicho sistema responde para intentar distender las relaciones entre actores. En el transcurso de esta investigación, lo anterior será perceptible en que las modificaciones a los contenidos sustanciales de las normas anteriormente vigentes (aquellos cuyas características propiciaron o facilitaron el acaecimiento de los hechos que desembocaron en el conflicto poselectoral), no modificarán el *status quo* del sistema electoral y, por ende, permitirán la continuidad de las prácticas políticas opuestas a la democratización; es decir, la Reforma no ofrecerá garantías para evitar la reincidencia de los hechos a la manera de 2006.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Desarrollo.

Capítulo 1.

La Poliarquía de Dahl: una herramienta para la evaluación de las democracias.

*“Por decreto presidencial: el pueblo no existe.
El pueblo es útil para hablar en banquetes:
‘Brindo por el pueblo de México’,
‘Brindo por el pueblo de Estados Unidos’*

*También sirve el pueblo para otros menesteres literarios:
escribir el cuento de la democracia,
publicar la revista de la revolución,
hacer la crónica de los grandes ideales.*

*El pueblo es una entidad pluscuamperfecta
generosamente abstracta e infinita.
Sirve también para que jóvenes idiotas
aumenten el área de los panteones
o embaracen las cárceles
o aprendan a ser ricos.*

*Lo mejor de todo lo ha dicho un señor Ministro:
‘Con el pueblo me limpio el culo.’
He aquí lo máximo que puede llegar a ser el pueblo:
un rollo de papel higiénico
para escribir la historia contemporánea con las uñas.”*

Diario Oficial

Jaime Sabines, Marzo de 1970.

A riesgo de abarcar mucho y consecuentemente “apretar poco”, deja de ser mi interés dilucidar un¹⁵ significado del concepto “democracia”. En realidad la idea de este acápite es mucho más sencilla: pretendo simplemente exponer ante el lector, la metodología que he seguido para alcanzar las determinaciones legibles en los capítulos tercero y cuarto sobre si la Reforma Electoral, Constitucional y Legal, 2007-2008, constituye *un paso hacia la democracia*, o no.

¹⁵ Ni, mucho menos, “El”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Por supuesto entiendo perfectamente la necesidad que crea mi interés por evaluar la Reforma de bosquejar –al menos-, las características generales de esa meta, a la cual, pretendo aseverar si el legislador nos acerca (o no).¹⁶

Sin embargo, en el proceso de confección de este trabajo (la referencia a la costura y el enmiendo, no es gratuita) me ha parecido importante sincerarme con el lector respecto de una cuestión fundamental; misma que, por otro lado, es proclive a traerme problemas con marcada recurrencia. Aún así, estoy convencido de la pertinencia de dicha mención... Me refiero a mi propia idea sobre la democracia.

La democracia y yo

“...Sólo que Judas, hoy, Platero, es el diputado, o la maestra, o el forense, o el recaudador, o el alcalde, o la comadrona; y cada hombre descarga su escopeta cobarde, hecho niño esta mañana del Sábado Santo, contra el que tiene su odio, en una superposición de vagos y absurdos simulacros primaverales.”

Platero y yo
(VIII, Judas)
Juan Ramón Jiménez.

Desde que tengo memoria política¹⁷, (es decir –desafortunadamente-: desde hace tan sólo seis o siete años) me ha causado gran inquietud *“el cuento de la democracia”*; con franqueza reconozco que no puedo recordar de entre mis remembranzas de los últimos años, demasiados comentarios positivos sobre nuestros gobernantes. Y al mismo tiempo, podría citar varios comentarios saturados de ira, resquemor, desacuerdo, desconfianza e insatisfacción, que –manifestados por amigos de mis padres, familiares o maestros-, fueron haciendo mella en mí, respecto a los *saldos de nuestra forma de gobierno*¹⁸.

Así, con ese incomprensivo repudio hacia las estructuras –mayoritariamente priístas-, que gobernaron México en mis años infantiles y adolescentes¹⁹; por “asesinos”²⁰, “rateros”²¹,

¹⁶ Es claro que, de no tener bien delimitado el objetivo de un proceso, difícilmente se podrá alcanzar–en su evaluación-, un acuerdo sobre los niveles de *eficacia* (mucho menos de *eficiencia*) del mismo.

¹⁷ Por: “memoria política” entiendo la capacidad (o quizá debiera decir: “intención”) de conocer acerca de *las actividades del hombre que más que ningunas otras, involucran a todos* –como dijo Giovanni Sartori en *Lógica y Método de las Ciencias Sociales* en su “no definición-definición” de “la política”-.

¹⁸ Que, según el Artículo 40 de la CPEUM, es: “republicana, representativa, democrática y federal”.

¹⁹ En el año 2010, cumpliré 23 años de edad.

²⁰ Mi padre fue compañero de salón de “El Pino” (aquel líder carismático del Instituto Politécnico Nacional quien participó activamente en el *movimiento estudiantil* de 1968) y recuerda su encarcelamiento, y posterior posesión de una plaza en la Comisión Federal de Electricidad, misma que –según me contaba-, era inmerecida (El Pino no se tituló). Por si lo anterior fuera poco, conoció un par de jóvenes (no estoy seguro sobre si eran “estudiantes”) que no regresaron a casa el 2 de octubre trágico.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

“corruptos”, “poco trabajadores”, “poco inteligentes”; fue que concebí primero a la democracia. Por eso no me extrañan los resultados de la encuesta *Latinobarómetro 2009*²²:

- Sólo 28% de los mexicanos encuestados, están satisfechos con la democracia. Lo que ubica a nuestro país, en el nivel más bajo de la región (junto con Perú): por debajo de la frontera de los 30 puntos porcentuales, frente a una media regional de 40%.
- México, según la misma muestra poblacional, mantiene casi el nivel más bajo de preferencia democrática, en toda la región, con 42% (se encuentra en penúltimo lugar).
- Sólo el 50% y 48% de los ciudadanos mexicanos encuestados, consideraban que el Congreso y los partidos políticos, respectivamente, son parte importante de la democracia.
- El porcentaje de aprobación del gobierno en nuestro país, es inferior a la media regional (de 60 puntos porcentuales), con 52%. Los Estados con mayor aprobación (Chile y Brasil) gozan de 85% y 84% de aceptación respectivamente.
- 56% de los mexicanos encuestados en la muestra, no cree en el voto (lo que posiciona a México en penúltimo lugar regional).

Por *gracia de Dios* (ahora estoy seguro de que fue por eso y no por otra razón), llegué a la FCP y S, de la UNAM. Donde aprendí que: 1) La forma de gobierno y el partido en el poder, no son una misma cosa; 2) El partido en el poder, no era un monolítico bloque de politicastros dictadorzuelos con idénticas elucubraciones maquiavélicas –y nunca lo había sido, además-. Pero lo más importante fue descubrir que mi desprecio por *el gobierno*²³, era en realidad una insatisfacción con ese cúmulo de características (nefastas, eso es innegable), que no me convencían de la democracia *a la mexicana*: su dimensión social-antisocial.

Una forma de gobierno “social-antisocial”

La democracia, según aprendí en la FCP y S, es una forma de gobierno que *permite/propicia/facilita* la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Tiene sus orígenes en la Grecia Clásica, donde los *pólités*²⁴ se congregaban en torno al *Ágora*²⁵

²¹ Expresión mexicana, de uso corriente, que pretende denominar a los amantes de lo ajeno.

²² Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos (www.latinobarometro.org).

²³ Mi desprecio era así, general: “contra el gobierno”. (Aunque hoy entiendo que entonces no conocía el significado de “gobierno”). -No que ahora esté más contento con “el gobierno”, así en general, cabe aclarar-.

²⁴ A pesar de que a este respecto, parece no existir un acuerdo definitivo, la traducción más cercana (o, por lo menos la que yo acepto) es la de “ciudadanos”, pues estos, hoy, cumplen las funciones dentro del estado

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

para resolver conflictos, proponer metodologías y desarrollar procedimientos que –en sus *polis*, de 5mil habitantes-, solucionasen las inconveniencias de la vida en general.

La “democracia” de entonces, pese a todo lo que me inculcaron en la FCP y S, no parece semejarse a la actual forma de gobierno: las ciudades han sufrido explosiones demográficas, consecuentemente los problemas sociales se han agudizado; aunado a ello, la categoría de “ciudadano” se ha expandido a quienes no poseen nada²⁶ y los gobernantes, ahora, pueden ser electos “universalmente” (universo que abarca *hasta* a las mujeres²⁷).

que cumplieran los *pólités* dentro de la *Polis*. En cualquier caso, *La República* de Platón, constituye el texto fundamental para comprender el significado de *Polis* como conglomerado de individuos que habitan un mismo territorio y comparten ciertas características comunes (como la forma de gobierno) y de sus *pólités* (adjetivo gentilicio para referirse a esos individuos).

²⁵ Plaza Pública.

²⁶ En la Grecia de Platón, sólo eran ciudadanos los Patriarcas, Terratenientes, Padres de familia. Y nadie más. Ni siquiera las mujeres.

²⁷ Temiendo una posible malinterpretación aclaro que el texto referido es un chiste (quizá de mal gusto), nacido de la lectura de Maurice Duverger (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*) y Robert Dahl (*Polyarchy*). Del primero, porque explica las restricciones que se le hacen al voto, según los objetivos que deba cumplir el sistema electoral, para el sistema político; y del segundo porque subraya que la “democratización” de los sistemas es un objeto de estudio “interesante”: poniendo de ejemplo la democracia en Suiza,

“Switzerland has one of the most fully developed systems of public contestation in the world. Probably few people would challenge the view that the Swiss regime is highly ‘democratic’. Yet the feminine half of the Swiss population is still excluded from national elections.” (Dahl, 1971, pág. 5)

De ahí que la expansión del universo electoral hasta abarcar a las mujeres, me parezca digna de una mención en este sentido.

Cabe aclarar sin embargo, que hoy las mujeres suizas, ya sufragan:

“El sistema de la democracia directa en Suiza permitió excluir durante mucho tiempo a las mujeres de los derechos políticos, ya que el pueblo electoral (masculino) tenía la última palabra en cuestiones legislativas. Sin embargo, la extensa autonomía, incluso al más bajo nivel administrativo, les brindó a las mujeres al mismo tiempo la oportunidad de irrumpir en la vida política. Fue una comuna muy pequeña en el Cantón del Valais que permitió en 1957 el voto femenino a nivel comunal por primera vez en Suiza. Varios cantones siguieron el ejemplo, y a lo largo de los años 60 las mujeres empezaron a ocupar cada vez más posiciones importantes en las asambleas y en los gobiernos locales. En 1968, Ginebra, la ciudad más grande del país en aquel entonces, tenía una alcaldesa que, a pesar de ello, todavía no podía ejercer el derecho de voto en votaciones federales.”

Cuando Suiza aceptó poner su firma en la Convención de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, fue tan sólo bajo la condición de que la igualdad jurídica entre sexos no tuviera vigor en territorio suizo. Esta propuesta provocó un tal alboroto que obligó al Gobierno suizo a revisar su postura. A continuación se elaboró un nuevo referéndum sobre la cuestión del voto femenino.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Sin embargo, hay algo que no ha cambiado con la evolución de la democracia: su lejanía con la realidad. La realidad, sabemos, presenta clivajes sociales, pauperización, escases, muerte, inequidad, discriminación, intolerancia, analfabetismo, ignorancia generalizada, y un larguísimo “etcétera”. Sorprendentemente, la democracia, no parece acercarse a resolver el problema. Es en el análisis de dicha separación (entre lo que necesita la sociedad y lo que provee a ésta, la democracia) donde nace el debate sobre si la forma de gobierno en cuestión debiera, o no, implicar “*justicia social*”.

Al considerar precisamente, la comprensión de ambas posturas, parte fundamental en el análisis que me ocupa. Me propongo plantear escuetas definiciones respectivas:

- A) La primera de ellas argumenta que no debiésemos exigirle justicia social a la democracia, puesto que ésta es simplemente una forma de convertir la suma de voluntades (votos) en escaños para conseguir la alternancia en el poder y la representación de mayorías/minorías en órganos de gobierno.
- B) Los razonamientos de la segunda postura, ponen en duda que exista una disociación entre la “representación equitativa” y la justicia social; además aseveran que la democracia –en tanto forma de gobierno- es una forma de vivir que adopta el Estado.

Mientras que la primera postura permite encontrar y pregonar, a quienes portan la voz de las instituciones electorales mexicanas (en *supra* Capítulo 3, *Financiamiento y Fiscalización*, se puede leer más al respecto), la “consumación” democrática nacional; el otro planteamiento argumenta cómo la separación entre los procesos de gobierno y las verdaderas necesidades sociales implica por *default* una dimensión “no-democrática” en el gobierno “social” que –se esperaría- formase la *demo-cracia*²⁸. De sobra está declarar mi predilección por la opción segunda. Pero no sobraría, por el contrario, fundamentarla:

La democracia como una forma de vida

Hagamos una pequeña prueba: tome el lector un lápiz y escriba según el caso.

1. Frente a uno de los principales problemas coetáneos del país (la falta de calidad en la educación), la sociedad propone un arreglo sencillo: medir las capacidades de quienes llevan la responsabilidad directa en materia. Si el lector está pensando en los maestros (sindicalizados o no), por favor anótese un tanto.
2. La ineficacia en la aplicación de las leyes, en México, es consecuencia directa de la corrupción (entre, quizá, algunas otras causas). Si el lector está de acuerdo en que, precisamente por eso, debiésemos trabajar en pos de la rectitud y honestidad de los

En la votación celebrada el día 7 de febrero de 1971, se expresaron dos tercios del electorado masculino a favor del sufragio femenino, permitiendo por fin el ejercicio de los plenos derechos políticos a sus compaisanas.” (Swissworld.org, 2007)

²⁸ “*Demos*” es un vocablo griego cuya traducción podría ser “barrio”; mientras que “*Kratos*”, significa “poder”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

funcionarios públicos, así como los juzgadores y quizá hasta los legisladores, por favor anótese otro tanto.

3. En el ámbito de las telecomunicaciones, los mexicanos tenemos problemas serios (costo excesivo y varios tipos de insultos al intelecto: no “Todo México”, por ejemplo, “es territorio Telcel”²⁹); mismos que se agudizan a causa de los inconstitucionales monopolios existentes y por intereses entremezclados de las élites empresariales y políticas, nacionales. Sí el lector está de acuerdo, en que la responsabilidad de dicha situación recae en los hombros de nuestros gobernantes y empresarios abusivos, anótese un último tanto.

Entre más tantos haya conseguido el lector, probablemente estará más cercano a compartir el planteamiento de la *democracia como forma de gobierno* que el de la *democracia como forma de vida*. Esto porque, para cada uno de los casos anteriores, existen sujetos últimos de responsabilidad quienes –al pasar recurrentemente desapercibidos como tales-, se deslindan (no digo que por causa de una mala intención) del problema, en lugar de tomar parte activa en la transformación de nuestra sociedad. Dichos sujetos son:

- 1) Para el primer caso, los alumnos, claro; pero también los padres de familia y los profesionistas son sujetos de corresponsabilidad directa. Sin la colaboración de las familias mexicanas, y quienes –presumiblemente- ya tienen un grado más elevado de conocimientos (de menos, empíricos), nada podrá conseguir un incremento en el nivel ni en la calidad de la educación pública nacional. La responsabilidad de mejorar el sistema educativo recae en todos y cada uno de los mexicanos, de manera directa, pues el Estado, no es una persona física a quien se pueda fincar responsabilidad, sino que se construye –como persona moral-, por medio de las acciones directas de cada uno de sus integrantes.
- 2) La rectitud de nuestros representantes, así como la de nuestras autoridades, está relacionada de manera directamente proporcional con la conducta que asumimos los ciudadanos: un policía *pide mordida*³⁰ porque sabe que puede recibir una, pero –en realidad- la responsabilidad directa es del ciudadano quien opta por darla, en lugar de asumir su responsabilidad administrativa.
Sin embargo es cierto, lo reconozco, que la escasa eficiencia del sistema de impartición de justicia y su relativa eficacia, incentiva el comportamiento anterior.³¹

²⁹ La masiva y sempiterna campaña de publicidad que hace el gigante de las telecomunicaciones TELCEL (que, en realidad factura a nombre de “Radiomóvil DIPSA, SA de CV”), propiedad de Carlos Slim Helú, se vale del *slogan*: “Todo México es territorio Telcel”, afirmación que constituye un fraude, puesto que no es verdadera (a menos de que la interpretación hecha por la compañía transnacional mexicana, sea distinta a la de que sus servicios de telefonía móvil sean asequibles desde cualquier punto del territorio nacional).

³⁰ “Pedir mordida” significa, en México, solicitar un pago ilegal para otorgar una concesión *metalegal*; aplica para el caso de cualquier tipo de autoridad, pero se usa con enorme frecuencia en el caso de las policías (así, en plural, pues en nuestro país, no se han unificado: existe la Policía Federal, la Auxiliar, la Bancaria e Industrial, la Estatal, la Municipal, la de Tránsito).

³¹ Esta observación es significativa, sobre todo en el momento social actual, cuando el Estado Mexicano, ha perdido notablemente la capacidad de mantener para sí el monopolio de la violencia.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- 3) En el último caso, el responsable de mantener los precios elevados (al haberse tornado, la curva de la demanda dicho servicio, en una de características inelásticas) es el peregrino y cautivo consumidor. Pero además, es el *pasivo consumidor*; mismo que nunca, en la historia de este país, ha organizado una marcha, mitin, plantón, huelga, o alguna otra forma de rechazo colectivo a la mala calidad de dicho servicio, ni a sus elevadas tarifas permitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) o la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), organismos del Estado que debieran proteger los intereses de la ciudadanía en este sector.

Así, mientras quienes piensan a la democracia como una forma de gobierno, pueden llegar a pensar que la participación directa de los ciudadanos en el régimen –según nuestra Constitución y forma de gobierno-, se reduce al sufragio (o “tiene su máxima expresión” en el mismo); yo tengo la impresión de que dicha manera de pensar constriñe permanentemente los ánimos de participación y desarticula la (ya escasa, de por sí) voluntad de asociación.

Observar la *democracia, como forma de vida*, nos lleva a pensar –por el contrario- que la responsabilidad de desarrollar al país, no es de nuestros representantes, sino nuestra –a través de ellos-. Asumir nuestro rol ciudadano desde este punto de vista, no es una tarea que se circunscriba a la jornada electoral, ni tampoco a los *mecanismos de participación* (referéndum, plebiscito, consulta ciudadana); se trata, en realidad, de transpolar ideales democráticos aceptados en nuestra sociedad³² (*todos los puntos de vista cuentan por igual; el punto de vista que importa es el de los ciudadanos; la mayoría debe decidir, pero dando lugar y peso al disenso; el poder no es propiedad de nadie, sino encargo de alguno; etc.*) a la vida diaria.

Estoy convencido de que la democracia implica una manera de actuar en la cotidianidad. Creo que los cambios sociales no son asequibles para quien no adopte la congruencia más elevada posible entre las implicaciones de sus objetivos y su vida personal. Por eso sostengo que la democracia es un proceso, no un estado de las cosas.

Para generar acuerdos, no es necesario “estar de acuerdo”

Dicho lo anterior, cabe aclarar que las múltiples definiciones de democracia, no implican un desacuerdo irresoluble ni garantizan el fracaso de un Estado. Por el contrario, la democracia significa diálogo y acuerdo.³³ Por lo tanto, no importa el significado personal de cada ciudadano

³² Concedo relevancia a que se trate de ideales democráticos **aceptados en nuestra sociedad** (y no necesariamente, “vigentes” en ella) porque, en consonancia con lo planteado por Duverger (en *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (Duverger, 1970)) y Nohlen (en *Sistemas Electorales y Partidos Políticos* (Nohlen, 1992)); la legitimidad de las acciones que se emprendan, así como la disposición a ponerlas en práctica dependerá de las características de la sociedad de que se trate, en cada caso.

En México por ejemplo, no hay manera de modificar las leyes juntando firmas de los ciudadanos, como es posible en otros países de América Latina, por ejemplo, pero eso no implica que a los mexicanos no nos interese hacerlo.

³³ Me gustaría subrayar, que muy a pesar de que se ha dicho que la guerra es simplemente otra forma de negociación, pero fuera de las mesas. Considero tajantemente (aunque, al ser el tema tan extenso, no pretendo ahondar en él) la presencia de violencia en las “negociaciones” como impedimento para la justicia social y por lo tanto, para la democracia como forma de vida.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

para el concepto: “democracia”; empero sí es trascendente, lo que cada uno de nosotros queramos para el país.

Claro que si deseamos *preeminencia de los fueros, división por castas, sumisión del otro género; vigencia de la esclavitud o gobierno de un monarca absoluto*, difícilmente podríamos dilucidar rasgos democráticos característicos en nuestro acuerdo. Si por el contrario, concordamos en la importancia y necesidad de *la representación equitativa; del sufragio libre, universal, secreto; la equidad de géneros; la educación pública de calidad; la alternancia en el ejercicio del poder; la libertad para expresar opiniones que disientan del consenso mayoritario; etc.* posiblemente nos estemos acercando a un acuerdo de rasgos democráticos.

La democracia como el límite superior de una escala hipotética

Robert A. Dahl en *La Poliarquía* (Dahl, 1971) propuso una respuesta para resolver el problema implicado en la diferencia entre definiciones de democracia, me sujeto a ella porque me parece una forma idónea para conseguir el objetivo de este trabajo:

“[...] me gustaría emplear el término ‘democracia’ para designar un sistema político cuyas características incluyan la cualidad de ser absoluta o casi absolutamente sensible a las necesidades/ intereses de todos sus ciudadanos. El que un sistema de tales características exista, haya existido o pueda existir, no debe incumbirnos por el momento.”
(Dahl, 1971, pág. 2)³⁴

En el mismo sentido para determinar si los resultados en la implementación de la Reforma Electoral son un acercamiento a la democracia, es necesario tener claro qué impacto en las características de sensibilidad del régimen frente a las necesidades de los ciudadanos implicarían, si lo fueran.

El autor de *La Poliarquía* propone:

“[...] para que un gobierno, durante cierto periodo de tiempo, continúe siendo responsivo a las preferencias de sus ciudadanos y se considere a estos como iguales en su posibilidad de participación política, todos los ciudadanos completos³⁵ deberán tener las mismas oportunidades de:

- 1. Establecer sus preferencias*
- 2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva*

³⁴ “[...] I should like to reserve the term ‘democracy’ for a political system one of the characteristics of which is the quality of being completely or almost completely responsive to all its citizens. Whether such a system actually exists, has existed, or can exist need not concern us for the moment.”

³⁵ Dahl explica más adelante en su libro la diferencia entre los “ciudadanos completos” y aquellos que no lo son. La distinción radica en una caracterización similar a la que establece William Kymlicka (*Multicultural citizenship*) con las “categorías de ciudadanía”. En realidad no se trata de otra cosa sino de que ciertos individuos pueden acceder –realmente- a la suma total de beneficios devenidos de la ciudadanía, mientras otros, por razones diversas sólo pueden acceder a algunas de dichas prebendas. Los primeros serán ciudadanos de “primera categoría” o “full citizens” (ciudadanos completos).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

3. *Que sus preferencias sean tomados en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen” (Dahl, 1971, pág. 2)³⁶*

Y continua:

“Asumo como condición necesaria para la existencia de estas tres garantías entre un conglomerado de personas, del tamaño que abarcan hoy días los estados-nación, las instituciones de la sociedad deben proveer al menos ocho garantías. [...]” (Dahl, 1971, pág. 2)³⁷

Esas garantías, a las que se refiere, aparecen a continuación:

³⁶ “[...] for a government to continue over a period of time to be responsive to the preferences of its citizens, considered as political equals, all full citizens must have unimpaired opportunities:

1. *To formulate their preferences*
2. *To signify their preferences to their fellow citizens and to the government by individual and collective action*
3. *To have their preferences weighed equally in the conduct of the government, that is, weighted with no discrimination because of the content or source of the preference”*

³⁷ *“I assume that for these three opportunities to exist among a large number of people, such as the number of people who comprise most nation-states at the present time, the institutions of the society must provide at least eight guarantees. [...]”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Tabla 2: *Algunos Requisitos para la Democracia entre Grandes Grupos de Personas*

Para la posibilidad de:	Son necesarias las siguientes garantías institucionales:
I. Establecer preferencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad para formar y adherirse a organizaciones 2. Libertad de expresión 3. Derecho al voto 4. Derecho de los líderes políticos a competir por apoyo 5. Fuentes alternas de información
II. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad para formar y adherirse a organizaciones 2. Libertad de expresión 3. Derecho al voto 4. Derecho de los líderes políticos a competir por apoyo 5. Fuentes alternas de información 6. Elecciones libres y justas
III. Que sus preferencias sean tomados en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad para formar y adherirse a organizaciones 2. Libertad de expresión 3. Derecho al voto 4. Elegibilidad para ejercer un cargo público 5. Derecho de los líderes políticos para competir por apoyo <ol style="list-style-type: none"> a. Derecho de los líderes políticos para competir por votos 6. Fuentes alternas de información 7. Elecciones libres y justas 8. Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias

Fuente: (Dahl, 1971, pág. 3)³⁸

38

For the opportunity to:	The following institutional guarantees are required:
I. Formulate preferences	<ol style="list-style-type: none"> 1. Freedom to form and join organizations 2. Freedom of expression 3. Right to vote 4. Right of political leaders to compete for support 5. Alternative sources of information

En su obra, el autor propone que la comparación entre el grado de alcance o desarrollo, en cada régimen, de las ocho garantías, podrá darnos una idea de la cercanía entre el Estado estudiado y la *Poliarquía*, misma que no es otra cosa sino una idealización de las características “democráticas” coetáneas³⁹. De la misma manera, mi intención es aprovechar los “requisitos para la democracia” propuestos por Dahl, para determinar si la Reforma Electoral ayuda al Estado Mexicano a cumplir con mayor número de ellos (o a cumplir de una manera más eficiente con los que ya cumpliera, antes de su entrada en vigor). Si, tras revisar cada una de las modificaciones constitucionales y legales que componen la Reforma, contra los requisitos de Dahl, parece existir correspondencia entrambos, podré afirmar que el proceso de readaptación del compendio jurídico-electoral mexicano fue un paso hacia la *Poliarquía*.

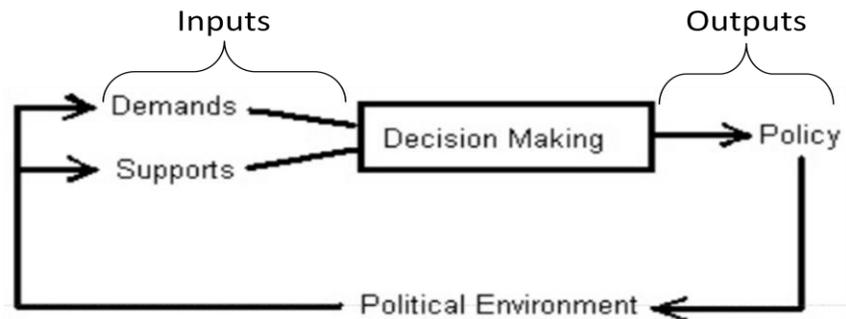
Por otra parte, la no correspondencia (o la preeminencia de relaciones no correspondientes) entre las modificaciones hechas a la legislación y los requisitos para la democracia, podría significar que la Reforma Electoral no tenía como último objetivo coadyuvar al desarrollo democrático nacional (o que algo salió mal en el proceso). Asumiendo que ese fuera el caso, el análisis conclusivo de este ejercicio deberá concentrarse en un esfuerzo por encontrar una respuesta diferente.

Como se puede leer en la hipótesis que he planteado al comienzo de este trabajo, dadas las características coyunturales en que fue gestada la Reforma, ésta podría representar, un esfuerzo del sistema político, por destensar sus relaciones intrínsecas; siempre con el objeto de mantener el *status quo*. En este caso, acepto y adopto el modelo de la *Caja Negra* (Easton, 1965) que supondría el siguiente esquema:

II. Signify preferences	<ol style="list-style-type: none">1. Freedom to form and join organizations2. Freedom of expression3. Right to vote4. Eligibility for public office5. Right for political leaders to compete for support6. Alternative sources of information7. Free and fair elections
III. Have preferences weighted equally in conduct of government	<ol style="list-style-type: none">1. Freedom to form and join organizations2. Freedom of expression3. Right to vote4. Eligibility for public office5. Right for political leaders to compete for support<ol style="list-style-type: none">a. Right of political leaders to compete for votes6. Alternative sources of information7. Free and fair elections8. Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference

³⁹ Dahl utiliza el hipotético cumplimiento pleno de sus “requisitos democráticos” como utopía que le permite poner el límite máximo en una escala para medir el desarrollo democrático de los estados estudiados en su obra.

Ilustración 2: La Caja Negra, de David Easton



Para Easton, el sistema político, es: un cúmulo de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. Es, además, un *sistema abierto*, es decir: un sistema con gran posibilidad de verse influido por el medio ambiente (entendido como el entorno que le rodea o las coyunturas exteriores a las que se enfrenta).

La idea de la *Caja Negra* es que para “subsistir” ante las presiones –independientemente de si éstas son ambientales o intrínsecas-, los sistemas políticos necesitan poseer la capacidad de responder a las perturbaciones y de adaptarse a las circunstancias.

El funcionamiento general de la teoría es el siguiente:

- Frente a la presencia de *inputs*⁴⁰ que constituyen las demandas enfrentadas por el sistema político,
- la Caja (el espacio donde se toman las decisiones y, que en la –un tanto romántica- explicación mal atribuida a Otto Von Bismark sería tan “negra” como la forma de hacer salchichas⁴¹) genera interacciones en su interior, cuyos resultados preparan al sistema para hacer frente a las circunstancias/necesidades que le alejaron de su punto de equilibrio,
- el resultado de dichas interacciones, se conoce como *outputs*⁴² y se percibe en forma de implementación de políticas públicas (*policy*) que solventen la necesidad, solucionen el conflicto y regresen al sistema a su estado de equilibrio (sea éste el punto de partida o no),
- el impacto de la implementación de *policy* se recogerá del medio ambiente a través del proceso de retroalimentación del sistema y el ciclo se repetirá tantas veces como sea necesario, cumpliendo con la premisa de que los sistemas tienen el interés de perpetuarse y permanecer en equilibrio, a pesar de que su naturaleza entrópica.

⁴⁰ Influjos de información.

⁴¹ Al Mariscal Otto Von Bismark se le ha adjudicado –erroneamente- la frase que reza: “Las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto en proporción a cuánto sabemos de cómo están hechas”. En realidad, la frase original: “*Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made.*” procede de un artículo de John Godfrey Saxe publicado en 1869 en *The Daily Cleveland Herald*.

⁴² Resultados o saldos de un proceso.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Si en la observación que haré en el Capítulo 3, encuentro que la Reforma se efectuó a pesar de no contener un alto índice de acercamientos democratizantes, podría suponer quizá, que estamos ante la presencia de un *output* cuyos fines se orientaban a satisfacer otro tipo de demandas, no propiamente las contenidas en la Reforma. Lo anterior será un fin asequible al contrastar algunas de las más importantes características del nuevo texto jurídico, con los *Requisitos para la democracia*.

Frente a los resultados del tamiz anteriormente mencionado, el debate no hace sino ampliarse: si, en el espíritu de la Reforma, resultase prevalecer la observancia de los *Requisitos [...]* planteados por Dahl, podríamos preguntarnos –por ejemplo- ¿Por qué se satisface la equidad en el acceso a medios de comunicación y no se propone el *ballotage* para evitar un problema de legitimidad en el acceso al poder, como el que hubo en 2006? Mientras que si, por el contrario, la Reforma tuviese características distintas a las que *La Poliarquía* determina como “democráticas”, entonces podríamos ahondar la investigación para determinar cuáles eran los intereses que la modificación deseaba subsanar y quiénes los interesados. Por supuesto por causa de implicaciones práctico-metodológicas, las anteriores implicaciones, han sido descartadas del desarrollo de la presente investigación. Pero lo anterior no impedirá que se alcancen, por medio de la comparación algunas certezas sobre la voluntad legislativa promotora de la Reforma.

Evolución del Sistema Electoral Mexicano

“las reformas casi siempre tienen mala fama, lo mismo entre los políticos que entre los investigadores; está en sintonía con el espíritu de nuestra época: la adaptación ciega, la lucha feroz es mejor que intentar conducir el cambio. Pero la historia brinda innumerables ejemplos de cómo las pequeñas reformas, las modificaciones bien pensadas, son un camino concebible y practicable para el cambio social”

Albert Hirschman
“Retórica de la intransigencia”, en
Claves de la Razón Práctica no. 50
Marzo de 1995

A pesar de que, en realidad, las primeras “elecciones”⁴³ en el territorio mexicano se celebraron en el año de 1821, para efectos de lo que nos concierne, todo empezó con el *partido hegemónico*.

“La noción de ‘partido hegemónico’ no tiene aquí una acepción peyorativa: era hegemónico porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero sobre todo porque gobernaba también “el mundo de las ideas y las costumbres”, porque su gobierno contaba con amplias bases de consenso, de aceptación consciente en el cuerpo de la sociedad mexicana.” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 16)

Desde la articulación de los intereses post revolucionarios en un cauce único: el Partido Nacional Revolucionario y hasta la Reforma Electoral de 1977, se vivió en nuestro país un clima electoral de ausencia de partidos⁴⁴ competitivos⁴⁵ e inexistencia de reglas abiertas a la

⁴³ Entrecomillo el sustantivo, porque no estoy seguro de que al acto de votar, tal y como fuese efectuado entonces, se le pueden adjudicar las características básicas que toda acción de dicho tipo conlleva: la posibilidad universal de expresar la preferencia, libremente, entre un grupo de posibilidades reales.

⁴⁴ Entendidos como organizaciones permanentes y estables, disciplinadas e institucionalizadas.

⁴⁵ En las elecciones presidenciales de 1976, por ejemplo, el único candidato registrado fue el priista: José López Portillo.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

participación política de la oposición, que –por si fuera poco-, era calificado tradicionalmente (desde 1821) por un órgano político: el *Colegio Electoral*⁴⁶. Afortunadamente, de los desacuerdos entre el oficialismo y la oposición, surgieron los acuerdos básicos para que el sistema político mexicano viviera el proceso conocido como *transición*⁴⁷; mismo que culminó significativamente con *la alternancia*⁴⁸ y se dio en el periodo que va de 1977 a 2000.

En esa transición del *México Bronco* a la alternancia, cabe destacar, se han privilegiado mecanismos cuya sola presencia manifiesta voluntades (o necesidades, si se prefiere desconfiar de las intenciones de la clase política⁴⁹) democráticas; me refiero a la *negociación*, al *diálogo*, y a los *procesos institucionales*. Ésta predilección, en lo general, contrasta fuertemente con las características del clima político nacional observado en los decenios anteriores:

- ◆ Diálogo y negociación *-en mesas-* entre actores políticos, en lugar de levantamientos armados.
- ◆ Desarrollo de la normatividad jurídica electoral para tomar en cuenta los puntos de vista de las élites políticas locales, que reemplazaba a las facultades metaconstitucionales del *gran negociador presidencial*.

Pese a lo anterior, México tuvo la gran ventaja de contar con un marco constitucional y legal que –desde 1917-, adoptaba las ideas de *representación*, *instituciones de gobierno*, *república*, *federalismo* y también (aunque sólo formalmente) *democracia*. Dichas características repercutieron en que la *mecánica del cambio político* se diese a partir de reformas electorales, es decir: ya se contaba –formalmente, insisto- con el marco constitucional necesario para establecer la meta que, las reformas a implementar, tendrían. Faltaba entonces, idear e implementar leyes y reglamentos para hacer efectivo el contenido constitucional.

⁴⁶ Por sí mismo, el *Colegio Electoral* merece un estudio sesudo; para efectos prácticos me limito a entenderlo como la un órgano colegiado constituido por algunos o por todos los diputados electos. Si labor era la “calificación” de la elección... ¡de la elección que les había permitido ocupar el cargo facultativo para calificar la elección! (si parece difícil de comprender y tautológico, es porque así es).

⁴⁷ “*Transición: es [...], un trayecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas, distintas unas de las otras. [...] un esfuerzo político de (sic) instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado.*” (Woldenberg, *La transición democrática*, 1999)

⁴⁸ Como se conoce, en la jerga política nacional, al momento en que –debido a los resultados electorales del año 2000-, la titularidad del Poder Ejecutivo nacional pasó de manos del PRI (quien la había conservado por más de siete décadas) al PAN.

⁴⁹ Esto porque hoy, los organismos supranacionales (como el FMI o el BM, la ONU y también los EEUU –con la salvedad de que su supranacionalidad no deviene sino de su poderío militar y económico-), imponen la existencia de condiciones “democráticas” en los países que desean ser sujeto de préstamos y otros “beneficios” del mismo tipo.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

La recapitulación histórica que nos ocupa, tiene como prerrogativa la observancia de la evolución del sistema electoral mexicano, a la luz de los *requisitos para la democracia* planteados por Robert Dahl; al final de la descripción de cada reforma, se presenta una tabla donde se señala si las características de ésta corresponden al reforzamiento del cumplimiento de los requisitos para la democracia o, por el contrario, parecen distanciarla de estos.

1977: REFORMA “DEMOCRATIZANTE” O “LIBERADORA”

Antecedentes

1946 fue el año en que se centralizaron los procesos electorales. La, entonces: “Comisión Federal de Vigilancia Electoral” (CFVE) se integraría por: dos representantes del Ejecutivo y dos representantes de los partidos políticos de mayor importancia electoral (PRI y PAN, en ese momento). No fue sino hasta el año de 1951 cuando la CFVE recibió en su seno a un tercer partido: el Partido Popular Socialista. El hecho se repitió en 1973, cuando el órgano estatal aceptó al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

En los años que van de 1968 a 1977, la inequidad en la contienda electoral, así como en la vida política, alcanzaba lindes surrealistas; esta situación, empero, se agudizó en los meses que precedieron esta reforma: en “lo social”, destacó la onda expansiva de los movimientos que buscaban reivindicaciones y espacios de participación. Los estudiantes de 1968, los conflictos sindicales que el corporativismo ya no podía desahogar, las movilizaciones agrarias, los grupos empresariales quienes ahora desafiaban al gobierno de manera frontal y, la catarsis cívica de algunos, que se condensaba en las armas; por si fuera poco, el candidato presidencial del partido hegemónico, en el año de 1976, se presentó a la elección como único contendiente.

Carlos Pereyra dice al respecto:

“Fuera de la gran coalición gobernante, no existe un grupo, una organización, que pueda ofrecer alternativas conocidas nacionalmente, que pueda competir electoralmente con credibilidad, que pueda convocar más allá de los márgenes sindicales, gremiales o

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

*locales un polo diferente que se proponga gobernar... sin esa condición es imposible
siquiera pensar en un país democrático [...]” (Pereyra, 1990)*

A pesar de lo anterior, uno de los antecedentes más importantes que precedieron esta primera reforma electoral, fue el incremento en el número de PP, y también la paulatina pero imparable capacidad que fueron adquiriendo para efectivamente ganar escaños.

Características

El 14 de abril de 1977 el entonces Presidente de la República, José López Portillo, pidió a su Secretario de Gobernación que convocara –como presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE)- a audiencias públicas⁵⁰ para recoger la opinión de instituciones y ciudadanos, así como organizaciones y partidos (con registro o sin él).⁵¹ Como resultado de la evaluación y ponderación de dichas “audiencias”, el Presidente envió a la Cámara de Diputados una serie de reformas constitucionales; sus propuestas incluían la modificación de 17 artículos de la CPEUM y se pueden resumir de la siguiente manera:⁵²

1. Los PP serían ahora, instituciones de “interés público” de carácter “nacional”.
2. Se proponía el “registro condicionado”: se podrían presentar candidatos a los procesos federales sin restricciones, y para mantener el registro sólo sería necesario superar la barrera de 1.5 puntos porcentuales de la votación total emitida (además de demostrar que se trabajaba políticamente).

⁵⁰ Las audiencias tienen lugar entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977 en el seno de la Comisión Federal Electoral integrada por:

Presidente	Sec. de Gob., Jesús Reyes Heróles
Comisionado del Senado	Sen., Óscar Ornelas Kuchlé
Comisionado de la Cámara de Diputados	Dip., Rodolfo González Guevara
Comisionado del PAN	Abel Vicencio Tovar
Comisionado del PRI	Miguel Covian Pérez
Comisionado del PPS	Lázaro Rubio Félix
Secretario de la Comisión	Not., Alfonso Román Talavera
Secretario auxiliar de la Comisión	Dir. Gral. de Gobierno de SEGOB, Gabino Fraga
Dir. Gral. del Registro Nacional de Electores	Fausto Villagómez

⁵¹ De entre las propuestas vertidas en la Comisión Federal Electoral, destacan las del Partido Comunista Mexicano: *reintegración de los derechos políticos a ministros de culto, supresión de los Colegios Electorales, ampliación del número de representantes y vigencia de su elección por representación proporcional, restitución de derechos políticos a la ciudadanía del Distrito Federal*. Ésta serie de ideas fue implementada (si bien no en dicha reforma), con el paso de los años.

⁵² La lista detallada de las propuestas, enviadas por el Ejecutivo, puede ser consultada en *La mecánica del cambio político en México* (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 104-107).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

3. Se ampliaba la Cámara de Diputados a 400 representantes; 300 electos en sus respectivos distritos y 100 de representación proporcional: *sistema mixto con dominante mayoritario*.
 - a. Los diputados plurinominales serían electos de acuerdo a una lista por circunscripción y sólo si su partido conseguía más del 1.5% de la votación.⁵³
4. Propuso una normatividad específica que incluía cinco tipos de recurso: *inconformidad, protesta, queja revocación y revisión*.⁵⁴ Además se modificó el Artículo 97 de la CPEUM con el objeto de permitir a la SCJN investigar de oficio hechos violatorios al voto.
5. Se reconoció el derecho de participar en comicios locales si se contaba con registro nacional.
6. El acceso a medios de comunicación se convirtió en “prerrogativa” de los PP.
7. Se hizo Ley Federal el acceso a diputados de minoría y a regidores de representación proporcional en ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes.
8. Se conservó el Colegio Electoral pero se modificó la composición: 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional.
9. Se modificó profundamente a la autoridad electoral:
 - a. Se admitiría, en la Comisión Federal Electoral, a representantes de PP con registro condicionado (sólo tendrían derecho a voz).
 - b. Los integrantes de las comisiones locales se elegirían por insaculación, a partir de una lista extraída del Registro Nacional de Electores (lo que le restaría esta otrora prerrogativa a la SEGOB).
 - c. Los PP tendrían un representante en el Registro Nacional de Electores.

La reforma fue de tal magnitud que hubo menester de sustituir la ley electoral con una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, también conocida como LOPPE), aprobada el 19 de diciembre de 1977 en la Cámara de Diputados, por 164 votos a favor y 19 en contra (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 109).

La LOPPE era innovadora al referirse a:

◆ *PP, sus prerrogativas y las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN).*

Entre otras cosas:

⁵³ Al respecto, Woldenberg apunta que:

“Antes de la reforma a la ley electoral, la Cámara baja se constituía por diputados de mayoría relativa y por los llamados ‘diputados de partido’. Si alguna organización lograba obtener el 1.5% de la votación obtenía automáticamente cinco diputados, y uno más por cada 0.5% excedente. Ningún partido podía contar con 25 diputados por esta vía. La regla original, de 1964 establecía como barrera legal el 2%. En una reforma electoral posterior se fijó el 1.5%”

(Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 105)

⁵⁴ Con anterioridad las resoluciones del Colegio Electoral solo podían ser entredichas por medio del reclamo interpuesto ante la SCJN.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

- Reconocía dos tipos de registro: *definitivo y condicionado*; que, a grandes rasgos, eran un mecanismo para facilitar e incrementar la participación de los PP.
- Establecía la barrera del 1.5% de la votación total emitida para la conservación del registro.
- Otorgó tiempos permanentes en TV y radio; para lo que se creó la Comisión de Radiodifusión (dependiente de la CFE).
- Además de un cúmulo de incentivos fiscales como accesos a donaciones y a exenciones.
- Creó la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales, su propósito era complementar el debate público permitiendo la participación a grupos que no tenían el tamaño suficiente (o no cumplían con todos los requisitos) para conformar PP. Si deseaban concursar por un cargo, éstas debían hacerlo en coalición con los PP ya registrados.

◆ *La conformación de la Cámara de Diputados*

- Introduce la *representación proporcional*⁵⁵ e incrementa el número de diputados (de 300 a 400). Los 100 diputados “nuevos” se elegirán de acuerdo a un sistema de listas por circunscripción, según el principio de proporcionalidad. Se excluye de dicho sistema a los PP con más de 60 escaños de mayoría relativa.

◆ *Autoridad electoral*

- Restringió el papel de la SEGOB al interior de la CFE, asignando las responsabilidades a la propia CFE, como órgano colegiado.
- Le otorgó personalidad jurídica y obligó al gobierno federal a asignarle presupuesto.
- Convirtió a la autoridad en última e inimpugnable instancia electoral.
- Modificó la composición de la CFE:

Ley Federal Electoral (1973)

LOPPE

⁵⁵ La LOPPE reconoce dos fórmulas de proporcionalidad que podían emplearse indistintamente a decisión y previo aviso (en enero del año de la elección) de la Comisión Federal Electoral: *representatividad mínima y primera proporcionalidad*:

“La primera fórmula [...] otorgaba un diputado al partido que lograra al menos el 5% de la votación efectiva en una circunscripción. Se calculaba el cociente natural (votación efectiva entre el número de curules que quedaban vacantes después de ser repartidas por la vía del porcentaje mínimo) y luego se asignaban tantas posiciones plurinominales como veces contenía la votación de ese partido.

La segunda vía, [...] introducía otros factores de reparto. Mediante un cociente rectificado (es decir, el cociente que arrojaba la división de la votación efectiva de la circunscripción entre el número de curules, multiplicado por dos) se distribuía la primera y segunda curules (sic). A aquellas organizaciones cuya votación contuviera dos veces el mismo cociente se les distribuían las posiciones que les correspondían. Una vez aplicado ese método, y si quedaban curules por repartir, eran asignadas a través del cociente de unidad (ese cociente es resultado de otra división: la votación efectiva menos los votos utilizados en el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido).” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 116-117)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

- | | |
|--|---|
| - <i>Secretario de Gobernación</i> | - <i>Secretario de gobernación</i> |
| - <i>Representante del Senado</i> | - <i>Representante del Senado</i> |
| - <i>Representante del Congreso</i> | - <i>Representante del Congreso</i> |
| - <i>Representante por PP nacional</i> | - <i>Representante por PP nacional</i> |
| - <i>Secretario del Consejo</i> | - <i>Representante por PP con registro
condicionado (voz, sin voto)</i> |
| | - <i>Secretario del Consejo</i> |
| | - <i>Director del Registro Nacional de
Electores (voz, sin voto)</i> |

Fuente: (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 119)

◆ *Normatividad*

- Brindó, a los actores políticos, de un cúmulo de recursos para impugnar y rechazar los resultados electorales –de manera legal-.
- Elaboró un esquema de subsidiariedad para impugnar una elección: se podía impugnar una casilla o un distrito, o la calificación del Colegio Electoral, por separado.⁵⁶
- Introdujo nuevas causales de nulidad para las casillas y los distritos.
- El Colegio Electoral seguía teniendo la última palabra.

◆ *Alianzas y coaliciones*

- En este campo, aunque formalmente la LOPPE permitió las coaliciones, en realidad no las fomentó, el contenido de la ley estipulaba cláusulas que hacían menos redituable perder una elección que coaligarse.⁵⁷

Consecuencias

Del conocimiento de las características de la LOPPE, hay quienes han concluido que se trató de una reforma “*liberadora*”; pensando precisamente que su éxito más importante fue el de incentivar y facilitar la participación política. Pese a lo anterior, también existe quien subraya el carácter democratizador de la reforma, pues –desde ese punto de vista-, al modificar la composición de la Cámara de Diputados, se transformó el *status quo* (se cambió a quienes tenían el poder) situación que propició nuevos debates y nuevas (quizá: “*mejores*”) maneras de hacer y mantener la política nacional.

⁵⁶ A pesar de que el recurso de reclamación se podía interponer ante la SCJN, no existía propiamente dicho un tribunal de lo electoral.

⁵⁷ Al respecto del registro, por ejemplo, los PP coaligados debían escoger entre dos posibilidades únicas y mutuamente excluyentes: que los votos de todos los partidos en coalición, se contabilizasen para un solo PP (los otros perdían el registro) o constituirse –en coalición- como un nuevo partido.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Uno de los más grandes éxitos de la reforma, es el de conseguir elevar la representación de la sociedad en la vida política (aumentar la correspondencia entre la política formal y la política real), esto se consiguió ampliando el cauce de participación y aceptando la pluralidad como una realidad social. A pesar, por ejemplo, de que la reforma electoral de 1963 reconoció la existencia de “diputados de partido”, fue la introducción de la LOPPE lo que sentó las bases para el desarrollo del sistema de partidos.

A pesar de todo, en el análisis que hicieron los “partidos de oposición” (principalmente el PAN), su insatisfacción prevaleció:

“La debilidad y la inexperiencia electoral de los partidos políticos no les permitía verse como los principales usufructuarios de la nueva fórmula” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 131)

Cabe destacar que hubo ciertos aspectos en los cuales, la oposición, no erraba sus recelos: el gobierno seguía teniendo *“la sartén, por el mango”*⁵⁸; los posibles futuros errores de la CFE se habían vuelto malsanamente inimpugnables; el padrón electoral seguía siendo igualmente imperfecto; el Poder Judicial carecía de participación en una de las circunstancias más delicadas de la democracia; y se había mantenido el diseño institucional que permitía la prevalencia de prácticas fraudulentas.

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los requisitos para la democracia:
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse a organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reconocimiento de la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales. <p>Al reconocer esta figura, la LOPPE incrementó la posibilidad de participar políticamente a través de organizaciones.</p>
	Libertad de expresión.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El acceso a medios de comunicación se convirtió en una <i>prerrogativa</i> de los PP. <p>La posibilidad de publicitar las plataformas políticas de los PP, así como sus ideologías,</p>

⁵⁸ *“Tener la sartén, por el mango”*: frase coloquial empleada en México para describir la situación de un sujeto que mantiene el control de cierta situación, como el *Chef* cuando toma una sartén, para emplearla según su materia.

	<p>representa una extensión de la libertad de expresión, que va de la mano con la existencia de elecciones libres y justas.</p>
	<p>Derecho al voto. SIN MODIFICACIONES.</p>
	<p>Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo. SIN MODIFICACIONES.</p>
	<p>Fuentes alternas de información. SIN MODIFICACIONES.</p>
<p>2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva</p>	<p>◆ Se modificó profundamente a la autoridad electoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se admitiría, en la Comisión Federal Electoral, a representantes de PP con registro condicionado (sólo tendrían derecho a voz). 2. Los integrantes de las comisiones locales se elegirían por insaculación, a partir de una lista extraída del Registro Nacional de Electores (lo que le restaría esta otrora prerrogativa a la SEGOB). 3. Los PP tendrían un representante en el Registro Nacional de Electores. <p>El equilibrio de poder en el seno de la autoridad electoral, es parte fundamental del ejercicio imparcial de las funciones que ésta desempeña. Las modificaciones de la LOPPE permitieron que el órgano electoral mexicano se acercase un poco más a este supuesto.</p> <p>◆ Se elaboró un esquema de subsidiariedad para impugnar una elección: se podía impugnar una casilla o un distrito, o la calificación del Colegio Electoral, por separado.</p> <p>◆ Introdujo nuevas causales de nulidad.</p> <p>◆ Convirtió a la autoridad en última e inimpugnable instancia electoral</p> <p>Las medidas anteriores son cimiento evidente del proceso de judicialización del conflicto político; mismo que, como se observará más adelante ha sido constante en la evolución del sistema electoral mexicano y es, además, consustancial al desarrollo de una democracia.</p>
<p>4. Que sus</p>	<p>Elegibilidad para SIN MODIFICACIONES.</p>

<p>preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.</p>	<p>ejercer un cargo público.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Introduce la <i>representación proporcional</i> e incrementa el número de diputados (de 300 a 400). Los 100 diputados “nuevos” se elegirán de acuerdo a un sistema de listas por circunscripción, según el principio de proporcionalidad. Se excluye de dicho sistema a los PP con más de 60 escaños de mayoría relativa. ◆ Se amplió la Cámara de Diputados a 400 representantes (300 electos por MR y 100 por RP: <i>sistema mixto con dominante mayoritario</i>). ◆ Los diputados plurinominales serían electos de acuerdo a una lista por circunscripción y sólo si su partido conseguía más del 1.5% de la votación. <p>Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias.</p> <p>La figura de los diputados de RP fue una innovación que le permitió a México, <i>delinear las políticas gubernamentales</i> de manera más representativa. Incluir la disidencia en los procesos de toma de decisiones no puede ser observado sino como un importante reconocimiento de la poca adecuación de las normas electorales, anteriormente vigentes, a los retos de la realidad social nacional.</p>
--	---

1986: Judicialización el conflicto político

Antecedentes

La reforma electoral anterior (1977), amplió los índices de participación de distintos sectores sociales, a través de PP diferentes al PRI. Se hicieron presentes en la lid electoral: trotskistas, socialdemócratas, cristeros, nacionalistas, comunistas, revolucionarios; hasta entonces excluidos de la práctica política formal (o legal, cuando menos).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Pero el panegírico electoral se truncó antes de empezar: los saldos de la elección en el estado de Chihuahua, del año 1986, iban a demostrar que tantos años de hegemonía no eran fáciles de terminar.

Por si esto fuera poco, en el sexenio del ex Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988), nuestra moneda vivió una de sus peores devaluaciones: aproximadamente del 6500%.

En ese contexto, el 18 de junio de 1986, el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó las instrucciones del Presidente a la SEGOB para que se organizaran, entre julio y agosto del mismo año, nuevas *audiencias* sobre la renovación electoral (tal y como había hecho el ex Presidente López Portillo en 1977).

En las audiencias se debatieron los siguientes temas, según lo retoman (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 168-177):

❖ *Integración de los órganos de representación popular*

- La discusión giró en torno a la RP: el PRI la repudiaba, y era el único, naturalmente.⁵⁹
- Se discutió sobre la integración del Senado: los PP querían alcanzar representación en la Cámara Alta.⁶⁰

❖ *Partidos políticos*

- La apertura de los medios de comunicación a los PP, fue causa de consenso absoluto... (excepto, quizá, para los propietarios de medios de comunicación).
- El disenso fue grande en lo respectivo a la barrera del porcentaje mínimo de votos para mantener el registro.

⁵⁹ Dados los efectos de la representación proporcional y tomadas en cuenta las características nacionales, los PP “de oposición” se habían dado cuenta de que la repartición de escaños por representación proporcional era la forma más segura de hacerse con escaños en el Congreso.

⁶⁰ En este punto es importante recordar una aportación al debate, que si bien tardó varios años en cristalizar, en las elecciones federales de 2006 se volvió realidad; me refiero a lo que el ex Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia planteó:

“[...] otorgar el voto a los mexicanos que se encontraran en el exterior.”
(Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 170)

Al respecto Woldenberg apunta que, en 1999, el antedicho fue uno de los temas más debatidos “infructuosamente” en el Congreso de la Unión. Hoy día, ya hemos vivido la experiencia de su aplicación.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- Se propuso la remoción de los obstáculos que quedaron en la LOPPE a la formación de frentes y coaliciones.

◆ *Integración de la autoridad electoral*

- El inevitable sesgo personal de cada contribución hizo imposible distinguir corrientes, pero básicamente se podría decir que el PRI y el PARM deseaban mantener la integración cargada de “oficialismo”; mientras que los PP “de oposición”, buscaban una integración más *imparcial*.⁶¹

◆ *Calificación electoral*

- Las opiniones eran múltiples y diferían entre sí: iban desde mantener el Colegio Electoral (agrandarlo o achicarlo, según quién propusiera), hasta instituir un Tribunal Autónomo de lo Electoral; incluida la opción de que fuese la propia CFE la nueva titular de la responsabilidad calificativa.

◆ *Padrón electoral*

- Existieron dos convergencias principales en la discusión al respecto: *depuración y actualización*, del padrón electoral.

Con posterioridad a los foros de debate, convocados por el gobierno, cuatro PP “de oposición” (PAN, PSUM, PRT y PMT) inauguraron una práctica que –posteriormente- sería recurrente: decidieron organizar un foro para debatir sobre los temas, a sus juicios, desestimados. El evento se llamó: “Foro por el Sufragio Efectivo” y los tópicos discutidos fueron (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 176-177):

1. *El establecimiento de una junta electoral*
2. *Selección de los funcionarios de casilla por medio de insaculación*
3. *Creación de instancias calificadoras de los procesos electorales (integradas por ciudadanos y representantes de los PP)*
4. *Adopción del sistema de representación proporcional en cámaras y ayuntamientos*
5. *Equidad en el sistema jurídico electoral*
6. *Derecho de radiodifusión de las organizaciones políticas y sociales*
7. *Prohibición de afiliación corporativa*
8. *Libertad de asociación a organizaciones sociales*
9. *Prohibición del uso de recursos públicos en las campañas*
10. *Creación de credenciales de elector con fotografía*
11. *Escrutinio público de votos*
12. *Tipificación de delitos electorales*
13. *Aumento de tiempos en radio y televisión para los PP, y en horarios de mayor audiencia*

⁶¹ En este caso, “imparcial” es un eufemismo, entiéndase; empleado para no decir: “conveniente a sus propios intereses”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Naturalmente, fue poca la repercusión de las iniciativas “de oposición”; mientras que el contenido enviado por la oficina del Ejecutivo, fue aceptado sin dilación en las cámaras.

Características

La reforma en cuestión una vez aprobada en las cámaras, tocaba los siguientes puntos:

◆ *Integración de la Cámara de Diputados*

- Mantiene el sistema mixto con doble componente mayoritario.
- Aumenta el número de diputados a 500 (300 de MR y 200 de RP).
- Modifica la fórmula para convertir votos en escaños, de manera que disminuya la probabilidad de sobrerrepresentación de un PP; pero mantiene una cláusula que convertía “cualquier mayoría de votos en mayoría absoluta de escaños” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 180)
- Especifica que en caso de haber vacancias de RP, serían ocupadas por el diputado que siguiera en la lista de la circunscripción.
- Unifica la votación de diputados (MR y RP) en una sola boleta, para evitar el “tráfico de votos”.
- Dividió al país en 5 circunscripciones (antes no había una disposición al respecto).
- Estableció que la fórmula de primera proporcionalidad sería la única para el reparto de escaños de RP.⁶²

◆ *Integración del Senado*

- Modifica el proceso de renovación para que cada tres años haya elecciones y se cambie la mitad de los representantes, de manera alternada.

◆ *Modificación del Art. 60 de la CPEUM*

- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros; pero serán todos los diputados/ senadores, quienes conformen el Colegio Electoral; no sólo 100, como sucedía anteriormente con los diputados.
- Dejó de lado a la SCJN en la calificación de la elección por medio del recurso de reclamación.
- Instituyó un “Tribunal de lo Contencioso Electoral” (cuyas decisiones eran vinculatorias y sólo podían ser modificadas por el Colegio Electoral).

⁶²

A diferencia de lo que sucedió en la reforma de 1977, “Sólo quedó la llamada fórmula de primera proporcionalidad, que tendía a favorecer a los partidos más pequeños; ya que el primer reparto se haría con base al (sic) llamado ‘cociente rectificado’, que resultaba de dividir el total de la votación efectiva entre el número de curules multiplicado por dos.” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 190)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Consecuencias

Cabe destacar que en este ejercicio legislativo, los diputados oficialistas se permitieron modificar la iniciativa presidencial, dando cabida a proyectos de la oposición (por supuesto, lo anterior fue efectuado en forma poco sustancial).

- ◆ Después de esta reforma las candidaturas comunes podían emplear los nombres y emblemas de todos los partidos coaligados.
 - Aparece la figura de la “Candidatura Común”

- ◆ El contenido de esta reforma, modificó la composición de la autoridad electoral:

Antes (todos con derecho a voto)	Después
Secretario de Gobernación	Secretario de Gobernación (con derecho a voto)
Representante de los senadores	Representante de los senadores
Representante de los diputados	Representante de los diputados
Un representante por PP	Varios representante de varios PP, asignados según el porcentaje de votación
Notario	

“Se trató, sin duda, de la peor fórmula [organizativa de la CFE] en la historia electoral mexicana.” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 187)

Dada la “representación proporcional”, al interior de la autoridad electoral, ni siquiera el gobierno -con sus tres votos- (de origen priista) y la oposición –con sus respectivos nueve-, en conjunto, podían sobrepasar el número de votos del PRI, que por sí mismo juntaba 16 votos.⁶³ La situación se repitió en las comisiones electorales locales.

⁶³ Distribución de los representantes por PP en 1988 (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 194):

Partido Político	Número de representantes en la CFE
PRI	16
PAN	5

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

- ◆ A pesar de que “la oposición” trató de discutir el tema de la *cláusula de gobernabilidad*, el PRI seguiría teniendo mayoría en la Cámara Baja, a pesar de no tener más del 50% de los votos.
- ◆ Se ordenó una disminución del tiempo entre la jornada electoral y la publicación de los cómputos.

Además de lo anterior,

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los <i>requisitos para la democracia</i> :
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse a organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El texto modificado en este proceso, suprimió el <i>registro condicionado</i>. <p>Dicha supresión echó por tierra lo conseguido en 1963, constriñendo la posibilidad de participar y de acceder a escaños de RP para grupos minoritarios.</p>
	Libertad de expresión.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La reforma en cuestión, “blindó” la participación política, contra la intervención del clero y de actores extranjeros. <p>Si bien, desde varios puntos de vista la representación de intereses extranjeros en la agenda de cualquiera de los Poderes de la Unión, es pernicioso para el bienestar nacional, en el debate sobre si los ministros de culto y las agrupaciones religiosas pueden, o no, opinar y participar de la vida política nacional, se contempla la posibilidad de que negar la voz y voto de quienes forman parte de instituciones religiosas, constituya una violación de la libertad de expresión.</p>
	Derecho al voto.	<p>Como se menciona anteriormente, el “blindaje” que esta reforma proporcionó (contra la intervención de los ministros de culto), hoy es reconocido como una violación a la libertad</p>

PFCRN	1
PPS	1
PARM	1
PMS	2
PDM	1
PRT	1
TOTAL	31

		<p>para ejercer el voto activo. Sobre si dicha concepción puede extenderse al voto pasivo, el Estado Mexicano, se continúa manifestando en contra.</p>
	<p>Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo.</p>	<p>En este caso, se pueden observar los mismos rasgos que en los dos incisos anteriores. Uno de los argumentos esgrimidos por quienes desean mantener, a las instituciones religiosas, fuera de la lid política es que la participación de los ministros de culto se daría por medio de la influencia coercitiva⁶⁴ sobre su feligresía.</p>
	<p>Fuentes alternas de información.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva</p>	<p>Elecciones libres y justas.</p>	<p>◆ El 28 de febrero de 1987, se inauguró el Tribunal de lo Contencioso Electoral (había sido delineado en la iniciativa presentada por el Ejecutivo. No podía anular las casillas y tenía otras limitaciones; pero sus integrantes serían electos a propuesta de los grupos parlamentarios de los PP por medio de una negociación en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, permitiendo participación de los “oposidores”). La integración de dicho órgano colegiado sería la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Magistrados numerarios: siete. • Magistrados supranumerarios: dos. <p>La constitución de una autoridad jurisdiccional electoral, es parte del proceso de judicialización del conflicto político y constituye un importante paso hacia la construcción de un orden democrático. Idóneamente, un órgano de las características del Tribunal de lo Contencioso Electoral, permitiría elevar la certidumbre de justicia y libertad en el proceso electoral, aunque sin conseguir dar el salto de la naturaleza administrativa a la jurisdiccional.</p> <p>◆ El proceso de modificación, buscó reglamentar el financiamiento público a los</p>

⁶⁴ En el sentido de que, quienes dirigen congregaciones religiosas, suelen ser vistos como autoridades espirituales y, contrariamente a los representantes electos democráticamente, no se someten (seguro hay quien dirá que: “ni tienen por qué”) a mecanismos de rendición de cuentas.

	<p>PP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Delimitó el aprovechamiento de tiempos en medios. <p>Las dos medias anteriores, tuvieron efectos con tendencia hacia la equidad que, naturalmente, elevaron el nivel de justicia presente en las elecciones y en el actuar político de los PP en general.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Se modificó la composición de la autoridad electoral. <p>Modificación que se caracterizaría por implantar un insuperable desequilibrio en el seno de dicha autoridad. Naturalmente, las consecuencias de esta acción se contraponen al objetivo de reforzar los rasgos característicos del ejercicio democrático de “libertad y justicia electoral”.</p>
<p>3. Que sus preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.</p>	<p>Elegibilidad para ejercer un cargo público.</p> <p>En este caso se pueden retomar los argumentos expuestos en lo relativo al “blindaje” contra: “extranjeros y ministros de culto”.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>La Asamblea de Representantes del Distrito Federal</i> entra en funciones como un: <p>“[...] <i>órgano de representación ciudadana dotado de autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como para realizar funciones de control de la administración pública del DF y promover la participación y gestoría en los términos de la propia ley.</i>” (Hurtado, 1987).</p> <p>Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La proporcionalidad en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión creció sin ser absoluta. ◆ Se determinó que un número de 30 candidatos a diputados por el principio de MR, podían aparecer también como candidatos en las listas de RP. <p>Lo anterior pudiese consistir en una perversión del sistema de composición de la Cámara de Diputados, pues significaría que –aún si no ha</p>

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

sido electo por sus posibles representados-, un
politicastro tenía la opción de convertirse en
representante si, al interior de su PP, conseguía
los apoyos necesarios para quedar en los
primeros lugares de la lista de RP.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

1989-90: Transición por pacto

Antecedentes

En el periodo de ajuste experimentado entre 1986 y 1987, se intentó volver a la idea original de que sólo los PP más grandes tuviesen voto en la CFE, mientras que los otros partidos contarían exclusivamente (por no decir: “excluyentemente”) con voz. Esto generó una displicencia tal, que la Cámara de Diputados se convirtió en territorio insurrecto. A raíz de lo anterior, la distribución de la representación en la CFE, se configuró de la siguiente manera:

Pertenencia de los Representantes:	Cantidad:
PRI	16
PP de oposición	12
Presidente de la CFE (Secretario de Gobernación, que también era priista)	1
Representante de la Cámara de Diputados (priista)	1
Representante de la Cámara de Senadores (priista)	1

Una de las características negativas del sistema electoral hasta este momento, había sido que la votación de los PP en el seno de la autoridad electoral, no podía generar acuerdos. Arturo Núñez lo expresa diciendo:

“La suma de parcialidades no daba imparcialidad”

(Carpizo McGregor, Núñez Jiménez, & Orozco Henríquez, 2010)

Pues, ni siquiera sumando los votos de toda la oposición con los del gobierno (situación que evidentemente no acaecía), se hubiese alcanzado a superar el peso del voto priista. No es necesaria demasiada imaginación para entender que dicho modelo haya sucumbido frente a la crisis de legitimidad gestada por *inputs* de las características que los resultados electorales de 1988, tuvieron.

Por otro lado, la autocalificación de las elecciones, efectuada por los Colegios Electorales, había agotado su capacidad legitimadora de los resultados. Los Colegios, enfrentaban problemas de diseño que eran resultado de los cambios ocurridos en la conformación del Poder Legislativo Federal: cuando la Cámara tenía 400 Diputados, el Colegio se conformaba por 100 legisladores

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

quienes, en representación de todos los demás, calificaban el proceso; cuando el legislativo creció a 500 Diputados, el Colegio se hizo *universal* y el sistema empezó a sufrir los yerros de 500 Diputados en conjunto.

Naturalmente, pero no con independencia de lo antedicho, el desencadenante principal del proceso de reformas iniciado en 1989, fue la sucesión de hechos que secundaron al resultado electoral de 1988.

Ese año hubo elecciones concurrentes y, tras la jornada electoral, el entonces Presidente de la CFE, Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, anunció que no se podía dar a conocer los resultados electorales debido a una “caída del sistema” (queriendo dar a entender que el sistema de cómputo presentaba fallos técnicos). Cuando finalmente, la CFE presentó los resultados de la elección, el candidato priista: Carlos Salinas de Gortari, fue declarado ganador.

Sin embargo

“La situación era extremadamente grave: algunos hablaban incluso de ‘crisis constitucional’ y otros, en un pedestal de autocomplacencia, de un simple ‘accidente’ electoral en el camino ascendente de la Revolución mexicana.” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 212).

El debate causado por la crisis sobrevenida (discusión que, por lo demás, generó esta reforma) giraba en torno a que la oposición en su conjunto (alegóricamente: Rosario Ibarra de la Piedra, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier; es decir: los candidatos a la presidencia del Partido Revolucionario de los Trabajadores, del Frente Democrático Nacional (FDN)⁶⁵ y del Partido Acción Nacional, respectivamente) no estaba de acuerdo en que se permitiese la prevalencia de un modelo cuyas desbordadas fronteras resultaban incapaces de generar confianza. Así, la propia oposición desconoció el resultado de la elección, pidió la anulación de los comicios y el “restablecimiento de la legalidad”⁶⁶.

⁶⁵ Compuesto por los partidos:

- Popular Socialista (PPS)
- Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
- Mexicano Socialista (PMS)
- del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)

⁶⁶ El candidato del FDN, incluso pidió el establecimiento de un gobierno interino.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Como estrategia para la distensión, el –entonces- Presidente electo: Carlos Salinas de Gortari, convocó (a la manera en que lo hiciese otrora López Portillo) a debatir sobre temas coyunturales de especial relevancia para el sistema político mexicano: *pago de la deuda externa, fortalecimiento de la participación y organización ciudadana (“mediante las simplificaciones de los procesos electorales, para consolidar avances democráticos, incluyendo la posibilidad de reformas legales en su caso”), combate a la inseguridad, diseño de programas para enfrentar la pobreza.*⁶⁷

Cuauhtémoc Cárdenas reaccionó contra Salinas de Gortari haciendo un llamamiento a

“[...] dar la lucha, pero por la vía pacífica y legal [...] a hacer de esta mayoría una poderosa fuerza política y civil [...] pero que rechace la violencia [...]”. (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 214)

Quizá la parte más importante del proceso que vivió nuestro sistema político al enfrentarse a la coyuntura poselectoral de 1988 fuera esta conclusión; que si bien fue explicitada por sólo uno de los contendientes a la titularidad del ejecutivo, era a todas luces compartida por las restantes fuerzas políticas.

Características

Habiendo acordado sobre la importancia de dirigir todos los esfuerzos reformadores al alisado de la arena electoral y, tomando en cuenta que –como resultado de los comicios de 1988- el PRI había perdido la capacidad para transformar la CPEUM por sí solo, los actores hicieron las siguientes modificaciones, por medio de un arduo proceso de negociación⁶⁸:

◆ Sobre la legislación electoral:

⁶⁷ Cualquier parecido con lo sucedido en 2006, seguramente, es mera coincidencia.

⁶⁸ Cabe destacar que, dado el fuerte rechazo de “la izquierda” (cuya fase embrionaria fue el FDN) hacia el gobierno salinista por su “ilegitimidad” e “ilegalidad” las negociaciones se suscitaron mayoritariamente entre el PRI y el PAN.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

- Desapareció el Código Federal Electoral, dejando lugar al advenimiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta aprobación tuvo lugar en 1990.
- Se modificó la localización constitucional de las disposiciones sobre organismos y funciones electorales (del artículo 60 constitucional, pasó al 41).
- El proceso electoral pasó a ser una “*función estatal y pública*” (dejando así de ser responsabilidad del gobierno para comenzar a ser responsabilidad del Estado, quien delegaría el encargo en los ciudadanos y ciertos órganos con la participación de PP).
- El Registro Nacional Ciudadano (RNC) adquirió rango constitucional. Pero se hallaba congelado por la adopción de un artículo transitorio que determinaba la continuación del uso del Padrón Electoral mientras el RNC no se volviese operativo.

◆ Sobre la autoridad organizativa electoral:

- Se determinó que el organismo encargado del proceso electoral debía tener un carácter público; estar dotado de autoridad; ser profesional; gozar de autonomía en sus decisiones; tener una estructura descentralizada; y estar regido por los principios de: *certeza, imparcialidad, objetividad y publicidad*.
- Se determinó integrar los organismos electorales con personal calificado y remunerado (la nueva ley ordenó la creación de un Servicio Profesional Electoral), y se dividirían sus órganos según sus funciones específicas: *técnicos, de vigilancia, y directivos*.
- Se distinguió la necesidad de encontrar un sistema confiable para proporcionar un padrón electoral cierto.
- El legislador resolvió integrar al órgano superior directivo de la autoridad electoral por “consejeros” y “consejeros magistrados”. Pero no consiguió el nivel de especificidad mínimo necesario para poder producir una correcta e imparcial fórmula de integración del órgano.
- Se creó el nuevo Registro Federal de Electores.
- Se crearon las casillas especiales (para ciudadanos en tránsito).
- Se diseñó un programa de conteo rápido y presentación preliminar de resultados.
- Se adoptó la insaculación como procedimiento para seleccionar a los funcionarios de casilla.

Para satisfacer las expectativas anteriores, sobra decirlo, se creó el IFE. Dicho Instituto, fue:

“[...] *el más grande avance de la reforma electoral de 1989-90; fue una respuesta amplia y significativa a la preocupación de actores y observadores de la política nacional. Desde su creación, México ha dado un salto indiscutible en materia de organización electoral.*” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 249)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

y –en aquel momento- consiguió mantener un elevado nivel de confianza ciudadana, respecto de su funcionamiento, a pesar de que su órgano directivo central (el Consejo General) estaba presidido por el Secretario de Gobernación⁶⁹.

◆ Sobre la autoridad judicial electoral:

- Se dio la extinción del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), creándose el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).
- Se cambia el sistema de designación de los integrantes de esta autoridad, ya no es a propuesta de los grupos parlamentarios, sino a propuesta del ejecutivo federal y por ratificación de la mayoría calificada de la cámara de diputados.
- Se estableció constitucionalmente la permanencia del TRIFE; determinándose que éste podría sesionar en pleno o en salas regionales; que resolvería en una sola instancia y que sus sesiones serían públicas; que emplearía magistrados y jueces instructores. Fueron adoptados cuatro recursos jurídicos para impugnar las elecciones: recurso de queja, de reclamación, apelación y reconsideración.
- Se determinó que “contra las resoluciones del Tribunal no procedería recurso alguno”, “pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral [serían] revisadas o en su caso modificadas por los Colegios Electorales”.
 - Sin embargo, sólo podrían ser modificadas o revocadas (las sentencias del Tribunal) por los Colegios, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes.

◆ Sobre los Colegios Electorales:

- Cada cámara calificaría la elección de sus miembros.
 - El Colegio de Diputados tendría 100 miembros (antes de esta reforma lo habían integrado 500) y la fórmula para seleccionarlos sería benéfica para el partido mayoritario.
 - El Colegio de Senadores se instalaría con todos los miembros de la Cámara (los anteriores y la mitad que se renovarían en cada elección).

⁶⁹ Composición del Consejo General del IFE en 1990:

Presidente	Secretario de Gobernación
Representantes de la Cámara Legislativa	Cuatro, dos por Cámara (uno perteneciente a la primera fuerza y otro, parte primera minoría).
Representantes de los PP	Por cada 10% de la votación obtenida en la elección inmediata anterior: entre 1.5% y 10% se asignaba un representante; entre 10% y 20%, dos; entre 20% y 30%, tres y con más de 30%, cuatro.
Consejeros magistrados	Seis. Nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República (o por sorteo, si la votación no bastaba).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- ◆ Sobre la integración de la Cámara de Diputados:
 - Habría 300 diputados de MR y 200 de RP.
 - Para acceder al reparto de escaños por RP, sería necesario contender en –al menos- 200 distritos de MR, y conseguir mínimamente el 1.5% del total de la votación nacional.
 - Ningún PP podría tener más de 350 diputados, en total.
 - El PP con mayor número de constancias de mayoría y que consiguiese el 35% de la votación nacional, recibiría suficientes escaños de RP para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Además se le asignarían dos diputados de RP (sobre la mayoría absoluta) por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 75%.⁷⁰

- ◆ Sobre la integración de la Cámara de Senadores:
 - Se mantuvo la disposición constitucional que estatúa un solo representante por entidad; esto propiciaba una representación poco acorde con la pluralidad realmente presente en todas las regiones del país.

- ◆ Sobre la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:
 - Se mantuvo la disposición de que los 40 representantes uninominales y los 26 plurinominales, se repartiesen a los PP según un ordenamiento muy similar al de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; es decir, al PP que consiguiera 30% de la votación, se le otorgaría 50% más uno de los escaños disponibles en la Asamblea.

- ◆ Sobre los PP:
 - Se volvió a aceptar el sistema de registro condicionado extinto en 1986.

⁷⁰ A esta disposición, tan evidentemente favorecedora para con el partido mayoritario, se le conoció como la “Escala móvil”; pero no era otra cosa sino el regreso de la “Cláusula de gobernabilidad”. Regreso, a la sazón, bastante desafortunado puesto que

“[...] antes la mayoría relativa se convertía en mayoría absoluta y punto [...], pero a partir de la reforma de 1989, la asignación de diputados sería más que generosa”:

Porcentaje de Votos	Número de diputados
35	251
40	261
50	281
60	301

(Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 246)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- Se determinó que el financiamiento a los partidos sería por su actividad electoral, por actividades generales, por subrogación⁷¹ y por actividades específicas.
- Se comenzó a sentar terreno jurídico para la legislación pro equidad en el acceso a tiempo en radio y televisión.
- Se suprimió la figura de las asociaciones políticas nacionales.

⁷¹ La haría el Estado a partir de las contribuciones de los legisladores.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los <i>requisitos para la democracia</i>:
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse a organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Supresión de las asociaciones políticas nacionales. <p>Un ardid del PRI, para frenar la aparición de alianzas opositoras como el FDN en 1988. El argumento fue que dichos grupos de ciudadanos ya habían cumplido con su propósito.</p> <p>Sin embargo, la</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Re adopción del registro condicionado. <p>Incrementó las posibilidades de participar de la vida pública como PP.</p>
	Libertad de expresión.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Atribución de las autoridades electorales vigilar la equidad en el acceso a medios de comunicación <p>La intervención de la autoridad en este rubro, acrecentó las probabilidades de éxito en la búsqueda de la justicia y equidad entre competidores.</p>
	Derecho al voto.	SIN MODIFICACIONES.
	Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se legisló en materia de financiamiento de los PP. <p>Al considerar la ley cuatro rubros de gasto, la la formalidad con la que se conducen las elecciones, se incrementa, y se consolidan los derecho de competencia política.</p>
	Fuentes alternas de información.	SIN MODIFICACIONES.
2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva	Elecciones libres y justas.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Permanencia de los Colegios Electorales. <p>Esto actúa en detrimento de las preferencias de los ciudadanos, porque no es un cuerpo independiente e imparcial quien tiene la última palabra en el ámbito electoral, sino los propios diputados y senadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Institución del TRIFE. <p>Acción que resulta en el fortalecimiento de la autoridad judicial electoral (e indirectamente, administrativa electoral). Ambas situaciones</p>

	<p>constituyen un paso hacia la judicialización del conflicto político, que eleva la certidumbre, transparencia y justicia en el panorama electoral.</p> <p>◆ Creación del IFE.</p> <p>De igual manera, fortalecer los procesos administrativos y responsabilizar de ellos a un nuevo tipo de funcionario (aquel perteneciente al Servicio Profesional Electoral), eleva las posibilidades de llevar a buen término</p>
<p>5. Que sus preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.</p>	<p>Elegibilidad para ejercer un cargo público.</p> <p>SIN MODIFICACIONES.</p> <p>◆ Sólo se acepta la existencia de un senador por entidad.</p> <p>Habiendo quedado claro que la pluralidad política del país, exigía mejoras en la representación y en la transformación de votos en escaños, resulta corta la idea de que un solo senador pudiese representar a la pluralidad de corrientes políticas en cada entidad.</p> <p>◆ La “escala móvil”.</p> <p>Una manera de conservar la mayoría en la Cámara, a expensas del sacrificio de la representación. En beneficio del partido mayoritario (que argumentaba tener por objetivo la gobernabilidad del país), se perjudicaba la capacidad del órgano para sopesar las propuestas de la oposición, que si hubiese estado mejor representada, habría tenido una mucho mayor incidencia en la gobernanza.</p> <p>Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias.</p>

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

1993: el fin de los Colegios Electorales

Antecedentes

La elección de 1991, gozó de una mayor legitimidad que aquella de 1988. El PRI, por lo demás, recuperó terreno que había perdido frente a la oposición⁷²; aparecieron nuevos PP (el Partido del Trabajo, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Ecologista Mexicano). Sin embargo seguían existiendo inquietudes e inconformidades.

Dichas insatisfacciones entre ciertos grupos de la oposición (sobre todo entre las filas del PRD que asistía en 1991 a su primera contienda), contrastaban con la creciente afluencia de votantes a las urnas.

Significativamente, las presiones de los disconformes giraban en torno a la fiscalización del “partido de Estado”. Éste no era otro que el PRI, de quien la oposición sospechaba que recibía dinero de todos los funcionarios colocados en el gobierno por su influencia. En este sentido, la paradoja era clara: la oposición se quejaba pero tampoco entregaba cuentas de sus ingresos por concepto de financiamiento privado –porque no había ley que obligara a los partidos a la rendición de cuentas, ante ninguna autoridad electoral-.

Características

◆ *Integración de las Cámaras del Congreso de la Unión*

- Eliminación de los Colegios Electorales. La primera instancia para calificar elecciones serían las autoridades organizativas electorales y la segunda, el TRIFE (y su Sala de segunda instancia).
- La Cámara de Senadores podría contar con cuatro senadores por entidad. Uno, sería de la primera minoría, sin importar el porcentaje de votos que consiguiera ésta

⁷² “El 18 de agosto de 1991 el PRI había reconquistado la mayoría del Congreso de la Unión (sólo diez diputados lo separaban de la mayoría necesaria para poder realizar una reforma constitucional) [...]” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 283).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- La fórmula para convertir votos en escaños, en la Cámara de diputados, eliminó, finalmente, la cláusula de gobernabilidad. Pero perpetuó la inexactitud representativa, en beneficio de la primera y la segunda fuerzas.

◆ *Control de las finanzas de los partidos políticos*

- Nunca antes había sido abordado este tema. Hasta entonces, todo había sido “prerrogativas” para los PP.
- Se dividió el financiamiento, por su origen: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Y se establecieron límites a las aportaciones.
- Se prohibió recibir dinero del gobierno, del extranjero, de los ministros de culto y de asociaciones religiosas, así como de las empresas mercantiles.
- Aportar dinero a un PP, no sería deducible de impuestos.
- Los PP deberían rendir cuentas anualmente ante el IFE.
- Se contempló en la ley, la posibilidad de que un PP perdiera el registro, como sanción máxima frente a la inobservancia de las nuevas disposiciones.
- Se otorgó facultad para imponer límites al gasto en una campaña, a las autoridades organizativas electorales. Pero los mecanismos de implementación adolecían de indefinición.

◆ *Acceso a medios de comunicación.*

- Sólo los PP podrían comprar tiempo en radio y TV. El IFE, además, haría las veces de censor en cuanto a las tarifas de venta del tiempo aire y vigilaría que se vendiera el espacio a todos los PP por igual.
- El IFE tendría también la tarea de regular los contenidos (sin violentar la libertad de expresión) de noticieros y otros espacios públicos en medios, para garantizar el menor sesgo posible en la presentación de información.

◆ *Sobre el IFE.*

- Se trató de aumentar la “ciudadanía” en el Instituto (aumentando el peso de los “consejeros ciudadanos”).
- Los funcionarios de casilla serían escogidos por doble insaculación.
- Podría facilitar la existencia y debía coadyuvar en la administración de la labor de Observadores Electorales nacionales (los extranjeros estaban prohibidos).
- El cómputo de los votos se efectuaría en los comités distritales de manera inmediata.

◆ *El TRIFE.*

- Última instancia. Autoridad jurisdiccional con rango constitucional y plenas facultades de control sobre la legalidad.
- Se creó una Sala de Segunda Instancia, de decisiones “definitivas e inapelables”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

◆ *Instrumentos electorales.*

- La “auditoría ciudadana”, surge como manera de comprobar que se estaba registrado como votante.
- Entra en vigor la disposición de 1991: la credencial para votar tendrá fotografía.
- La barrera electoral para la conservación del registro, decrecía: el PP que no obtuviera el 1.5% de la votación, podía conservar su registro hasta la siguiente elección federal ordinaria donde se le volvería a medir de la misma manera.
- Las candidaturas comunes, siguieron siendo demasiado difíciles de consumir. La legislación exigía a los PP interesados en configurar una, que su unión –en lugar de restringirse a los términos de la alianza concreta-, se extendiera a todos los cargos de elección en una coalición total.
- Se acordó la redistribución y la aplicación de la misma, para la elección de 1997.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Consecuencias

Al final de las negociaciones, sólo el PAN y el PRI quedaron de acuerdo. A pesar de que la reforma abarcó ocho artículos de la CPEUM y, según lo manifiesta Woldenberg, 170 disposiciones del COFIPE; el PRD, se deslindó de sus contenidos debido a que consideró insatisfactorio el alcance de estos.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas el 2 de septiembre de 1993; mientras que las legales pasaron hasta el día 24 del mismo mes y 23 de diciembre del mismo año.

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los <i>requisitos para la democracia</i> :
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse a organizaciones.	
	Libertad de expresión.	
	Derecho al voto.	
	Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo.	
	Fuentes alternas de información.	
2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva	Elecciones libres y justas.	
6. Que sus preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.	Elegibilidad para ejercer un cargo público.	
	Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras	

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

manifestaciones de
preferencias.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

1994: Credencial para votar “con fotografía”

Antecedentes

Los resultados electorales de 1991, así como los acuerdos entre el PRI y el PAN, permitieron aplicar una serie de reformas en distintos ámbitos de la vida política nacional. Entre éstas destacaron: las modificaciones al artículo 27 constitucional, a la personalidad jurídica de las iglesias, a la materia educativa y a las disposiciones económicas en materia de comercio internacional. Y –sobre todo-, la puesta en marcha del Tratado del Libre Comercio, el primero de enero de 1994.

El panorama político sin embargo, como dejarían claro el Subcomandante Marcos y sus subordinados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional⁷³, no era satisfactorio para todos los sectores.

Woldenberg adjudica conjuntamente, al levantamiento, a la violencia y a las reacciones de la sociedad; responsabilidad directa en el comienzo del proceso de reformas de 1994.

Así, bajo la tutela de un flamante Secretario de Gobernación (Jorge Carpizo⁷⁴), comenzaron las negociaciones bajo los ejes de “confianza, certidumbre, garantía de crecimiento económico y expansión de los derechos, atención al rezago social de diversos sectores, amnistía, inclusión y preservación de la soberanía nacional”. De dichas negociaciones, participarían como actores principales las tres fuerzas políticas nacionales más importantes (PRI, PAN y PRD; a la sazón). Y la pertinencia de una negociación con amplios márgenes de consenso se hizo –por macabro que parezca- más evidente aún en marzo, con el asesinato del candidato del PRI a la presidencia (Luis Donaldo Colosio).

Características

⁷³ Levantándose en armas, también el primer día de enero de 1994.

⁷⁴ Designado Secretario de Gobernación el 10 de enero de 1994.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Ante las amenazas de violencia, vino un periodo de intensas negociaciones que condujo a pactos entre los partidos. El “Acuerdo nacional por la Paz, por la justicia y por el diálogo”, por ejemplo: estableció lo que debía ser la legislación electoral y fue firmado por los 8 candidatos presidenciales y 8 presidentes de PP nacionales.

A las negociaciones, se les dio el nombre de *Negociaciones de Barcelona*; e incluyeron a todos los PP. Se armó una mesa con los tres PP más grandes (Carlos Castillo Peraza era el líder del PAN; Porfirio Muñoz Ledo, líder del PRD); y otra con los PP pequeños. Participó la SEGOB y el IFE.

Los resultados de dicho proceso incluyeron:

- ◆ Acuerdos que cambiaron de raíz el juego electoral, por consenso como la ciudadanía de los órganos electorales y la disposición de una nueva integración para el CG del IFE, que incluyese:
 - a. Secretario de Gobernación, como Presidente del Consejo.
 - b. Director General
 - c. Secretario del Consejo
 - d. Cuatro representantes del Poder Legislativo (con voz y voto)
 - e. Seis Consejeros Ciudadanos (con voz y voto)
 - f. Un representante por PP

- ◆ México le pide a la ONU para las elecciones de 1994:
 - Estudio técnico de la legislación electoral
 - Ayuda para registrar organizaciones internacionalesInvitar a la ONU supuso problemas porque algunos funcionarios se quejaron en razón de la “soberanía”; el problema se arregló cambiando el nombre de “visitantes” a “observadores”.

- ◆ En este proceso, con ayuda del sector civil, se efectúan los primeros conteos rápidos.

Frente a la enorme suspicacia que había levantado entre la población, lo ocurrido en 1988, se buscó brindar un *exceso de garantías* que permitiesen elevar el nivel de confianza en las elecciones. Se efectuó, por ejemplo, un concurso internacional para la adopción del líquido indeleble con el cual se suele entintar los dedos de los votantes, con intención de evitar que se vuelvan a presentar a las urnas⁷⁵. Además se utilizó un proceso de doble insaculación para determinar quiénes serían los funcionarios de casilla, esto con el objeto de que no perteneciesen todos al mismo partido.

⁷⁵ El concurso, fue ganado por el Instituto Politécnico Nacional.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

En el seno de la autoridad electoral, los PP se “autocontuvieron”; es decir: aceptaron dejar de votar (privilegio del que gozaban desde 1946). Lo que, aunado a la adopción de Consejeros Ciudadanos (ya no abogados) y a la más alta aceptación de la observación internacional, constituyeron cambios de procedimiento benéficos para la aceptación de los resultados.

Se puede afirmar que la *plena legalidad* para las elecciones, sólo fue posible gracias a la disposición de todas las partes y así, las elecciones de 1988 fueron superadas por las de 1994.

Los temas centrales de la reforma fueron:

1) Padrón electoral.

El PAN propuso, desde 1991, la credencial para votar, con fotografía. Lo que supuso la necesidad de renovar el padrón.

2) Comunicación electrónica.

Los medios masivos de comunicación se volvieron dado el desarrollo y difusión de la tecnología para la transmisión de información, un arma de dos filos: se podía incentivar la participación, o desequilibrar la contienda. Como pasaba más frecuentemente lo segundo, se tuvo que llegar a acuerdos.⁷⁶ Era la primera vez que la autoridad electoral intentaría regular el uso de estos recursos.

Frente a la posible inequidad, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión organizó el primer debate televisado, entre candidatos a la titularidad del ejecutivo federal. Además, Carpizo, desde la SEGOB, apoyó con fondos públicos la presencia de la oposición en medios pero no se alcanzó la equidad

3) Tope de gastos.

La etapa posterior al ejercicio electoral de 1994, fue la primera ocasión en que se tuvo acceso a información económica sobre los partidos. Cabe destacar que el IFE declaró, el 7 de abril de 1995, en el dictamen presentado por la comisión respectiva, que mientras el sólo el PRI había erogado 71% del dinero total gastado en los comicios presidenciales, mientras que el Partido Popular Socialista, por ejemplo, sólo hizo un ejercicio que representaba el 0.9% del total de gasto.

⁷⁶ Como los: *Lineamientos generales aplicables a noticieros radiofónicos y televisivos.*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Tomar medidas que afectasen positivamente, el contexto, en los ejes anteriormente descritos, fue posible gracias a las siguientes causas:

- ◆ Modificación del artículo 41 constitucional para dotar de autonomía e independencia al IFE y constitucionalizar su composición “ciudadana”. Aparece la figura legal de los “Consejeros Ciudadanos”⁷⁷.
 Es importante hacer notar que dicha *ciudadanización* implicó la posibilidad de que ya no fueran técnicos especialistas quienes conformaran el CG. Ahora serían ciudadanos reconocidos públicamente.
- ◆ Se aceptaron, con mayor posibilidad de acción, los “observadores” electorales nacionales.
- ◆ Los topes de gasto en la campaña, se dejaron al arbitrio de los consejos locales y distritales (órganos ahora dominados por los “consejeros ciudadanos”).
- ◆ En el IFE, además, se adoptó una serie de determinaciones administrativas (en 1996 serían recogidas por la legislación), con el objeto de aumentar la certeza y la confianza⁷⁸.

Consecuencias

Desde cierto punto de vista, la consecuencia más importante fue que la interacción de las nuevas autoridades “ciudadanas” con los regulados por sus disposiciones (PP, gobierno, empresas y particulares), consiguió elevar el nivel de certidumbre y confianza. Lo que contrastaba ampliamente con el conflicto en Chiapas⁷⁹ y las condiciones políticas generadas por el asesinato de Colosio.

La suma en esa elección, del voto de 78% de los mexicanos empadronados con la no violencia, confirmaron la vía institucional electoral como un camino idóneo para el desarrollo democrático (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 354).

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los <i>requisitos para la democracia</i> :
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse	SIN MODIFICACIONES.

⁷⁷ El primer “Consejo Ciudadano” estuvo integrado por: José Woldenberg Karakowsky, Miguel Ángel Granados Chapa, Ricardo Pozas Horcasitas, José Agustín Ortiz Pinchetti, Santiago Creel Miranda, y Fernando Zertuche Muñoz.

⁷⁸ Adopción de la tinta indeleble, remoción de funcionarios vetados, auditorías y apertura del padrón, folio de las boletas, nuevas casillas, publicación por televisión de las clausuras, debate televisado entre presidenciables, institución de la doble insaculación, etc.

⁷⁹ El cese al fuego (unilateral) había sido dictado por el gobierno federal, el 12 de enero de 1994.

	a organizaciones.	
	Libertad de expresión.	<p>◆ La SEGOB inyectó dinero público para tratar de elevar la presencia en medios, de la oposición.</p> <p>Si bien, no fue posible alcanzar la equidad, el cuidado que se puso en determinar el porcentaje de presencia en medios, del oficialismo y la oposición; así como el esfuerzo por equilibrar la contienda, incentivó la igualdad de condiciones para la libre expresión de los idearios políticos.</p>
	Derecho al voto.	SIN MODIFICACIONES.
	Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo.	<p>◆ El cese al fuego, en Chiapas, se dictó de manera unilateral, solo a 12 días de haber iniciado el combate.</p> <p>Haber considerado más adecuado el diálogo con los zapatistas, fue una prueba de la voluntad de compromiso democrático que se empezaba a ganar espacio en los procesos de toma de decisiones del gobierno priista. Los acuerdos que se empezaron a forjar, el derecho de autodeterminación, que hasta cierto punto se aceptó discutir, era prueba de que había nuevas perspectivas entre la administración pública federal.</p>
Fuentes alternas de información.	<p>◆ Inyección de dinero público en campañas publicitarias de la oposición.</p> <p>Elevar el nivel de equidad en la contienda mediática, sólo podía tener un resultado: elevar la publicitación de argumentos de puntos de vista contrarios que, a largo plazo incrementarían la calidad del debate. Lo anterior se vio reforzado por la:</p> <p>◆ Organización del debate televisado, entre candidatos presidenciales.</p> <p>Esta otra medida, elevaba la competitividad de las elecciones al hacer llegar información más fidedigna y confiable, a los electores. Fidedigna, en el sentido de que los argumentos de un candidato, serían sopesados inmediatamente por otro.</p>	
2. Expresar sus	Elecciones libres y	◆ Autocontención del voto partidista en el

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

<p>preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva</p>	<p>justas.</p>	<p>seno de la Autoridad Electoral</p> <p>Esta medida eleva directamente, el grado de certeza en la toma de decisiones del CG que ahora se verá menos “jaloneado” por sus integrantes, en direcciones antagónicas.</p> <p>❖ Adopción de los Consejeros Ciudadanos.</p> <p>Dicha modificación a la composición de los órganos electorales, permitió que se ciudadanizaran los procesos de toma de decisiones, regulándolos y eficientándolos.</p>
<p>3. Que sus preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.</p>	<p>Elegibilidad para ejercer un cargo público.</p> <p>Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES.</p> <p>❖ Aumentar la confianza en el sistema electoral aumentó la concurrencia a las urnas y ello, a manera de círculo virtuoso, aumentó la competitividad y consecuentemente la legitimidad de las elecciones.</p>

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

1996: LA REFORMA “DEFINITIVA”

Antecedentes

Para entender esta reforma, hay que reconocer sin ambages que el candidato priista, Ernesto Zedillo, se distinguió de sus predecesores por arribar al poder, con una legitimidad mucho mayor y por la vía de elecciones más: transparentes, equitativas y democráticas que todas las anteriores. De la misma manera,

“El PAN avanzó donde siempre había estado presente: en las ciudades y los estados más ricos y modernos; el PRD recogió los votantes de las zonas donde el PRI mostraba retrocesos y los quiebres más agudos, mientras el PRI se replegó y confirmó su presencia en los estados del centro del país.” (Pacheco, 1999).

Los resultados electorales, influenciados a toda luz por el nuevo sistema normativo que los regulaba, desplazaron de la Cámara Baja a los partidos: Popular Socialista, del Frente Cardenista Revolucionario Nacional, de la Revolución Mexicana, Demócrata Mexicano y Verde Ecologista de México. Mientras que sólo tres partidos (PRI, PAN y PRD) llegaron a la Cámara Alta (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 368).

Dichos resultados constituían nuevos candados a la imposición de voluntades sin consenso y con ello: un beneficio para el ejercicio de la democracia.

También, sin ambages, hay que reconocer el tono democrático del ex presidente Ernesto Zedillo, en las palabras que le cita Woldenberg; de cuando –en enero de 1996- tuvo lugar la visita del mandatario mexicano al Reino Unido:

“[...] sí, bueno, fueron legales las elecciones, sin embargo, no fueron equitativas. [...] ser equitativos tiene que ver con dos sentidos: [...] el financiamiento de las campañas políticas y también el acceso a medios [masivos de comunicación] [...]”. (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 372-373)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Zedillo y quienes se avocaron al levantamiento del andamiaje electoral en 1996, defendían la idea de que, ya habiendo conseguido los éxitos previos (institucionalización, ciudadanización, etc.) lo restante era elevar el nivel de equidad en la contienda. Por eso llamaron a su creación “la reforma definitiva”. La idea del grupo circundaba la noción de que los avances democráticos aún eran insuficientes; sobre todo en cuanto a: financiamiento de los PP, topes de gasto, autonomía de los órganos electorales y acceso a medios de comunicación.

Características

Si bien la búsqueda del cambio político a partir de la democratización del sistema electoral fue un buen comienzo, para 1996 estaba pendiente desarrollar maneras de gobernar sin mayoría absoluta, un país con gran pluralidad; ahora pujante y ansiosa de estar representada. Para alcanzar el “*Acuerdo Político Nacional*” el presidente tuvo que negociar con la oposición en un clima de guerrilla zapatista, devaluación por el “error de diciembre” y el aún fresco asesinato de su copartidario Colosio.

La *reforma definitiva* de 1996, no estuvo exenta de tropiezos políticos que la llevaran al borde de la catástrofe: la matanza de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero; el asesinato del Magistrado Abraham P. Uscanga; la crisis interna del PRD que le impelía a retirarse de las mesas de negociación y a regresar a ellas, repetidamente⁸⁰.

Sin embargo, en concierto: PAN, PRI y PRD, suscribieron con el presidente, un acuerdo que incluía los compromisos de: *concluir la reforma federal para nutrir las locales; elevar la confianza electoral para elevar la legitimidad de las acciones del gobierno; garantizar el apego a la ley a la equidad y transparencia; resolver los conflictos poselectorales inmediata, justa y respetuosamente; garantizar el apego a las instituciones y a la ley*. En el debate, se tocaron los temas de (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 382 - 384):

- ◆ Derechos políticos
- ◆ Órganos y autoridades electorales
- ◆ Órganos del proceso electoral
- ◆ Competencia electoral
- ◆ Régimen de partidos

⁸⁰ La protesta poselectoral encabezada por Andrés Manuel López Obrador –entonces en Tabasco-, toma pozos petroleros y conduce a la aprehensión y encarcelamiento de 49 de sus correligionarios; por ejemplo (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 396).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

◆ Legalidad y representación

Al mismo tiempo, el IFE organizó un foro de reforma electoral: *Foro para discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*; que trató asuntos relacionados con la ley electoral; las autoridades encargadas de aplicarla y administrar las elecciones; la equidad en la competencia durante los procedimientos electorales; los PP su representación, alianza o coalición; todo con la intención de elevar la democratización.

Producto de los debates, las dirigencias del PAN y el PRD, acordaron diez puntos fundamentales para la reforma:

1. Autonomía e independencia plenas, del IFE.
2. Control constitucional de los derechos político-electorales.
3. Fiscalización, igualdad y restricciones razonables en el financiamiento público.
4. Equidad en el acceso a medios de comunicación.
5. Prohibición del uso de colores y símbolos patrios por los partidos.
6. Desaparición del registro condicionado e incremento de porcentajes para conservar el registro y acceder a curules por RP.
7. Incentivo a coaliciones y rescate de las Agrupaciones Políticas, para la formación de PP.
8. Institución de la cédula de identidad ciudadana⁸¹.
9. Desvinculación de programas sociales con plataformas políticas de los PP.
10. Prohibición de la afiliación colectiva⁸².

Finalmente, en abril de 1996, se dio a conocer el resultado de los debates. Éste, incluía 107 propuestas de reforma (27 constitucionales, cuyo espíritu se presenta a continuación, que tendrían un impacto en 80 modificaciones legales y reglamentarias):

◆ Constitucionales

- El TRIFE asumiría el control de la constitucionalidad de los procesos electorales como órgano especializado. Sus ministros y magistrados ya no serían nombrados por el presidente.
- La afiliación masiva sería inconstitucional.
- Adoptar (formas rudimentarias de) *referéndum e iniciativa popular*.
- Impulsar el voto en el extranjero (para las elecciones presidenciales).
- Sincronía entre CPEUM y legislaciones locales.

⁸¹ Es de notar que el planteamiento sobre la institución de una cédula de identificación, sigue siendo uno de los acuerdos pendientes. El gobierno no ha logrado acordar con la oposición si será el IFE o la SEGOB quien emita este documento.

⁸² Como se verá más adelante, esta propuesta no obtuvo eco en la legislación sino hasta 2007.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- Autonomía e independencia total y definitiva, del IFE. Nueva integración.
- La calificación de la elección la haría el TRIFE. Ya no los Colegios.
- Inclusión del concepto “equidad” en el acceso a medios.
- Financiamiento 70% (por núm. de votos) – 30% (por falta de votos).
- Incrementar a 2% la barrera a la entrada para el registro. Y para el acceso a RP.

Quedó pendiente, sin embargo, la integración del Congreso de la Unión.

Consecuencias

Publicada en el DOF el 22 de noviembre de 1997, la reforma de 1996, consiguió las siguientes modificaciones:

Autoridad organizativa electoral:

- ◆ El gobierno sale definitivamente de la autoridad electoral (SEGOB se separa de la presidencia del Instituto, los PP dejan de tener voto en el CG y también los representantes del legislativo). Sólo el nuevo presidente (ciudadano puesto por consenso) y los consejeros (8) toman decisiones.

Autoridad jurisdiccional electoral:

- ◆ El TRIFE es transformado en el TEPJF. El contencioso electoral fue plenamente judicializado: la decisión última de la validez de un resultado electoral se depositó en el órgano jurisdiccional; que atendería todas las controversias electorales pudiendo ejercer el control de constitucionalidad y a nivel local y federal. Cabe mencionar que, a pesar de seguir existiendo, ya desde la aparición del TRIFE, los Colegios Electorales habían renunciado a modificar sus resoluciones como autoridad electoral.
- ◆ La disolución definitiva de los Colegios Electorales hizo que la calificación definitiva de la elección presidencial, dependiera de la Sala Superior del TEPJF, en lugar de la Cámara de diputados⁸³.
- ◆ A diferencia del TRIFE, donde los Magistrados eran propuestos por el Presidente de la República y ratificados por la mayoría calificada de la Cámara de diputados, en el TEPJF, los

⁸³ A pesar de que las elecciones de 1994, todavía fueron calificadas por el Colegio Electoral, la desaparición de dicha figura en el año de 1996, permitió que las elecciones del año 2000 sólo fueran revisadas, donde fuere necesario, por el TRIFE y el IFE.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Magistrados son propuestos en terna por los Ministros de la SCJN y es el Senado de la República quien los eligen por mayoría calificada.

- ◆ El TEPJF, goza de atribuciones plenas, no sólo para la legalidad sino para la constitucionalidad de lo electoral.
- ◆ El sistema integral de justicia electoral, no hubiese estado completo sin la adopción de un procedimiento que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había recomendado a México: el *amparo electoral*. Por ese motivo, desde 1996, el Estado mexicano, adoptó el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Sistema electoral:

- ◆ Se llevó la barrera nacional al 2% de la votación nacional emitida.
- ◆ Se crearon las Agrupaciones Políticas.
- ◆ El financiamiento público de los PP, reemplazó constitucionalmente al privado (fórmula: 70% según votos obtenidos, 30% igualmente).

Cámara de diputados:

- ◆ Techo de sobrerrepresentación: ningún PP tendrá más de 8% de escaños que su propia votación uninominal.

Cámara de senadores:

- ◆ Se incrementa el número de representantes con 32 senadores de RP, por lista nacional.

Además, en el DF se permitió la elección del Jefe de Gobierno, y se ampliaron facultades de la ALDF.

Para la posibilidad de:	Garantías institucionales:	Aspectos de la reforma y su correspondencia con los <i>requisitos para la democracia</i> :
1. Establecer Preferencias.	Libertad para formar y adherirse a organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reconocimiento de las Agrupaciones Políticas como formas de organización previas a los PP. <p>Este fue un paso muy importante para realizar la participación de los ciudadanos. Al incrementarse las posibilidades de participar y al ampliarse el espectro, los ciudadanos pueden encontrar grupos de personas con perspectivas políticas comunes y así tomar parte en la democracia; consecuentemente, ello legitimó al régimen y a las instituciones</p>

	del mismo.
Libertad de expresión.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nueva fórmula para el financiamiento de los PP. ◆ Vigilancia del IFE, en el acceso a medios que gozaba cada PP. <p>La imposición de topes de gasto más estrictos y consensados en el CG del IFE, hacía que existieran medidas legítimas para incentivar la equidad. No para censurar a los PP con mayor pujanza económica, pero sí para que estos se atuvieran a medidas equitativas que aumentarían la igualdad de condiciones en la contienda. El mismo efecto tuvo la repartición del gasto de acuerdo con la capacidad de atracción de votos; esto último, además, implicó que se estableciera una relación directa entre el “buen” trabajo de los PP, y su retribución económica. Lo que incentivaría (supuestamente) el debate y la politización. Para más información revisar: (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, págs. 454 - 464)</p>
	Derecho al voto. SIN MODIFICACIONES.
Derechos de los líderes políticos a competir por apoyo.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reconocimiento legal de las Agrupaciones Políticas. <p>Previamente discutida.</p>
Fuentes alternas de información.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ IFE vigilante, sobre el acceso a medios masivos de comunicación. <p>Esto tuvo un impacto muy positivo, puesto que los PP de oposición pudieron participar de la vida política directamente a través de los medios, con mayor equidad y oportunidad de posicionar sus agendas políticas frente a los electores. Así, se incrementaron las posibilidades de agrupar a un sector importante de votantes, entre sus afiliados.</p>
2. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fin de la calificación electoral con el modelo de Colegios. <p>El cambio de modelo calificador incrementaría la legitimidad de los procesos electorales y garantizaría certeza y justicia al momento de sancionar los hechos. Esto repercutiría elevando la participación y la anuencia al concurso electoral, elevando</p>

	<p>consecuentemente, el nivel de democracia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ El conflicto electoral sería judicializable, con la acción del TEPJF: última instancia y garante de la constitucionalidad. <p>Esto atacaría directamente el problema del acuerdo metalegal. Ya no sería necesario apelar a recursos más allá de las normas para resolver las diferencias. Se garantizarían derechos políticos entre partidos y dentro de sí mismos.</p> <p>La adopción de un tribunal constitucional como organismo técnico especializado, elevaría la confianza ciudadana y también largo plazo, impactaría profundamente en la conducta de los actores políticos.</p>
<p>3. Que sus preferencias sean tomadas en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen.</p>	<p>Elegibilidad para ejercer un cargo público.</p> <p>SIN MODIFICACIONES.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Techo de sobrerrepresentación. <p>Las medidas para equilibrar la representación en la Cámara baja, finalmente liquidarían las perniciosas prácticas del viejo régimen (como la cláusula de gobernabilidad) dándole más peso y validez al esfuerzo de los actores políticos democráticos que a los miedos del autoritarismo.</p> <p>Además, específicamente esta cláusula, elevaría el grado de certeza en la representación, elevando a un tiempo, la confianza en el Congreso y en la actividad política del régimen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Adopción de la figura de senadores de representación proporcional. <p>Si bien esta adopción, tiende a ser vista, por algunos, como “inyección de pluralismo en la Cámara alta” (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2005, pág. 427); la historia juzgaría mal esta propuesta del ejecutivo, pues favoreció en última instancia la construcción de una partidocracia que comenzaría a representar sus propios intereses por encima de aquellos de las entidades en sí. Esto, desde cierto punto</p>

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

de vista, desvirtuó la labor del Senado.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

1997-2006: GOBIERNO DIVIDIDO y CONFIRMACIÓN DEMOCRÁTICA

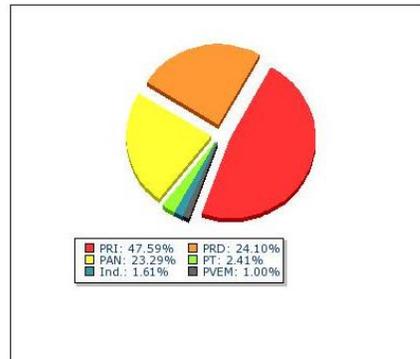
“¿A dónde irás... Mayoría Calificada?” (Cámara baja: 97-00)

Entre 1997 y 2006, hubo tres momentos muy importantes para la construcción del panorama político electoral que nos llevaron al clima social/político en el cual se sucedieron los acontecimientos estudiados en este trabajo: a) la pérdida de la mayoría absoluta (sostenida por el PRI) en la Cámara de diputados; b) la pérdida de la misma mayoría en la Cámara de senadores y; c) la alternancia del poder ejecutivo.

La mayoría absoluta de una sola fuerza política (el PRI) en el Congreso de la Unión, se perdió en dos partes:

- En 1997, el resultado de las elecciones de diputados federales “destronó” al PRI (o “determinó la participación plural”⁸⁴), en la Cámara de Diputados; es decir que el PP perdió la Mayoría Absoluta, que tenía anteriormente. Esto, ocurrió a la mitad del sexenio del ex presidente (priista) Ernesto Zedillo Ponce de León y se muestra en la siguiente tabla de composición de la LVII Legislatura

Partido	Total de curules
PRI	237
PRD	120
PAN	116
PT	12
Independientes	8
PVEM	5
Escaños vacíos PRI	1
Escaños vacíos PAN	1
Total	500



Fuente: Sistema de Información Legislativa.

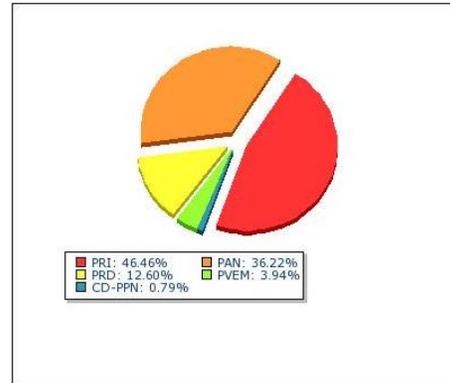
- Por causa de los resultados electorales del año 2000, el recinto senatorial vio suceder lo mismo. El PRI perdió la Mayoría Absoluta

Partido	Total de curules
PRI	59

⁸⁴ Los resultados de la elección implicaron la participación plural porque se dio una sustitución de la mayoría absoluta priista (oficial), por una nueva mayoría (de oposición) que consiguió hacerse con 261 curules (121 del PAN, 125 del PRD, 8 del PVEM y 7 del PT). (Castro, 2010, pág. 28)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

PAN	46
PRD	16
PVEM	5
Convergencia Democrática	1
Partido Político Nacional	1
Escaños vacíos PRI	1
Total	128



Fuente: Sistema de Información Legislativa.

Hay dos tipos de efecto que lo anterior tuvo en el comportamiento del –entonces inaugurado- *gobierno dividido*⁸⁵. Por un lado, se vivieron desencuentros que sin mayores preámbulos, podrían ser tildados de “conflictos de gobernabilidad”.

El primero de dichos altercados fue el que se registró en el recinto legislativo en el año de 1997, cuando la primera fuerza en Cámaras (el PRI), decidió no reconocer la legalidad de la instalación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (conformada por una de las pocas *alianzas de gobierno* que ha visto nuestro país: PAN, PRD, PVEM, PT) en razón de que dicha Mesa, no estaba siendo conformada por la fuerza mayoritaria, como exigía el Artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El segundo, momento álgido de la aparición del *gobierno dividido* en la Cámara baja, fue la rendición de cuentas sobre el estado de la administración pública federal que el Ejecutivo debía presentar el 1° de septiembre; por primera vez en la historia del PRI, un diputado no priista podría contestar al informe del Presidente de la República. La oposición estaba dictando las reglas del juego democrático. (Castro, 2010, págs. 28-31)

Por otro lado, sin embargo si se revisa el porcentaje de aprobación de las iniciativas presidenciales en 1997, cuando el PRI, ya no tenía la Mayoría Absoluta para defender en la Cámara de diputados el contenido de las propuestas, se evidencia que el miedo en el que se había basado la cláusula de gobernabilidad era infundado:

⁸⁵ “Aquél donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa” (Lujambio, 2000, pág. 319)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

LVII Legislatura (pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados)

Origen	Iniciativas				Total de iniciativas dictaminadas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas		
Poder Ejecutivo	36	3	33*	1	34*	33

*Incluyen una iniciativa de la legislatura anterior.

Fuente: Sistema de Información Legislativa.

La LVII Legislatura aprobó el 92% de las iniciativas presidenciales, con un gobierno en el que la Cámara de diputados, albergaba 62% de legisladores no priistas.

LVIII Legislatura (pérdida de la mayoría absoluta en el Senado de la República)

Origen	Iniciativas				Total de iniciativas dictaminadas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas		
Poder Ejecutivo	23	7	17*	0	17*	17

*Incluyen una iniciativa de la legislatura anterior.

Fuente: Sistema de Información Legislativa

Y, de la misma manera la LVIII Legislatura, aprobó el 74% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, aún cuando en ese momento, el presidente (Vicente Fox Quezada) era de un PP que no tenía mayorías en las Cámaras: el PAN.

...Cámara alta, y Silla Presidencial... también.

Los últimos comicios inmediatamente anteriores al momento que desencadena esta reflexión (los del año 2000), conjuntaron las supersticiones apocalípticas de los “expertos” en informática –quienes no dudaron en augurar “caídas” de sistemas, lista entre la que se encontraba el electoral- con la realidad inherente al progresivo truncamiento de 71 luengos años hegemónicos. En dicho año, acaecieron sucesos sin precedentes en la vida política nacional: 1) un PP distinto al PRI (el PAN, en este caso) consiguió ganar la elección presidencial; 2) el presidente de la República contribuyó a la desmitificación de su propia imagen, otrora intocable.

◆ Representación y Pluralismo

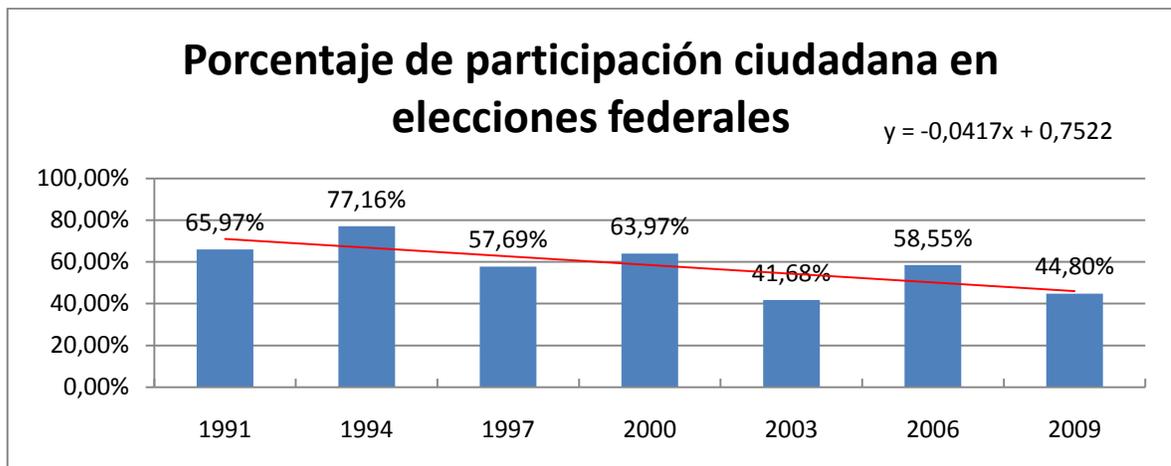
Sobre las características de la representación de fuerzas, es interesante observar el cambio que se concretó en el año 2000. Los PP que antes estuvieron proscritos y luego imposibilitados para hacerse con curules en la Cámara de Diputados, gracias a las nuevas reglas de competencia, al aumento de la equidad a la vigilancia de instituciones aptas y en constante capacitación, pudieron participar de la toma de decisiones. El sistema político mexicano, se nutrió con esas participaciones.

PARTIDO	Porcentaje Diputados
PRI	48%
PRD	24%
PAN	23%
PT	2%
Independientes	2%
PVEM	1%
Total	100%

Cámara de diputados luego de la elección de 1997. (Fuente: SIL).

◆ Participación

Un fenómeno muy particular circunda el ámbito de la participación política de los ciudadanos. Mientras los intelectuales y analistas del cambio político (los *trancisionistas*) aseguran que el proceso evolutivo del sistema político y del sistema electoral mexicanos, impactaron positivamente al régimen, democratizándolo; un análisis numérico de la participación –presentada como porcentajes de concurrencia a las urnas, a partir del padrón electoral-, demuestra que la tendencia es a la baja.



◆ Creación de ciudadanía

“Las frustraciones y deudas que ha dejado el proyecto político de la modernidad no se resuelven con la disolución de la democracia sino con su radicalización. Coincidimos con Habermas (1998, p. 61)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

en que, a pesar de los reclamos, lo que las poblaciones parecen exigir es más democracia y no menos.”

Mercedes Oración, ***La construcción de la ciudadanía en el s. XXI.***

Si se acepta la definición propuesta por David Held de que la ciudadanía es la “membrecía a una comunidad política”⁸⁶, se puede asegurar que la sociedad mexicana vivió un proceso de construcción de ciudadanía durante el periodo que se estudia en este capítulo (1977 -2006) porque se incrementó la posibilidad de participar formalmente de la vida política.

Quizá, como se ejemplifica en el inciso anterior, no haya existido un incremento sensible. Pero –en el papel- existían nuevas reglas y nuevos actores amparados por instituciones aptas para salvaguardar los principios democráticos.

Los PP, el IFE, el TEPJF y el gobierno, adoptaron maneras nuevas (en México) de observar la participación política de los ciudadanos. Unas en que la formación del ciudadano pasó a ser, sin duda, meta prioritaria la agenda político-educativa.

Fue trascendental, en el entendido de que “ciudadanía”, no es sólo la mera pertenencia legal a un conglomerado de ciudadanos, sino una experiencia diaria de dicha participación (la acción encausada de los pólites coetáneos, en la satisfacción de sus propias necesidades, por medio de la vía institucional [aún si el objetivo que les une es la reingeniería de las instituciones existentes]) que el marco legal/ constitucional de nuestro país, se abriera a la pluralidad real de la sociedad.

Ahora era posible hacer frente a la participación como requisito fundamental de la democracia radical: en la toma de decisiones ya existían mecanismos para tomar en cuenta las opiniones de todos los afectados, reales y potenciales y que las normas de acción que se consensuaran en este proceso, se fundamentaran en criterios susceptibles de ser universalizados.

Los actores empezaron a incorporar conceptos como “autonomía”, “autogestión”, “autodeterminación”; sin tanto temor por parte de las instituciones del Estado. El desarrollo, pero sobre todo, la evolución institucional, en el caso de los estados democráticos, ya era evidente, se

⁸⁶ “[...] *membership of a political community i.e. citizenship.*” (Held, 1996, pág. 81)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

daba precisamente a través de la participación de los ciudadanos entorno a la búsqueda de mecanismos útiles para la satisfacción de sus demandas.

Se comenzó a percibir una tendencia propositiva: las organizaciones sociales que anteriormente se habían abocado a denunciar problemas, estaban comenzando a reorientar su agenda política hacia la construcción de una ciudadanía consciente de sus derechos y de sus responsabilidades en torno al desarrollo sostenible.

El proyecto era un ciudadano, crítico y consciente, capacitado para comprender –e interesado en hacerlo-; para reclamar y exigir sus derechos al sector social correspondiente y dispuesto a ejercer su propia responsabilidad cívica: un ciudadano *empoderado*.

El *empoderamiento* de los ciudadanos, pensando en la evolución del Estado, debía entonces observar el cauce institucional planteado (aún si su objeto ulterior era transformar las instituciones existentes); por ello, las instituciones estaban desarrollando mecanismos que fomentasen: la difusión de su actuar, la rendición de cuentas, la participación de los ciudadanos. Este era el sentido, por ejemplo, de que el IFE contase con una Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En el contexto judicial “altamente especializado”, incluir a los ciudadanos, hacerlos parte, se trató de un ejercicio significativamente complicado, requería la construcción de una visión común de largo plazo y un marco de políticas públicas que consiguiera movilizar a la sociedad y a las instituciones, hacia el logro de objetivos en común, construyendo un binomio: “governabilidad-integración plena de la ciudadanía”.

La judicialización del conflicto político, para ser efectiva, requirió una profunda base de legitimidad que no podía alcanzarse si las instituciones vigilantes de la responsabilidad del Estado en este sentido, menguaban su capacidad como gestoras de la participación ciudadana. Por eso, sobre todo en el ámbito judicial-electoral, debía quedar claro que el compromiso al cual se llamó a la ciudadanía no fenecía con el ejercicio del voto. Era importante transmitir adecuada y continuamente la relevancia del quehacer institucional, mismo que paradójicamente no se reducía a la resolución jurídica del conflicto político. Este objetivo, en cierto sentido –como demostró el año 2006- quedó pendiente.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

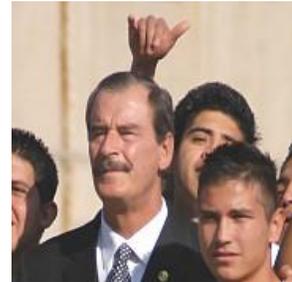
En términos generales, como se aprecia en lo anteriormente comentado, la correspondencia entre lo necesario para la democracia –según Dahl- y las características evolutivas del sistema electoral mexicano, se fueron incrementando con los años.

Aumentó la equidad en el acceso a medios de comunicación masiva; lo que fue permitiendo cada vez con mayor holgura, una participación política plural y representativa. Esto, se sumó a las atribuciones administrativas y judiciales de novedosas instituciones: el IFE y el TEPJF. Mismas que, durante el tiempo transcurrido desde su establecimiento, han desarrollado mecanismos para garantizar la justicia en la competencia.

También se vivió, en el periodo, una transformación paulatina –pero constante- de la mentalidad de los actores políticos y de los ciudadanos. Esa variación se encaminó hacia el incremento de la confianza en la vía política (y en la vía jurisdiccional); es decir: la democracia y sus procesos, pasaron a formar parte de la vida diaria de los mexicanos.

No todo estaba resuelto había situaciones imprevistas que podrían poner en peligro el progreso alcanzado, como vino a evidenciar el proceso electoral de 2006. Además, el que se hiciese patente un cambio de actitud (como reconocer la victoria del contrario, en el caso de las elecciones presidenciales de 2000⁸⁷) no implicaba que todas las mentalidades se hubiesen democratizado.

Sin embargo, había más libertad para organizarse y participar, a través de partidos distintos al hegemónico e incluso distintos a los mayoritarios. Y se había reforzado un aspecto muy importante: la libertad de expresión. Durante el sexenio de Fox, la figura que antes se antojaba divina como lo atestigua la imagen del archivo Casasola en el que se puede apreciar a manifestantes campesinos con una manta que ostenta la inscripción: “Señor presidente, gracias por la lluvia”; la del presente, se desmitificó:



En la imagen que se presenta podemos ver al mandatario, en un centro de readaptación juvenil. Cuando se toma una foto con los internos, uno de ellos hace la seña de unos cuernos sobre la cabeza del presidente; la foto, aparece en todos los diarios y –sin tapujos- se habla del tema públicamente.

⁸⁷ Hay que recordar que en dicho suceso, en cuanto fue claro que el resultado de los comicios se decantaba a favor del candidato panista; el entonces Presidente de la República C. Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, dirigió un mensaje a la nación reconociendo la victoria del blanquiazul y subrayando que el gobierno en turno apoyaba la democracia y los resultados de la elección:

“Justo ahora el propio IFE nos ha comunicado a todos los mexicanos que cuenta ya con información, ciertamente preliminar, pero suficiente y confiable, para saber que el próximo Presidente de la República será el licenciado Vicente Fox Quesada.”

(Versión estenográfica en poder del Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C.)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Pero ese no fue el único episodio, también ocurrió que durante su discurso sobre la libertad de expresión en 2005, los alumnos de la escuela de periodismo Carlos Septién García, se valieron de pancartas contra el ex presidente acusándole de inacción en el caso de la muerte de periodistas.

Y como colofón, el caso de un estudiante de derecho que le acusó de “Traidor a la democracia” el 26 de abril del mismo año. El presidente lo encaró y trató de dialogar con él. Pero el joven no respondió nada más que una ligera alusión al caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador.

Por otro lado, en el ámbito de los derechos políticos, se había conseguido incentivar la participación organizada de los ciudadanos y se había sancionado la competencia equitativa, el acceso a recursos públicos, a medios de comunicación, la calificación de las elecciones por parte de autoridades independientes y autónomas; así como se permitió la observación internacional de los procesos electorales mexicanos. La confianza y la certidumbre no pudieron sino aumentar.

En este contexto, llegó la elección de 2006.

Diferencias entre la ley electoral vigente antes y después de la reforma.

El cuadro que presento al lector es un instrumento que pretende ayudar a observar si el resultado de la comparación entre la ley electoral vigente con anterioridad a la reforma y la ley electoral reformada, es que las modificaciones efectuadas han incrementado la capacidad de la norma para satisfacer los requisitos que Robert Dahl plantea necesarios para que el Estado tenga rasgos democráticos.

Esta herramienta encuentra sustento en el contenido del capítulo que le sigue inmediatamente. Pero, dado que el texto de la Reforma es extenso y los atrevidos intentos de interpretación de esta pluma pueden representar una dilación incómoda para quien desee hacerse una idea general sobre las modificaciones a la ley, opto por facilitar dicho acercamiento.

A la sazón, dichos requisitos son:

Para la posibilidad de:	Son necesarias las siguientes garantías institucionales:
IV. Establecer preferencias	<ol style="list-style-type: none">6. Libertad para formar y adherirse a organizaciones7. Libertad de expresión8. Derecho al voto9. Derecho de los líderes políticos a competir por apoyo10. Fuentes alternas de información
V. Expresar sus preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, sea de manera individual o por medio de la acción colectiva	<ol style="list-style-type: none">7. Libertad para formar y adherirse a organizaciones8. Libertad de expresión9. Derecho al voto10. Derecho de los líderes políticos a competir por apoyo11. Fuentes alternas de información12. Elecciones libres y justas
VI. Que sus preferencias sean tomados en cuenta con la misma validez por el gobierno, es decir, sopesadas sin discriminación por su contenido u origen	<ol style="list-style-type: none">9. Libertad para formar y adherirse a organizaciones10. Libertad de expresión11. Derecho al voto12. Elegibilidad para ejercer un cargo público13. Derecho de los líderes políticos para competir por apoyo<ol style="list-style-type: none">a. Derecho de los líderes políticos para competir por votos14. Fuentes alternas de información

15. Elecciones libres y justas
16. Las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependen de votos y otras manifestaciones de preferencias

En lo sucesivo se sigue el orden de la tabla anterior. Se coloca primero (indicada con números romanos) la una de las tres grandes categorías de derechos/“posibilidades” que deben tener los ciudadanos en un Estado democrático; en segundo lugar se colocan (indicadas con números arábigos), las garantías institucionales que integran cada categoría. En tercer orden, encontrará el lector incisos que precisan algunas de las características de la nueva legislación para dar una idea de los avances y retrocesos que implican en la escala de Dahl.

- I. Para que sea posible establecer preferencias son necesarias las siguientes garantías institucionales:

1. *Libertad para formar y adherirse a organizaciones.*

- *Abrir las barreras a la entrada del sistema de partidos permite una representación más fidedigna de la sociedad plural que compone nuestro país. Por eso resulta proclive a la mejora de la representación el que las “organizaciones de ciudadanos” puedan ahora constituirse como PP (sin tener que ser APN primero) si cumplen con los requisitos del artículo 22.1 y 24 del COFIPE⁸⁸. Sin embargo, en tanto resulta poco claro el significado del concepto: “organizaciones de ciudadanos” (pues no lo define la ley), es probable que el actuar contrario al espíritu democrático primigenio de las disposiciones mencionadas, se vea favorecido.*

⁸⁸ COFIPE 2008, Art. 22.1:

“Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral”.

COFIPE 2008, Art. 24:

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
 - b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- *Se ha prohibido la afiliación gremial o por medio de organizaciones con “objeto social diferente” en la constitución de nuevos PP. Esto, por supuesto, incrementa las posibilidades de decidir, sin influencias de terceros, cuál es la posición política que mejor representa los intereses de los ciudadanos –desde un punto de vista individual-; coadyuvando en la democratización del Estado.*
- *Perder el registro como PP es más fácil (las barreras para la competencia son mayores), pero menos grave como sanción a una representación política ineficaz (las barreras a la entrada o reingreso son bajas y no hay reglamentaciones específicas en torno a PP que hayan perdido el registro en la elección federal inmediata anterior). Lo anterior podría restar importancia a la pérdida del registro ante el IFE, como sanción última; sobre todo en el caso de los pequeños PP, a los que en ocasiones se ha acusado de ser negocios⁸⁹.
En la observación, por ejemplo, del actuar coetáneo de ex dirigentes del extinto PSD, por ejemplo, vemos el reposicionamiento de figuras públicas en nuevas “organizaciones de ciudadanos” que podrían solicitar su registro como PP de manera expedita, aspirando a representar a quienes ya han votado en sentidos diferentes a aquel ostentado por la propuesta del extinto PP.
Por supuesto puede ser que quienes participaban en una fuerza política, decidan replantearse previas convicciones y posicionamientos, para poder continuar ejerciendo como “políticos profesionales”. Pero ¿qué congruencia habría en ello?*
- *Lo anterior se relaciona estrechamente con la prohibición de pertenecer a más de un PP, al mismo tiempo. Al adoptarla, la ley garantiza que el ejercicio político se “deba” efectuar con un grado más elevado de congruencia (sin que tenga esto nada que ver con la conciencia). Resulta sumamente triste que sea necesario adoptar este tipo de disposiciones; pero ante la conducta irresponsable de algunos aspirantes al ejercicio del poder público, es claro que hacía falta.
Curiosamente, el asunto tratado parece guardar una relación muy estrecha con la construcción de la cultura política nacional. Figuras públicas, como Porfirio Muñoz Ledo⁹⁰, Demetrio Sodi⁹¹, Marcelo Ebrard Casaubon⁹²; han sentado precedente con su rotativa pertenencia a las fuerzas políticas de centro, derecha e izquierda – aunque, suponiendo sin conceder, quizá no al mismo tiempo-, y a pesar de ello, siguen siendo capaces de llamar la atención del electorado. Esto no puede significar otra cosa sino que los votantes mexicanos no reparan en la trayectoria ambivalente de algunas figuras políticas. Y por lo tanto, en este contexto*

⁸⁹ Característica que, a todas luces, les colocaría en el extremo menos democrático posible de la escala de Dahl.

⁹⁰ Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega fue miembro del PRI, presidente del PARM y del PRD, para más tarde sumarse a la Alianza por el Cambio, que promovía la campaña presidencial del candidato panista Vicente Fox (Presidencia de la República, 2000).

⁹¹ Demetrio Javier Sodi de la Tijera ha sido diputado por el PRI, senador por el PRD y actualmente es jefe delegacional por el PAN.

⁹² Marcelo Luis Ebrard Casaubón fue miembro del PRI, candidato por el PVEM, Secretario General del Partido de Centro Democrático y ahora es Jefe de Gobierno del DF por el PRD.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

específico, la disposición legal aumentará obligatoriamente el nivel de congruencia de los aspirantes políticos, elevando también la correspondencia democrática de nuestro sistema.

- *Existe un incremento en la vigilancia de la proveniencia de los recursos que ocupan los PP, pero la vigilancia aplicada al mismo rubro para las APN y OSC es deficiente. Sería difícil que el Legislador pudiese prever todas las posibles variantes de afrontas a la legislación electoral; sin embargo, como esta parece ser la premisa de una ley que en aras de garantizar certidumbre se torna más y más compleja, parece necesario aclarar que existen vacíos en este sentido. La posibilidad pues, de “ganarle” a la legislación electoral, en el ámbito del presupuesto de las APN y OSC que deseen convertirse en PP implica un problema para la continuidad de una cabalidad democrática, que conviene atender.*

2. Libertad de expresión

- *El IFE ahora se encarga de regular el acceso a radio y TV. Esto eleva el grado de equidad en la contienda electoral, pero al mismo tiempo expone al IFE a una situación de conflicto con los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación⁹³.*
- *Los particulares no pueden comprar (y los concesionarios no pueden vender) acceso a tiempo en radio y TV para realizar proselitismo. Esta medida ha sido fuertemente criticada por sus repercusiones en el ejercicio de la libertad de expresión. Las perspectivas se dividen entre quienes le atribuyen la capacidad de elevar la equidad (al excluir capitales privados de las contiendas públicas) y quienes señalan que restringen la libertad individual de expresar las propias preferencias⁹⁴.*
- *La nueva ley dispone que será ilegal todo mensaje que denigre a las instituciones del Estado, incluyendo a los PP o que calumnie a las personas.*

3. Derecho al voto

- *Dentro de los mecanismos para garantizar el ejercicio del voto, se cuentan las disposiciones aplicadas a la expedición de la credencial para votar. En este sentido, la reforma no aporta al debate pendiente acerca de la determinación de la institución que es responsable de emitir una tarjeta de identidad oficial.*
- *El derecho de los ciudadanos mexicanos al voto en extranjería, o de los extranjeros que residen en territorio nacional, tampoco es un tema tratado por la nueva norma.*

⁹³ Consultar *supra* Capítulo 3, Acceso a Radio y Televisión.

⁹⁴ Lo anterior se discute en *supra* Capítulo 3, Acceso a Radio y Televisión.

4. *Derecho de los líderes políticos a competir por apoyo*

- *Buscando llevar el imperio de la democracia (valga la contradicción) al seno del CG del IFE, la nueva ley dispone que se escojan consejeros ciudadanos por vía de una “amplia consulta” a la sociedad. Consulta en la que –por supuesto- se solicita la participación de las casas de estudio y las organizaciones de la sociedad civil. La ley, sin embargo, olvida explicitar cuáles son los mecanismos por medio de los cuales podrán los académicos participar de la elección de los nuevos consejeros. Sobra decir que, sin los mecanismos legales adecuados, la disposición de la participación de la sociedad, será simplemente un discurso democrático e incluyente –al mismo tiempo que una tomadura de pelo que socavará el derecho de los líderes de opinión (y los ciudadanos en general) a participar en la competencia política-⁹⁵.*
- *Elevar la rigidez del marco de requisitos a la entrada del CG, es una característica de la nueva legislación que pudiera impulsar nuevos y mejores niveles de debate en el órgano directivo del IFE. Pero al mismo tiempo, imposibilitar el acceso a quienes forman parte del Servicio Profesional Electoral, parece una medida tendiente a perpetuar la dirección de ciudadanos –muy letrados, eso sin duda- pero sin experiencia ejecutiva en el Instituto. Carestía que tarde o temprano, se reflejará en el resultado de la labor organizativa electoral.*
- *En el mismo sentido se observan los cambios a la ley sobre la figura del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos, quienes –según las nuevas disposiciones- no pueden ser escogidos de entre las filas del Servicio Profesional Electoral.*
- *La remoción de la necesidad de gozar de “buena reputación”, para ostentar un cargo directivo en la función electoral y la adopción de criterios científicos como la “experiencia profesional” y el “concurso público” al que se abren las plazas; remarcan la contradicción que implica el hecho de no poder ser escogido de entre las filas del servicio burocrático especializado en la función electoral, para dirigir al Instituto.*
- *No exige, la Reforma, que los candidatos se presenten ante el electorado en un debate público. Aunque la gravedad del asunto parece nimia, una correcta redacción puede aclarar el problema: la Reforma no declara que participar de un debate público sea un derecho de los líderes políticos en competencia. Como tampoco se acerca siquiera a decir que sea derecho de los ciudadanos poder acceder a los contenidos de los mensajes vertidos en el curso de un debate público entre los candidatos por quienes –eso sí- “deberán” votar.*

⁹⁵ Cabe mencionar que, al 30 de Junio del 2011, el IFE todavía (desde finales del 2010) tiene *sede vacante* en tres plazas del CG. De donde quizá pudiera deducirse que la articulación de lo referente al proceso de elección de consejeros es ineficaz, no se diga ineficiente.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- *Las nuevas disposiciones convierten en sujeto de responsabilidad jurídica a toda la sociedad en su conjunto⁹⁶. Lo que implica el reconocimiento de obligaciones cívico-políticas de los ciudadanos, que antes no se tenían contempladas.*

5. Fuentes alternativas de información

- No es posible establecer preferencias políticas, por medio de un procedimiento racional; si los procesos judiciales en los que se hayan involucradas las fuerzas políticas nacionales, permanecen en secreto frente a la ciudadanía, hasta que se hallen en estado de “cosa juzgada”. Como lo hacen a pesar de la Reforma.
- Es contrario a la posibilidad ciudadana de asumir un posicionamiento político racionalmente, el hecho de que se permita el descenso en la frecuencia de la obligación de los PP para publicar teoría política o divulgar conocimientos y posturas frente a problemas coyunturales y programáticos, de la nación.
- El que los PP no tengan que gastar dinero comprando espacio en medios masivos de comunicación, ayuda a que PP minoritarios puedan expresar sus puntos de vista y sus posicionamientos. Esto incrementa la cantidad de información disponible en el momento de manifestar una preferencia, o de apoyar cierta postura por medio del voto o de alguna otra forma.
- Sólo mediante la autorización de la Unidad de Fiscalización del IFE es posible romper el secreto fiduciario/ bancario para conocer el estado de las finanzas de los PP. Esta medida preocupa, ya que implica que los órganos políticos aspirantes al gobierno de nuestro país, han logrado influir en el proceso legislativo de manera tal que no es necesario se sujeten a las mismas normas de transparencia que el propio gobierno. En este sentido, quien considere necesaria la disponibilidad de información para la toma de decisiones acertadas, no podrá sino estar de acuerdo en que la mencionada oscuridad no puede más que contraponerse a las aspiraciones democráticas del Estado.
- Una de las áreas de oportunidad democrática que más han preocupado al Estado Mexicano ha sido precisamente la existencia de pocas fuentes de información en el ámbito de los medios masivos de comunicación (el duopolio televisivo y los grandes “latifundios” mediáticos –valga la licencia- como el de Olegario Vázquez Raña o Editorial Televisa). En esta ocasión, el Legislador trató de resolver el problema que plantea la voluntad de los medios –a veces contraria a la agenda del Congreso- dotando al IFE del carisma de *gran negociador*. Ello, empero, desgasta a la institución innecesariamente y la subsume en discusiones que le restan recursos, en detrimento de la eficiencia.

II. Para expresar las propias preferencias ante otros ciudadanos y ante el gobierno, individual o colectivamente son necesarias las siguientes garantías institucionales:

⁹⁶ Para consultar más al respecto: *supra* Capítulo 3, Régimen Sancionados Electoral y Disciplinario Interno.

6. *Elecciones libres y justas*

- Retirar el financiamiento público a las APN, como se especifica en la Reforma, puede generar un aumento en la probabilidad de inequidad en la contienda. Aunque según algunas voces, como se discutió anteriormente, también puede acotar la libertad de participar políticamente que todos los ciudadanos conservamos como derecho inalienable.
- *Han aumentado las disposiciones tendientes a vigilar el origen y el ejercicio del financiamiento; es decir: se han expandido las capacidades fiscalizadoras de las autoridades electorales.*
- *Los PP ya no tienen que pagar a los concesionarios de radio y televisión para poder transmitir mensajes proselitistas. Hoy sólo ejercen presupuesto en el desarrollo (grabación) de los mensajes que publicarán. Esto, aunado a la vigilancia del IFE en el acceso a medios masivos de comunicación eleva la equidad en la contienda y la posibilidad de que los ciudadanos conozcan las opiniones de quienes sean contrarios a determinado posicionamiento político.*
- *De acuerdo con lo estipulado por el Legislador, el dinero perteneciente a los PP debe estar depositado en instituciones financieras domiciliadas en México.*
- *La legislación no es explícita respecto a que sea necesario, para fungir como Dir. de la Unidad de Fiscalización del IFE, probar que no se guarda relación con organismos directivos de instituciones financieras privadas.*
- *La posibilidad de que la Unidad de Fiscalización del IFE, pueda auxiliarse de auditores externos a la autoridad electoral, con el objeto de solventar sus pendientes en tiempo y forma, implica por un lado que el Legislador es consciente de que, dadas las características del modelo actual, la Unidad no será capaz de cumplir con sus tareas el 100% de las veces. Eso significa que se conoce (o prevé) la posibilidad realista de que el modelo falle. Desde otro punto de vista, además, esta disposición podría permitir la entrada de simpatizantes velados, de alguna postura política, a las tareas sustantivas del IFE; lo que implicaría un retroceso en los mecanismos para garantizar la equidad y la certeza en la vigilancia del proceso electoral, socavando posiblemente la confianza de los ciudadanos en las instituciones electorales.*
- *Que la ley permita el sobreseimiento de un proceso administrativo promovido por un PP contra otro por sospecha de malos manejos de los recursos económicos, en caso de que el actor de la denuncia se desista de la queja, invita al acuerdo fuera de los tribunales y por lo tanto es una disposición contraria al proceso de judicialización del conflicto político. Esto, puede dar pie al chantaje u otros tipos de tergiversación del objeto de los procedimientos jurídico-electorales; por lo tanto*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

atenúa la correspondencia entre los requisitos para la democracia y el nuevo sistema electoral mexicano.

- *Hacer presente la justicia en las elecciones ha sido uno de los objetivos que, reforma tras reforma, (desde 1977) el Legislador ha tratado de conseguir. Empero, si el tiempo que toma resolver un proceso judicial-electoral es mayor que aquel necesario para asumir el poder, es difícil que la vía judicial resulte más interesante a los ojos de los actores. Potencialmente, lo anterior podría operar a contrario sensu en la vía democrática que intenta ser el espíritu de la reforma.*
- *Establecer plazos para que las comisiones del IFE rindan informes al CG, es una buena manera de eficientar la tarea institucional. La vuelve medible y transparente además.*
- *La nueva ley ha adoptado la disposición de que el Presidente de Consejo Local, no posea más, la potestad que anteriormente tenía en la votación: el “voto de calidad”. Esta estipulación acrecienta la correspondencia entre la práctica democrática ideal y los procesos internos de los organismos electorales, pues convierte en equivalentes el peso de todos los votos de los integrantes del Consejo Local.*
- *La decisión del Legislador sobre que los escrutadores determinen la correspondencia entre el número de electores que votaron y el número de boletas en las urnas, es una buena medida para elevar la certeza y la transparencia de las elecciones. Además es un mecanismo fácil de implementar y económico.*
- *La reforma permite a los PP el acceso permanente a las bases de datos del Padrón Electoral. Lo que eleva el nivel de certidumbre del instrumento y la confianza de los PP en él.*

Por otro lado, los ciudadanos no tenemos acceso (y el Legislador no dispone nada al respecto en la Reforma) a la información relativa al número e identidad de los afiliados a un PP. En este sentido es subrayable que la ley determine la prohibición de pertenecer a más de un PP al mismo tiempo: si no se tiene un registro público y certero de quiénes son los afiliados a cada PP, cómo será posible probar que existe un ciudadano que viola la mencionada disposición.

Esta oscuridad respecto de la composición de los PP, no coadyuva a extender la confianza en la democracia, y además, como he mencionado, se contraponen a otra de las disposiciones del ordenamiento jurídico en materia electoral.

Es decir, en este punto, la Reforma busca satisfacer las necesidades de confianza en las instituciones, que sienten los partidos políticos, pero no aquellas que emanan de la ciudadanía.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- *La Contraloría General del IFE, se hace cargo del presupuesto ejercido por el Instituto, lo que resulta una medida para elevar la transparencia y rendición de cuentas; además el Contralor General, debe ostentar al menos un título de licenciatura en Contaduría Pública (u otro relacionado con las actividades de fiscalización) y debe contar con cinco años de experiencia mínima en el ámbito. Todo lo antedicho son medidas que aumentan la eficacia en el ejercicio de las funciones democráticas a su cargo. Empero, esto se ve empañado por la potestad que ejerce directamente el presidente del CG sobre él, pues toca a quien presida proponer la designación del Contralor al CG. Además, para poder aspirar a fungir como titular de la oficina que revisa las cuentas al IFE es necesario “gozar de buena reputación”, sin que la ley aclare cuál es el significado de lo anterior. Cabe destacar en último lugar, la disposición del Legislador para que “las instituciones públicas de educación superior, tomen parte en la propuesta del titular de la Contraloría al CG... lo que la ley no menciona es cómo tomarán parte dichas organizaciones, en el acto.*
- *La reforma no considera como “gasto de campaña”, la contabilización del gasto. La falta de regulación en este sentido, podría llevar a circunstancias inconvenientes para el desarrollo de una competencia justa y equitativa en la elección de candidatos.*
- *Se adoptó la idea de preservar el medio ambiente, a través del reciclaje de propaganda y la eliminación de la basura que habitualmente genera. Pero no se instituyeron mecanismos para hacerlo realidad. Esto genera desinformación, pues faculta que la ecología se utilice como discurso político, aunque diste de encontrarse presente en las condiciones reales de la competencia.*
- *El empleo de propaganda “ilegal”, genera gastos administrativos (para defensa del actor del delito), que no están contemplados en el costo de la campaña. Esto genera inequidad, puesto que quien esté en condiciones de entablar una batalla legal contra las instituciones garantes de la democracia en el Estado o contra un denunciante hipotético, tendrá más posibilidades de infringir la ley –y aún así ganar la elección- que quien no lo esté. O, en el sentido inverso, quien tenga acceso a un buen servicio legal podrá emprender un número de procesos administrativos para socavar los esfuerzos administrativos de su contrincante y distraerle del esfuerzo de la campaña. Esto desvirtuaría la judicialización del conflicto político, convirtiéndola en una herramienta de batalla electoral.*
- *La posibilidad de que cualquier persona pueda efectuar y publicar un “estudio de opinión” sobre las preferencias de los ciudadanos, sin que exista mayor previsión legal al respecto, pone la ciencia social al servicio de los intereses partidistas,*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

impunemente. Esto es peligroso porque podría permitir elevar el nivel de desinformación en torno a una coyuntura política de gran relevancia.

III. Para que las preferencias ciudadanas sean sopesadas sin discriminación por su contenido u origen, son necesarias las siguientes garantías institucionales:

7. *Que los líderes políticos tengan derecho a competir por votos.*

- *La construcción de la nueva fórmula para asignar el presupuesto a los PP (65% del SM por el número de ciudadanos en el padrón en un esquema de 70 – 30⁹⁷), depende del arbitrio de los integrantes del CG del IFE. Pero la nueva ley no incluyó mecanismos que garanticen el imperio de la racionalidad administrativa en dicho acto. Este hecho parece tender a beneficiar a los PP independientemente del estado de la economía nacional, constituyendo una suerte de medida partidocrática, que no refleja el ánimo representativo de quienes compiten por nuestros votos.
Este hecho, por ejemplo, apoya la idea de que en la Reforma se trató el tema de la repartición de espacios en medios para incentivar y equilibrar el derecho de los líderes políticos a participar en la competencia por los votos del electorado, haciendo a un lado la importancia de que la competencia –en tanto financiada por los votantes- debe observar medidas de austeridad del gasto: no basta para garantizar la democracia que los concesionarios cedan tiempo, si los PP en lugar de reducir el gasto, lo ejercen en rubros alternativos.*
- *Si bien se ha tomado la determinación de que la sustitución del financiamiento privado de las campañas políticas, eleva el nivel de equidad en la contienda y extiende el derecho a competir en elecciones democráticas, la fórmula que propone esta Reforma deja demasiado al arbitrio del CG del IFE, y no propone una construcción del tope de gastos ni de las asignaciones presupuestales que esté puramente basada en el éxito representativo de los PP.*
- *Extender nuevos derechos, no exime de nuevas responsabilidades y por eso, el Legislador acierta al imponer un marco rígido de sanciones a los precandidatos que no cumplan con las fechas de entrega de sus informes de gasto o de cese de proselitismo de precampaña.*
- *La Reforma prevé que el recuento de los votos sea posible a nivel distrital, cuando la diferencia entre el candidato presunto ganador en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en la elección, sea menor a 1% y al inicio de la sesión del consejo distrital, el representante del PP que postuló al segundo candidato, así lo solicite explícitamente. Pero ello no garantiza que –a nivel nacional- se pueda*

⁹⁷ La fórmula se explica en Capítulo 3, Financiamiento y Fiscalización. Y se puede revisar, directamente en el Título tercero, Capítulo Segundo, del COFIPE.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

hacer un recuento de los votos, si la diferencia entre el presunto ganador y quien quedare en segundo lugar es menos a 1%⁹⁸.

- *Las nuevas cuotas de género (60 – 40), incentivan la participación política de la mujer, pero tal como queda demostrado por las juanitas⁹⁹, los mecanismos formales coercitivos no son suficientes cuando lo que falta es educación cívica. En este sentido, la norma electoral podría correr el riesgo de perder funcionalidad, si no es observada ni siquiera por quienes la sancionan; lo que debe llamar la atención, pues el último capítulo de la legislación pretende facultar a las autoridades en materia para imputar responsabilidad a la sociedad civil en su conjunto. Sus sanciones pues, perderán toda legitimidad si no son acatadas ni por los propios representantes que las idearon.*
 - *Se ha dispuesto que sólo por medio de un PP sea posible la postulación a los cargos de elección popular, lato sensu la disposición antedicha podría actuar contrariamente a lo propugnado por el principio democrático de la universalidad del derecho al voto pasivo. Sin embargo *stricto sensu* la realidad de condiciones en el Estado Mexicano, hacen necesaria esta disposición, por lo menos a ojos de la SCJN, para que sea posible regular las condiciones de equidad en la contienda¹⁰⁰.*
8. *Que las instituciones encargadas de delinear las políticas gubernamentales dependan de votos y otras manifestaciones de preferencias.*
- Incorporar el concepto “precampaña” en la ley electoral permite que se observe un incremento en el número de decisiones que se toman, al interior de los PP, de manera democrática; genera un crecimiento en el porcentaje de equidad entre los géneros, en el acceso a cargos de elección y; permite incorporar el aspecto ecológico al diseño de las campañas políticas. Por otro lado, también incrementa los plazos para hacer proselitismo y los topes de gastos: hay más elecciones; pero se gasta más dinero.
 - Se redujo el tiempo de campaña. Pero el gasto en el concepto no decreció. Además, en la contabilización del tiempo de campaña y precampaña, el lapso total en el que se hace proselitismo crece, de la misma forma en que lo hacen los topes de gasto. Los costes más elevados de nuestros procesos electorales, no necesariamente elevan la calidad democrática de los mismos.

⁹⁸ Situación que es bastante plausible, toda vez que el resultado distrital es independiente del resultado nacional.

⁹⁹ La expresión se refiere a un incidente acaecido en la Cámara de Diputados: una serie de mujeres representantes, una vez ganada la elección, renunciaron a favor de hombres (amigos y familiares), alterando la composición del órgano de representación. Para mayor información a este respecto, consultar Capítulo 3, Proceso Electoral.

¹⁰⁰ Pues para regular el acceso a medios y el financiamiento de un particular a su propia campaña habría que establecer leyes demasiado específicas .

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- No se dispone de normas suficientes y claras al punto de que sea posible regular eficazmente la emisión de propaganda gubernamental en el periodo electoral. Ello puede dar pie a que el gobierno interfiera en el desarrollo del proceso electoral restando equidad y justicia en la contienda.

Como pone de manifiesto el contenido del presente cuadro (que se amplía, discute, desmenuza y fundamenta a lo largo del acápite), la Reforma se define por rasgos que, significativamente: *incrementan la equidad en la contienda y sujetan a los ciudadanos a responsabilidades jurídicas.*

Aunque también se desprende, de las reflexiones que nos han ocupado en el análisis histórico del SEM, que ninguna reforma es *definitiva*; puesto que la realidad social –cuya única constante es el cambio–, hace necesaria la adecuación del marco normativo a sus especificidades.

La Reforma electoral de 2007 - 2008, se distingue por intentar erradicar conductas poco democráticas, observadas por algunos miembros de nuestra clase política; como el poco apego a la mística partidista, o el aprovechamiento de un cargo público para apoyar al PP de su preferencia. Y estas características le conceden una correspondencia superior, en determinados aspectos, a los requisitos para la democracia; que el mostrado por la ley electoral vigente en 2006.

Sin embargo, aspectos sustantivos (que estaban pendientes), como la adopción de un marco normativo que no permita el “empate” en el juego de suma cero¹⁰¹ que son las elecciones presidenciales mexicanas; siguen pendientes.

Estas reflexiones, pues, me llevan a pensar que el acuerdo multilateral alcanzado en la aprobación de la reforma electoral, nacía de que los involucrados en el conflicto poselectoral vieron –aparentemente- satisfechas sus inquietudes coetáneas: facilidades para la constitución de nuevos PP, apertura al recuento de los votos, acceso equitativo y gratuito a medios de comunicación masiva, incremento de las cuotas de género, legalización de la *precampaña*, participación de la sociedad en la selección del CG del IFE, sujeción de particulares (morales y físicos) al marco normativo electoral, límite a las campañas negras, etc.

Lo que no necesariamente implica que el objeto del Legislador haya sido la democratización del Estado. Pero tampoco lo descarta.

¹⁰¹ Las características del sistema electoral actual, hacen que quien gana la elección, gana todo; mientras que quien la pierde, no accede a ningún beneficio: lo pierde todo.

Análisis comparativo entre la ley electoral vigente antes y después de la reforma que tuvo lugar en 2007- 2008.

Como se comenta al principio de esta obra, la reforma electoral 2007-2008 (“la reforma”, en lo sucesivo), se puede dividir en 7 capítulos; de acuerdo con los temas que trata. Bajo este título, el lector encontrará una revisión de cada uno de dichos capítulos; las observaciones ejecutadas por quien escribe, buscan recoger algunos puntos nodales del tema en análisis comparativo con la legislación anteriormente vigente. Esto, para que –una vez conociendo las características de las implicaciones de la reforma, sea posible determinar el grado de correspondencia entre ésta y los requisitos para la democracia, planteados por R. Dahl. Ello, sin embargo, se hará en el Capítulo 4.

PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

Acerca de los PP y las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), en la reforma se modifican: los fines, derechos y obligaciones de las APN, la pérdida del registro de las APN y de los PP, el derecho de los ciudadanos a formar PP, la constitución y registro de los partidos, los documentos básicos de los PP, los derechos y obligaciones de los PP, las obligaciones de los PP en materia de transparencia, los asuntos internos de los PP, el régimen fiscal de los PP, ciertas prerrogativas de los PP, las coaliciones y fusiones, y el acceso a medios masivos de comunicación.

Frente a una realidad fragmentada y ya con problemas de gobernabilidad, aparentemente, la reforma al COFIPE en lo tocante a las APN y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), efectuada en 2007-2008, representa un output exitoso del sistema político mexicano¹⁰² en temas como la sobrerrepresentación de fuerzas políticas minoritarias, así como el empleo transparente y provechoso de los recursos financieros asignados se observan en esta acción orquestada por la clase política nacional.

El aumento en la rigidez del marco regulatorio, en lo tocante a la conservación del registro como PP¹⁰³, por ejemplo, ocasionará la pérdida de registro de aquellos PP cuyo porcentaje de votos alcanzado por sí solo no rebase el 2% de la votación emitida, situación que muy

¹⁰² Esto se ha comentado previamente, en el primer capítulo del presente texto. En la reforma, mediante la reestructuración del marco normativo del IFE y la sustitución de sus autoridades, se busca paliar la inestabilidad provocada por los resultados obtenidos en los comicios: se pretende legitimar al IFE como árbitro imparcial de las acciones efectuadas por los actores comprendidos en las lindes del sistema político y se busca conciliar la desaprobación que a todas luces hace de nuestra clase política, la ciudadanía; como señalan quienes observaron detenidamente el movimiento *anulista*.

¹⁰³ COFIPE, Artículo 95.9:

“Independientemente del tipo de elección, convenio y términos del mismo, los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

posiblemente se traduzca en la pérdida de algunos registros con el consecuente ahorro para el erario nacional y la paritaria satisfacción de las demandas de ciertas fuerzas políticas mayoritarias, con quienes estos pequeños partidos bisagra¹⁰⁴, no se alían con regularidad¹⁰⁵. El retiro de los fondos públicos, antes asignados anualmente, a las APN¹⁰⁶, en apariencia representa también parte de esta nueva rigurosidad en el arbitraje de los procesos democráticos mexicanos; así como lo hace la, previamente inexistente, prohibición para actuar de manera ambivalente en cuanto a la filiación política¹⁰⁷.

Sin embargo, no podemos descartar, que la reforma al COFIPE –en tanto planteada, promovida, orquestada y acabada, por los grupos hacedores de la *realpolitik*¹⁰⁸ mexicana- esté inevitablemente inclinada a perpetuar el *modus operandi*¹⁰⁹ del sistema político mexicano (cuyos principales habitantes, no en función de su número, sino en función de su incidencia en la toma de decisiones, son los miembros de la clase política).

Por otro lado, uno de los problemas más serios, para acercarnos a la democracia, que presentan las modificaciones en lo concerniente a las APN y los PP es el siguiente, un partido político puede perder el registro, pero esta situación no es grave, pues éste puede volver a pedirlo de manera expedita.

Anteriormente, el Artículo 32.3 del COFIPE establecía que:

¹⁰⁴ Nos referimos al tipo de partidos como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que no consiguen alcanzar el porcentaje preunciado, ahora estipulado por el COFIPE, como mínimo independiente de toda alianza para preservar su registro; quienes históricamente se habían coaligado con fuerzas políticas mayoritarias en la esperanza de perpetuarse como fructífero y muy rentable negocio sufragado directamente de las arcas nacionales. Prueba de lo anterior es, por ejemplo: la campaña pro pena de muerte implementada por el mencionado partido, donde a todas luces se ignora con fragancia (por no decir: “con cinismo, fruto de la desesperación”), en su campaña publicitaria: “Pena de muerte para Asesinos y Secuestradores”, la ideología que alrededor del mundo ha caracterizado a los partidos verdes.

¹⁰⁵ La fecha en que se redactó la idea que describo, fue cercana al inicio del proceso electoral 2009. Mismo que culminó en la pérdida del registro del Partido Social Demócrata. (NOTIMEX, 2009)

¹⁰⁶ COFIPE, Artículo 35.7:

“Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.”

¹⁰⁷ COFIPE, Artículo 5.2: *“Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido político.”*

¹⁰⁸ Término acuñado por Ludwig von Rochau, para referirse a quienes hacen política fundamentándose en cuestiones pragmáticas más que en principios morales y éticos; publicado por primera vez en 1853 en su libro: *Grundregeln von Realpolitik, angewendet an den politishen Zuständen von Deutschland* (Principios de la *Realpolitik*, aplicados a la Situación Política Alemana).

¹⁰⁹ Nos gustaría poder hacer la concesión de “*modus vivendi*”, en lugar de “*modus operandi*”, pero con tristeza es menester reconocer lo que es de cada quien.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

“El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.”

En este sentido, no faltará quien apunte que, en efecto, para encontrarse en la desagradable situación de perder el registro por falta de votos, un partido político debía hacer gala de excesiva incapacidad para la negociación, toda vez que podía coaligarse con alguna fuerza política mayoritaria y evitar su desaparición –no podrá suceder esto, luego de la reforma–.

Ahora bien, con posterioridad a la reforma, el texto del Artículo 32.3 del COFIPE, a la letra, dice así:

“El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en la relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.”

Es decir: hoy un partido político que haya perdido el registro, no tiene más que constituirse como “organización de ciudadanos”¹¹⁰ o como APN y podrá volver a solicitarlo de manera expedita, situación que debe explicarse a mayor detalle, pues no podemos permitir que un PP pierda su registro e *ipso facto*, pueda volver a demandarlo de manera expedita, ya que se estaría revocando el carácter sancionador del acto de pérdida del registro ante el IFE.

Por otro lado, en lo tocante al financiamiento, a pesar de que los PP se encuentran “estrictamente” vigilados respecto de la procedencia de sus recursos, no queda clara con explicitud la forma de financiamiento de las APN ni las OSC; cuyo interés sea obtener el registro como PP.

Efectivamente, el COFIPE platea un marco de fiscalización bastante estricto a los PP. Sin embargo, no sólo permite el registro de una APN y una OSC como PP sin clausula temporal ninguna (lo que propiciaría severos problemas en cuanto a la liquidación de sus bienes como ex PP); sino que también les permite a estos, observar una inyección de capital –preguntando, sin regular, su origen y destino en ejercicios anuales¹¹¹–, y no estipula un mecanismo retroactivo o retrospectivo para auscultar la proveniencia del capital económico fundacional de la APN u OSC en cuestión, una vez que estos hayan obtenido el registro como PP.

En este sentido, el artículo 34.4 del COFIPE establece que:

¹¹⁰ COFIPE, Artículo 22.1:

“Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.”

¹¹¹ COFIPE, Artículo 35.7:

“Las agrupaciones políticas con registro deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

“Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en este Código y en el reglamento correspondiente.”

No obstante lo anterior, constituye otra área de oportunidad democrática la situación de que según lo dispuesto por el artículo 35.7 del COFIPE¹¹², las APN ya no recibirán dinero del erario público. Y por lo tanto su financiamiento, necesariamente procederá de sus integrantes o simpatizantes; lo cual se puede prestar a abusos, toda vez que puede significar la sobrerrepresentación de fuerzas numéricamente minoritarias pero económicamente más pujantes, como algunas élites lo son; puesto que como se observó en las campañas masivas de desacreditación suscitadas en 2006, en función de cuyos resultados supuestos, se modificó hasta la CPEUM¹¹³, un capital financiero dirigido a la creación de redes sociales de apoyo o rechazo a cierto candidato o PP, puede significar la diferencia necesaria para modificar significativamente el panorama electoral.

En este orden de ideas, el artículo 77.2 del COFIPE¹¹⁴ estipula la prohibición de que “personas físicas o morales extranjeras”, o connacionales que radiquen fuera del país, o inclusive “las empresas de carácter mercantil”, aporten recursos económicos a las APN (de nuevo, no se estipula nada en lo concerniente a las OSC). Sin embargo, tal y como menciona el Manual de Derecho Mercantil del Dr. Adolfo Ruíz de Velasco, de la Universidad Pontificia de Madrid¹¹⁵ el

¹¹² COFIPE 2005, Artículo 35.7:

“De igual manera, las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.”

La reforma eliminó dicho precepto jurídico del COFIPE 2008.

¹¹³ Artículo 41 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.”

¹¹⁴ COFIPE, Artículo 77.2:

“Ni podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;*
- e) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.”*

¹¹⁵ (Ruiz de Velasco y Valle): p.196

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

acuerdo en cuanto a lo que se debe entender por “empresa mercantil”, no se ha alcanzado de manera tajante; y por lo tanto, un empresario social, podría hacer gala de “buena voluntad” donando una cantidad (proporcional a su buena voluntad) de recursos a una APN o una OSC.

En este momento, es importante recordar que la Ley de Inversión Extranjera apunta, en su artículo 4:

“La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta ley. [...]”.

Y que en función de todo lo anterior, un “empresario social”, mexicano, cuya empresa esté financiada por un porcentaje inferior al 50 por ciento del capital social (y por ende sea mexicana), podrá hacer una generosa donación de recursos –de cualquier tipo-, a una APN u OSC, sin que exista mayor regulación en el COFIPE para impedirlo, que aquellas expuestas previamente.

Además, si en la auscultación del ejercicio anual correspondiente al lapso entre la pérdida de registro como PP y la solicitud del nuevo registro, luego del fracaso en comicios, sucediera que quedase evidente la inyección de un capital de dudosa procedencia, o cuya procedencia pudiera llegar a ser argumento ante la opinión pública, para desacreditar a la APN u OSC definitivamente, el gran acuerdo político implícito en el COFIPE, estipula lo siguiente:

Artículo 44.3: “Se considerará reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.”

Lo que no significa otra cosa, sino que nadie tendrá fundamento legal para enterarse de cómo obtienen su primera inversión quienes desean transformarse en PP y comenzar a recibir presupuesto del Estado; sino hasta después que la autoridad competente haya determinado al respecto. Esta oscuridad se acentúa por cada día que la OSC o APN impacte a la sociedad por medio de propaganda, antes de que sea publicado el resultado del juicio... sin que sea posible, luego, determinar en qué medida se ejerció el impacto –como sucedió en 2006.

Y si quizá lo anterior implique, en algunos casos, una disminución del coste político de las acusaciones, fundamentadas o no, en contra de ciertas APN u OSC; la búsqueda de una democracia transparente parece encontrarse, en todo caso, alejada de este tipo de mecanismos protectores de las fuerzas políticas planteados por ellas mismas, en su autoría de la reforma electoral.

LAS OBLIGACIONES DE LOS PP

“[...] serán sociedades mercantiles aquellas cuya actividad sea una empresa industrial o de comercio. Por el contrario, si su objeto es otro diverso, la sociedad es de carácter civil. Recordemos a este respecto, lo que sea ha señalado al analizar el concepto de empresario social. Este último criterio no deja de presentar inconvenientes, porque no es siempre sencillo saber cuando el objeto o la naturaleza de la actividad de una sociedad es la industria o el comercio.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Para concluir este inciso, abordo el tema que concierne al Capítulo V del nuevo COFIPE: *las obligaciones de los PP*. En él, se reduce a la mitad, la periodicidad de la publicación sobre teoría y divulgación que sostenían con anterioridad los PP. Esto resulta interesante:

México es un país sin educación; aún en 1970, una cuarta parte de la población mayor de 15 años, fue registrada como analfabeta (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995) y el descenso del analfabetismo enunciado (debiéramos decir “anunciado”) por la Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota el 4 de septiembre de 2008 (Periódico Reforma, 2008), a través de su colaborador Miguel Székely, que permite una tasa de 7.9% de analfabetas en una población de 103,263,388 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005), no representa un avance significativo en el combate de la ignorancia. Y no lo representa, porque combatir el analfabetismo no es equivalente a educar un país. La educación que le hace falta a nuestro México es aquella, casi olvidada en la época contemporánea, donde la *familia* forma parte nuclear de la sociedad. Esa donde se aprenden *valores* y donde se *mama* la cívica y ética, en casa.

¿Cómo podemos aspirar a ser una nación democrática, si creemos que los valores democráticos son una especie de inspiración colectiva y no una práctica diaria, consecutiva y reiterada?

Si en realidad la reforma al COFIPE persiguiera la transformación nacional, habría seguramente contemplado la inculcación de ideales, valores y prácticas políticas democráticas a los mexicanos, desde sus primeros años de vida. Pero al parecer las fuerzas políticas pretenden que la democracia es un acto *cuasi* mágico de voluntades, de acuerdos inspirados metafísicamente, y no de constancia y tradición.

La democracia debe alcanzarse y se alcanzará, de manera exclusiva cuando se acuerde la instrucción de los mexicanos, el retorno a la ética por encima de la ley. El recuerdo de que la ética implica una corresponsabilidad y de que nuestro país no se beneficia cuando el electorado es visto, tratado y orillado a convertirse en un consumidor irracional. De que las campañas de desprestigio –independientemente de su efectividad en la compra de votos-, representan una carga al erario público y no un avance en la construcción de un panorama democrático.

México necesita nuevas vocaciones cívico-políticas y la reforma al COFIPE no se las otorga, incluso quizá se las remueva. Hoy los PP están obligados a divulgar su acción y su pensamiento solamente 12 veces entre cada elección federal y únicamente 6 veces su vislumbrar teórico de la situación nacional, en el mismo lapso¹¹⁶.

¹¹⁶ COFIPE, Artículo 38.1:

“Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: [...]

- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

¿Cómo aspirar a efectuar un debate de ideas, que efectivamente plantee soluciones de fondo para la nación mexicana, cuando las *revistas de corazón* y las revistas pseudo científicas tienen una periodicidad más acentuada que la contribución al *intelectual colectivo*, por parte de los actores de la política nacional?!

El Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, en su página en la Internet, dice:

“Se ha demostrado que existe una relación proporcional entre el acceso a la educación y el mejoramiento de los indicadores sociales.” (CINU, 2007)

México necesita ciudadanos instruidos y educados, no solamente alfabetizados, que sean capaces de discernir y discutir los procesos democráticos, que puedan calificar con argumentos teóricos la vida política de su país. ¡México necesita ciudadanos! Y debiera existir una responsabilidad institucional y política (si se pretende corresponder con los requisitos para la democracia), perceptible en el cuerpo de la reforma al COFIPE, que demostrara un esfuerzo encaminado a la instrucción de los habitantes del territorio mexicano, con miras a su transmutación en ciudadanos. Todo lo contrario.

Cambiando súbitamente de línea argumentativa, considero importante reconocer dos aciertos observados en la nueva legislación. El primero de los cuales se refiere a la prohibición de la afiliación corporativista en la fundación de un PP¹¹⁷; mientras que, el segundo, consiste en la prohibición de que un ciudadano esté simultáneamente afiliado a más de un PP, prohibición que, tristemente, aparece como “novedad” sin precedente en la nueva versión del COFIPE.

Respecto de la primera situación, creemos que ha sido sin lugar a dudas, muestra de madurez del sistema político mexicano, poner otro *granito de arena* en la construcción de nuestra

-
- k) *Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.*
 - l) [...]
 - m) [...]
 - n) *Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;*
 - o) [...]
 - p) *Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución;*
 - q) *Abstenerse de usar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentos de carácter religioso en su propaganda;*
 - r) *Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; [...]*

¹¹⁷ Demanda del PAN en la reforma de 1996.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

democracia, al obstaculizar de ésta manera la tradicional práctica¹¹⁸ de los Gobiernos de la Revolución Institucionalizada¹¹⁹, en la estipulación del artículo 22.2 del COFIPE, el cual señala que:

“Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos.”

Resulta increíble que nuestra legislación electoral anterior, señalase exclusivamente como responsabilidad de los PP, la inclusión de una cláusula procedimental de afiliación individual; pero después de leer esta nueva estipulación para la regulación del ejercicio político, parece que la discusión en torno a la fundación de PP como el Partido Nueva Alianza, del que se ha dicho, *fue fundado y es apoyado por la maestra*¹²⁰ será finalmente zanjada, pues será más difícil recurrir a la afiliación gremial de los ciudadanos con la intención de obtener un registro ante el IFE. Democratizando así el acceso a las candidaturas a puestos de elección popular.

La segunda observación, la prohibición estipulada en el artículo 5.2 del nuevo COFIPE:

“Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido político.”

representa también un avance en la aspiración ética de la clase política mexicana, pero en la práctica, implica un retroceso social en el mismo ámbito, toda vez que significa la necesidad de estipular jurídicamente un comportamiento evidentemente carente de civismo y bastante poco pundonoroso.

Al respecto, recuerdo las palabras del Dr. en Derecho Jorge Adame Goddard (del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su ponencia: *La formación de la conciencia social mexicana* en el marco de las Jornadas de Historia en la Universidad Pontificia de México:

¹¹⁸ Recordemos las palabras de Alicia Hernández Chávez en *La mecánica Cardenista* (Hernández Chávez, 2005), donde nos explica cómo, a pesar del desmoronamiento hacia el interior, de cada una de las corporaciones, agrarias, obreras y de todo tipo, que manejaba el partido único desde su fundación; éste prevalecía inamovible y siempre poderoso, capeando toda tempestad con brío inquebrantable. Y donde recuerda también, la multiplicidad de corporaciones afiliadas al mismo: Confederación Regional Obrera Mexicana, Confederación General de Trabajadores, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Confederación Nacional Campesina, Confederación Regional Obrera Mexicana, etc.

¹¹⁹ El ex Secretario de Hacienda Mario Ojeda, en su libro testimonial: *México Antes y Después de la Alternancia* (Ojeda Gómez, 2005), utiliza esta categoría para referirse a los gobiernos mexicanos posteriores a la Revolución Mexicana y anteriores a la llegada del ex presidente de México Vicente Fox Quesada.

¹²⁰ Me refiero, por supuesto, a la lideresa **vitalicia** del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo Morales (baste, para muestra, el texto de Sara Galeote que hace referencia al desvío de 530 mdp del SNTE al PANAL (Galeote, 2009).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

“[...] a mayor ética en una sociedad, menor necesidad de la ley y viceversa”.

Por ende, la sociedad mexicana, si ha llegado a verse en la necesidad de legislar la no ambivalencia política de sus ciudadanos, parecería haber retrocedido en cuanto a las nociones éticas se refiere. Sin embargo, sería posible discutir al respecto, argumentando que en la época del partido hegemónico, la práctica en cuestión era bastante frecuente, pues los partidos satélite¹²¹ estaban formados por personas leales (o vendidas) al régimen y actuaban como agentes de legitimación de los comicios electorales; quizá inclusive por ello se haya evitado durante tanto tiempo legislar algo al respecto.

¹²¹ Como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), cuyos presidentes fueron todos priístas en algún momento: Jacinto B. Treviño, Juan G. Barragán, Pedro González Azcuaga, Juan G. Peña, Antonio Gómez Velasco, Jesús Guzmán Rubio, Carlos Cantú Rosas, Juan Jaime Hernández, Rosa María Martínez Denegri, Carlos Guzmán Pérez.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN

“Creo que los mexicanos tenemos el derecho y la obligación de exigirle a nuestro gobierno respeto por nuestro tiempo. Creo que tenemos el derecho y la obligación de exigirle, parafraseando a don Gregorio Marañón, que ese ‘patriotismo de la patria’ de que nos presumen, al que nos convocan y que nos prometen los políticos en temporada de campaña electoral, debe concretarse, ya que se llegue al poder y sobre todo de cara al siglo XXI, en algo que bien podría llamarse ‘el patriotismo del tiempo’.”

Carlos Castillo Peraza
¿Qué gobierno para México?
9 de noviembre del 2000

Me gustaría comenzar recordando las palabras de Don Carlos Castillo Peraza, ideólogo yucateco y teórico de la ciencia política, para quien la democracia constituía una necesaria “institucionalización del diálogo”, debiendo ser “pactada” y a todas luces “útil”; de manera que no se convirtiera en “[...] amontonamiento de monólogos, ni estrépito incomprensible”. Definitivamente, comparto esa idea.

En 2007, la clase política mexicana, probablemente tomando en cuenta, entre otras cosas, que uno de los principales argumentos del auto declarado “Gobierno Legítimo de México”, cuyo presidente es AMLO (El Gobierno Legítimo de México, 2006), fue el de haber sufrido la calumnia fruto del “complot” de los miembros conservadores de la élite política y económica (Revista PROCESO, 2009) mediante el acceso irrestricto a los medios masivos de comunicación (de los cuales, estos son propietarios); se dio a la tarea de concertar una modificación legal y constitucional a este respecto, cuyos resultados se pueden encontrar divididos en: *la creación del Comité de Radio y Televisión en el IFE, la institución de nuevas reglas para el acceso a Radio y Televisión en procesos electorales concurrentes y no concurrentes respectivamente, el acceso a éstos medios fuera de temporada de campaña federal, la distribución y asignación de tiempo en Radio y Televisión con fines institucionales, los procedimientos para el acceso y nuevas atribuciones de la autoridad para regular y sancionar el comportamiento de los medios de comunicación.*

De entre éstas, una de las más importantes transformaciones, es la disposición para que sea el IFE y no los PP o sus simpatizantes, quien sufrague el acceso a radio y televisión. Dejando a los PP la única responsabilidad financiera de producir sus *spots* para ser publicados en ambos medios. Ahora, será el IFE quien regule el acceso, en porcentaje (en función del tipo de elección, del PP en cuestión, y del número de PP registrados) *equitativo*, a esos dos medios masivos de comunicación¹²².

¹²² Esto se puede observar como resultado de la comparación del texto del COFIPE vigente en 2005:

Artículo 48.1:

“Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos de radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Pese a la posibilidad de que esta medida contribuya a limitar la politización de la sociedad (limitando la participación de los ciudadanos en la publicitación de sus pensamientos, opiniones y posiciones políticas); existe también la oportunidad de tornar un poco más equitativa la contienda electoral, mediante la regulación de la propaganda y la inyección de recursos que pudiesen llegar a recibir las distintas fuerzas políticas nacionales.

Cabe aquí, la posibilidad de cuestionar la existencia de una relación proporcional y causal, entre la representatividad de un PP y la cantidad de recursos financieros que pudiese llegar a recibir de sus simpatizantes. Parece natural, a un PP cuya representatividad sea “A”, recibir una

candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).”

Artículo 48.13:

“En ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.”

Con el texto del COFIPE vigente hoy en día:

Artículo 49.2 al 4:

2. *“Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y a la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en forma y términos establecidos por el presente capítulo.”*
3. *“Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.”*
4. *“Ninguna 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 propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.”*

Y del Artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo:

“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 ni 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.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

cantidad de recursos más o menos proporcional a “A” (que llamaremos A_1), y lo mismo con uno cuya representatividad sea “B” (donde la cantidad proporcional de recursos será B_1). Entonces surge la necesidad de preguntarnos si efectivamente resulta equitativa y democrática una medida tendiente a igualar la participación política de “A” y de “B” sucesivamente; puesto que la realidad política nacional ha demostrado, en repetidas ocasiones, la no exclusividad de la correspondencia representativa de los PP con una determinada clase social (si se acepta entender a la sociedad mexicana desde el punto de vista del materialismo histórico), y por lo tanto no se puede hablar de una diferencia verdaderamente significativa en la capacidad de contribución económica A_1 y B_1 ; como no esté, ésta, basada en la diferencia entre A y B.

Quizá resulte provechoso recordar el ejemplo de otras democracias (como la bipartidista estadounidense), donde no existe una limitante –además de las naturales disposiciones tendientes a salvaguardar la soberanía e independencia de la nación en cuestión-, para las aportaciones que cada uno de los PP puedan recibir de sus simpatizantes; sean éstos personas físicas o morales. Y donde, por lo tanto, las campañas políticas no se sufragan mayoritaria, ni mucho menos exclusivamente, con dinero proveniente del erario público; sin entonces llegar a representar una carga económica para el Estado (Joyce, 2007).

Será, como decíamos, ahora el IFE con autoridad emanada del COFIPE, el encargado de regular el acceso de cada PP y de determinar la validez de la asignación de tiempo en radio y televisión a las campañas para los poderes Ejecutivo Federal y Legislativo Federal respectivamente. Dejando a los PP la responsabilidad de producir los mensajes a transmitir. Ésta responsabilidad incluye también, naturalmente, al contenido del mensaje, como se puede constatar en el Artículo 41 Constitucional, inciso III, apartado C, primer párrafo:

“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.”

Sin embargo, este grado de responsabilidad, nos parece insuficiente toda vez que el significado de las palabras “denigren” y “calumnien”, podría parecer intencionadamente tendiente al equívoco como se discutirá a continuación.

El artículo en cuestión, acota la responsabilidad del emisor en el contenido de su mensaje a no deslustrar la fama¹²³ de instituciones y partidos, y a no acusar falsamente¹²⁴ “a las personas” en general. Pero acotar una libertad de expresión a no deslustrar la fama de un PP o de determinada institución es acotar la posibilidad de libre pensamiento, de evaluación del *status quo* al interior del Estado; y por lo tanto, es acotar la democracia. El efecto de un mensaje, tengámoslo presente, no es exclusiva responsabilidad del emisor del mismo. La teoría comunicativa le asigna un porcentaje de influencia al medio ambiente y en mayor medida al receptor del mismo.

¹²³ Según el primer significado publicado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Denigrar; del Latín *denigrāre* : verbo transitivo que significa: ‘Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien’”.

¹²⁴ Según el primer significado publicado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Calumniar; del Latín *calumniāri* : verbo transitivo que significa: ‘Atribuir falsa y maliciosamente a alguien palabras, actos o intenciones deshonorosas’”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Por supuesto que no debemos permitirle a un actor político, en pos del reconocimiento legal de su legitimidad, pasar por encima de las instituciones que hemos conseguido forjar en conjunto con esfuerzos inestimables y debates luengos; sin embargo, resulta paradójico el pensamiento de que impedir, por la vía constitucional, la pública expresión de opiniones que deslustren la fama de ciertos actores del sistema político, sea un paso hacia la democratización de una nación. Sobre todo, aquella cuya historia reciente incluye un lapso de 71 años en el cual deslustrar la fama de una figura pública, podía tener consecuencias graves para quien lo intentase¹²⁵. Todavía hoy, el PRI actúa en consecuencia de esta afirmación cuando pide a los ciudadanos ex presidentes de la república, a quienes él mismo situó en el poder, que guarden silencio frente a los cuestionamientos de la opinión pública (Periódico El País, 2009).

Resulta particularmente sospechosa y conveniente la actitud de nuestros legisladores cuando determinan sancionar la discusión, en época electoral, de los asuntos institucionales turbios, en un país donde las familias, en el año 2007, destinaron

“[...] 8% de su ingreso al pago de mordidas¹²⁶ en trámites y servicios públicos”¹²⁷.

¹²⁵ Baste recordar la matanza de Tlatelolco en 1968, el asesinato de Digna Ochoa o más recientemente en el caso de Lydia María Cacho Ribeiro* quien por su autoría del libro Los demonios del Edén, fue puesta en custodia por las autoridades del Estado de Puebla (bajo el gobierno priista de Mario Plutarco Marín Torres)... ¡residiendo ella en Quintana Roo! (bajo el gobierno, también priista de Félix González Canto).

*Deseo destacar que, en el transcurso de la construcción de este trabajo me encontré con una triste paradoja: en el contexto de la polémica desatada en torno a Esteban Arce (conductor de un programa televisivo, producido por TELEvisa, S.A.), por causa de sus supuestas “declaraciones homofóbicas”, yo publiqué un comentario –extenso- en el blog de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro; quien me censuró, evitando la publicación de mis ideas. La ridícula contradicción, me parece, se explica por sí misma.

¹²⁶ Forma coloquial de denominar a los sobornos otorgados a una autoridad con el fin de conseguir un resultado que de otro modo sería más costoso o cuyo trámite sería lento.

¹²⁷ Esta información corresponde al comunicado de prensa del 15 de abril de 2008 hecho por la ONG Transparencia Mexicana, la cual es filial del grupo Transparencia Internacional. La ONG, se dedica a investigar los niveles de corrupción y buen gobierno en el país mediante el empleo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG); el cual, según los resultados arrojados en 2007 sitúa a México en la posición 72 en el mundo.

Transparencia Mexicana asegura que:

“• En 2007, se presentaron más de 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos.”

“• Tan sólo los trámites y servicios medidos representaron un costo de 27 mil millones de pesos para los hogares mexicanos.”

“• Las familias mexicanas destinaron el 8% de su ingreso al pago de mordidas en trámites y servicios públicos.”

“• Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Puebla y Morelos las entidades con la mayor incidencia de corrupción en servicios públicos.”

“• Colima, Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit y Michoacán, las entidades con la menor incidencia de corrupción en trámites y servicios públicos en el país.”

Fuente: (Transparencia Mexicana, A.C., 2007)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Debemos conservar en mente que la construcción de una imagen institucional negativa, no es consecuencia única y exclusiva de quienes hacen comentarios *non gratos* sobre ella; sino de la relación que guardan las opiniones expresadas con las experiencias vividas por los receptores del mensaje, en relación con la institución en cuestión. Si en México, en el año 2007, se “invirtieron” 27 mil mdp por concepto de *mordidas*, es lógica la posibilidad de que la opinión pública, cuando reciba un mensaje negativo tendiente a criticar la honorabilidad de cierta institución de gobierno, haga caso de su contenido.

Esta situación, no es responsabilidad de quien establece la crítica a la institución (o, en su caso, al PP). Sino de quienes han permitido la decadencia de ciertas instituciones ante los problemas que enfrenta la sociedad mexicana. Hablar de responsabilidad en cuanto al contenido de los mensajes emitidos en tiempos de uso exclusivo de los PP o del gobierno local, estatal o federal; debiera incluir siempre la preocupación por la reacción de *decodificación* del mensaje, propia al receptor del mismo. Es natural que un receptor con escasa educación cívica o cuya cultura política sea parroquial¹²⁸, tienda a no ser capaz de decodificar un mensaje político de igual manera como aquel que posea un nivel más elevado de educación en las áreas antes mencionadas.

Retornando a la estipulación sobre hablar falsamente de las personas, el contenido del artículo resulta aún más difícilmente inteligible, en razón de su significado: según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en la disciplina del Derecho, el verbo “calumniar” quiere decir:

“Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.”

y si para ejemplo del ejercicio de la nueva disposición recordamos la campaña financiada por los simpatizantes del PAN, en la cual se acuñó el slogan:

“López Obrador: un peligro para México”;

encontramos el equívoco jurídico señalado con anterioridad. Ni quienes idearon la frase podían, con seguridad, conocer el grado de verdad de sus afirmaciones; ni podía tampoco el propio AMLO probar que su gestión no sería “un peligro para México”. Peor aún, ser “un peligro para México” resulta tan ambiguo, que no sería sencillo dilucidar si habría que calificarlo como “sin antecedentes”, o como “traición a la patria”.

Como se puede observar en el ejemplo anterior, en realidad, a pesar de su trascendencia, la reforma al COFIPE no tocó temas de fondo relacionados con la calidad de los mensajes que

¹²⁸ Acepto, para explicitar el significado de este concepto, la definición que nos construyeron Almond y Verba (Almond & Verba, 1970) y que la Dra. Jaqueline Peschard emplea en su obra *La cultura política democrática*, editada por el IFE (Peschard):

“la cultura política parroquial, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una cabal integración nacional.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

entre todos los mexicanos les otorgamos y sufragamos a los integrantes de las distintas fuerzas políticas. Lo que en apariencia nos acercaba a una democracia más equitativa, es sólo una cortina de humo que aparta de la vista lo verdaderamente necesitado de modificación: la cultura política mexicana.

No podemos aspirar a ser una nación democrática con una cultura cívica, si no entendemos que las disposiciones jurídicas deben estar enfocadas, en lo tocante a los medios de comunicación, tanto al mensaje, como al emisor y al receptor. Y no con exclusividad aparatosa, al medio. En el enorme revuelo causado por la Ley Televisa¹²⁹ (y posteriormente, por la presente reforma) no hubo comentarios respecto de la delicadísima necesidad de transmitir mensajes tendientes a la democracia, constructivos, educativos, propositivos, inteligentes y proactivos. Hubo sin embargo grandes eventos y movimientos de toda clase, para discutir sobre la cantidad de mensajes y el tiempo asignado a los mismos.

Si volteamos la vista, de nuevo a los argumentos ofrecidos por Castillo Peraza sobre “el diálogo” observaremos que:

“Es el vínculo entre quien pregunta y quien es interpelado. Es la relación entre inteligencias y conciencias. Es un nexos interpersonal, ético, que exige intercambio de respuestas, de razones, no de amenazas, de humillaciones o de advertencias [...]” (Peráza, 1990, pág. 175).

y desde ese punto de vista, no será complicado llegar a la conclusión de que mientras la clase política no entienda (y mientras no se lo demande la ciudadanía) que la educación de la sociedad resulta imperativa para la democracia; los PP continuarán enviando una enorme cantidad de mensajes sin contenido constructivo, sin reconocer la inteligencia de los ciudadanos, sin amenazar a la oposición, sin observar un código ético, sin esperar respuestas pero con el objeto de ganar votaciones por popularidad y no por aptitud; convirtiendo así, al elector en un simple consumidor de la politiquería, producto de la ignorancia, mala voluntad y poca vocación para la acción política¹³⁰.

¹²⁹ La expresión vulgar: “Ley Televisa”, es un término informal acuñado por los medios masivos de comunicación para denominar a la serie de modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Abril de 2006; en estas primeras reformas, los beneficiarios absolutos de la privatización del espectro digital de frecuencias, fueron los participantes del duopolio televisivo y del ámbito radiodifusor (Televisa, Televisión Azteca, Grupo Radio Centro, etc.); sin embargo es importante recordar que en el momento en que son aprobadas las reformas al COFIPE concernientes a este capítulo del presente análisis, los mismos concesionarios del espectro digital de frecuencias son los principales opositores a la idea de que el Estado recupere un pedazo de lo que fue “regalado” a los propietarios de los miembros.

¹³⁰ Entendiendo siempre, la vocación política, a partir de la separación weberiana (*Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*) de quienes viven “para la política” y cuantos lo hacen “de la política”. Por supuesto, aquellos que lo hagan de la primera forma serán quienes enarbolem, a nuestro parecer, la bandera de la vocación política.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Veremos políticos oportunamente relacionándose sentimentalmente de manera pública con artistas populares¹³¹, observaremos calles tapizadas de pendones y lonas que compiten con las mejores campañas publicitarias de la iniciativa privada (no en creatividad e imaginación, sino en invasión de la privacidad y compra de bases de datos), y repletas de afiches que no se volverán a usar... nuestro dinero, tirado a la basura.



El verdadero reto de la legislación sobre el acceso a los medios, no está en dividir el tiempo entre quienes lo usan; y no tiene ningún mérito tampoco que la clase política haya utilizado los recursos coercitivos del Estado mexicano para hacerse del tiempo de las televisoras y radiodifusoras. La trascendencia de una reforma en este sentido, se encuentra en fomentar, por un lado, la costumbre de emitir mensajes con contenido democrático y, por el otro, en preparar al receptor para poder decodificar de manera acertada el mensaje que le llega. Pero, sobre todo, en ofrecer (y esa es tarea calificatoria del IFE como organismo ciudadano especializado), un punto de vista crítico ante los comportamientos pasionales, a veces hasta pueriles, de los integrantes de la clase política; cuyo interés reside en la consecución y mantenimiento del poder, cuando debiera hacerlo en el desarrollo democrático de la sociedad.

Para desafiar la contingencia de nuestra existencia, los seres humanos, hemos desarrollado una manera de trascendencia: el lenguaje. Pero aparentemente el camino a la democracia, que ha sido trazado por nuestra clase política, continúa un zigzag sinuoso para evitar adoptar una *ética del lenguaje* que además de constituir un “desafío a lo efímero”, como lo propuso Castillo Peraza, permitiría hacer buen uso del recurso, por definición, no renovable, que todo buen gobierno debiera procurar ahorrar para sus gobernados: el tiempo.

Y es que cuando hablamos de una reforma a los mecanismos de acceso a medios de comunicación masiva, estamos refiriéndonos necesariamente al uso del tiempo, propiedad de la ciudadanía. Y no solamente al usufructo del espectro digital de frecuencias. De nuevo, un medio de comunicación sin receptor, no constituye la totalidad del proceso comunicativo y entonces, por consecuencia lógica, esta reforma está “dejando fuera” al 50% de sus involucrados: los ciudadanos. Pues son estos quienes tienen en propiedad el tiempo, mientras que los PP, el IFE y las televisoras, se han encerrado en discusiones absurdas para determinar qué hacer con él. Las campañas políticas y/o institucionales carentes de un grado mínimo de verdad en sus contenidos, poco observantes de una ética lingüística que busque la trascendencia, están condenadas a repetir el ciclo de insensatez derrochadora visto una y otra vez.

En mi opinión, la situación descrita se podría desahogar mediante la aceptación de la importancia de la veracidad de los mensajes transmitidos por los PP. La adopción, o en el peor de los casos¹³²: la construcción de un código de ética para la promoción de mensajes electorales¹³³.

¹³¹ (La Gaviota y Peña Nieto, en programa de Televisa) & (Redacción, EL UNIVERSAL, 2010)

¹³² Esta afirmación deviene de las palabras del Dr. Goddard (*supra* Capítulo 3, Partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales); decimos “en el peor de los casos”, porque incurrir en él constituiría la aceptación de que la sociedad mexicana carece por completo de un código ético de conducta.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Habrán probablemente quienes aseguren que la imputación de responsabilidad jurídica por fundamentar una campaña política en argumentos francamente falsos o falaces se acerca peligrosamente al atropello de la libertad de expresión; sin embargo, sujetar a los PP a ser verdaderos, so pena de ser sancionados, significaría en realidad: un avance en la limpieza de la imagen pública (nacional e internacional) de la vida política mexicana. Implicaría un definitivo paso hacia la democracia¹³⁴ incluyente, tolerante, respetuosa, honesta, inteligente y educada, que este país necesita. Y representaría una forma adicional de participación directa, significativa y de fondo (mediante la crítica pública, a los PP) para la ciudadanía en general. En última instancia, frente al argumento de que esto rayaría en la coerción de la libertad de expresión, me opondré simplemente señalando la existencia de innumerables códigos de ética ideados por organismos de expresión pública, tal y como demuestra el Reynolds Journalism Institute de la Universidad de Missouri (Missouri School of Journalism, 2010). Y subrayaré que la existencia de un marco ético no limita la libertad de expresión sino que la preserva de convertirse en un atropello a otras libertades individuales, como la dignidad y la honra.

¹³⁴ Asumo, naturalmente, que no puede haber “democracia” sin educación o sin verdadera y profunda honestidad.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN

1. “No admitir jamás cosa alguna como verdadera sin haber conocido con evidencia que así es.”
2. “Dividir cada una de las dificultades que examinare, en tantas partes fuere posible y en cuantas requiriese su mejor solución.”
3. “Conducir con orden mis pensamientos, empezando por los objetos más simples y más fáciles de conocer, para ascender poco a poco, gradualmente, hasta el conocimiento de los más compuestos, e incluso suponiendo un orden entre los que no se preceden naturalmente.”
4. “Hacer en todo recuentos tan integrales y unas revisiones tan generales, que llegase a estar seguro de no omitir nada.”

René Descartes
Discours de la Méthode
Leyde, 1637

¿Cuánto cuesta la “democracia” en México?

En una sesión introductoria a la práctica judicial, impartida en el Centro de Capacitación Judicial Electoral¹³⁵; cierto capacitador, decidió abrir su participación con una “presuposición” (*sic*): “México es un país democrático”, dijo con acento confiado. Y prosiguió a referirse al TEPJF y al IFE como “pilares del Estado Mexicano [democrático, asumo]”. El argumento del orador, era que al tener, nuestro país, la *infraestructura institucional* y existiendo al mismo tiempo, una “evidente” *pluralidad* (en tanto hay más de un solo PP con registro ante el IFE) y sobre todo: *alternancia* (“probada desde la elección del primer presidente panista: Vicente Fox”); era México, un país *democrático*.

Naturalmente, si observamos dichos argumentos como valederos¹³⁶, podemos contestar nuestra interrogante con la simple exhibición de la suma de egresos ejercidos en un año fiscal por

¹³⁵ Estructura que pertenece al organigrama del TEPJF.

¹³⁶ Tal y como lo hace el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Rodríguez, 2010) para declarar que “Durante las pasadas elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10 por ciento del gasto en educación pública o al 85 por ciento del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año. Este monto incluye:

- a. 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a los partidos políticos;
- b. 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c. 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- d. 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;
- e. 1 mil 933 millones destinados a la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE).”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

las instituciones a las cuales, quién se dirigía al público, atribuye la existencia de la *democracia mexicana*.

¿Pero qué ocurre si nos atrevemos, a escuchar los consejos del filósofo europeo, padre del método científico¹³⁷: ¿Será verdadera la idea de que la sola existencia de una posibilidad constituye, de hecho, su realización? Es decir, ¿México es democrático, porque ciertos indicadores expresan que tiene la ocasión de serlo, ó porque la praxis cotidiana de los mexicanos se desarrolla en, por y para los valores democráticos?

En cualquier caso, el martes 7 de octubre de 2008, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Dr. en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte; Consejero integrante de la Comisión de Organización Electoral del IFE, dijo al periódico Milenio:

“Es cierto que el costo de la democracia sigue siendo aún alto en un país con grandes necesidades materiales y humanas. Sin embargo, en tanto, se resuelven los aspectos estructurales que han generado desconfianza entre los actores políticos, el IFE debe organizar las elecciones de acuerdo a los mandatos legales que le imponen la Constitución y el Cofipe.”

¿Cabría la posibilidad de interpretar que el IFE sigue luchando para implantar la democracia en un pueblo sin educación¹³⁸ (y con todas las otras carencias que el eufemismo “grandes necesidades materiales y humanas” involucra)?

Lo cierto es que el Dr. en Políticas del Desarrollo intentaba justificar los 9 mil 140 mdp¹³⁹ que el IFE pedía como presupuesto a la Federación para “enfrentar las tareas de la reforma electoral de tercera generación y el proceso [electoral federal] de 2009”¹⁴⁰. Coincidimos con él: el costo de la democracia, sigue siendo alto... muy alto.

¹³⁷ Nos referimos, por supuesto, al *método de la duda* de René Descartes.

¹³⁸ *Supra* Capítulo 3, Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales.

¹³⁹ Cantidad equivalente a 175 millones 938 mil 402.3 salarios mínimos; según el Servicio de Administración Tributaria. Lo que alcanzaría para pagar casi 2 salarios mínimos a cada mexicano; inferencia que al contrastarse al argumento del Dr. Aguirre:

“Manteniendo básicamente la calidad de los servicios electorales que ofrece a la sociedad, el IFE ha generado una mayor eficiencia en el uso de sus recursos, al reducir el gasto anual por ciudadano empadronado de 135 pesos en el año 2000, a 65 pesos en el año 2008.”;

parece casi contraponerse a la perspectiva que éste ostenta sobre la *eficientación* del uso de los recursos en el instituto que él integra.

¹⁴⁰ *Ibid.*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Una fórmula ad hoc a las necesidades... de los partidos políticos.

En el cuerpo de la reforma, el primer lugar entre los hechos que saltan a la vista y se refieren a la fiscalización de los PP, lo tiene la fórmula para determinar su financiamiento público anual:

Con anterioridad a la reforma, la CPEUM, en su Artículo 41, Base II, inciso a) estipulaba:

“El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

Mientras el Artículo 49.7, inciso a), I a VII, del COFIPE apuntaba:

“a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

- I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;*
- II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;*
- III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;*
- IV. El costo mínimo de gastos para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base (sic) a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;*
- V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- a. *El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.*
 - b. *El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.*
- VI. *El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;*
- VII. *Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y*
- VIII. *Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.”*

Ahora, por otro lado, la CPEUM prevé en su Artículo 41, Base II, inciso 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.”

Así como el COFIPE, en el Artículo 78.1, inciso a), I y II observa:

“a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

- I. *El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;*
- II. *El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:*
 - a. *El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.*
 - b. *El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

*con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión
en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;”*

En la enunciación actual de la legislación electoral, se perceptible que, sus autores, crearon minuciosamente una fórmula equitativa para la distribución del presupuesto entre los distintos PP. Empero, es remarcable un detalle:

México está dividido en tres “Áreas Geográficas para fines de salarios mínimos”¹⁴¹, y cada una de ellas considera una diferencia entre los respectivos montos a los cuales asciende el salario mínimo (SM). El Distrito Federal, como parte de la zona “A” ha observado, al menos desde 1982, un incremento porcentual sostenido, superior al de las otras áreas geográficas del país (Sistema de Administración Tributaria, 2009). Si para conocer el monto asignado anualmente a los partidos, tomamos en cuenta el SM en el Distrito Federal, tal y como lo prevé la legislación vigente, nos damos cuenta de que dicha cantidad asciende a: 2 mil 699 millones 42 mil 381.36 pesos mexicanos (MXN). Por el contrario, si utilizamos el monto correspondiente al SM en la zona “C”, la cantidad anterior se convierte en: 2 mil 558 millones 672 mil 476.49 MXN; arrojando una diferencia de 140 millones 369 mil 904.87 MXN.

A pesar de que el resultado del cálculo enunciado en el párrafo anterior, puede llegar a parecer de poco peso en comparación con las cantidades de presupuesto asignado, no se debe dejar de lado que esta cantidad corresponde a 2 millones 702 mil 19.34 SM. O, lo que es lo mismo, al sustento diario del 52.6% de la población económicamente activa (PEA) nacional.¹⁴² ¿No parece

¹⁴¹ División geográfica que, del país, efectúa la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI); el objeto de dicha segmentación es el de asignar un valor “equitativo” al ingreso mínimo con el cual se debe remunerar a un trabajador por una jornada de 8 horas de trabajo. Para la determinación de la CONASAMI se toman en cuenta factores que incluyen, entre otras cosas: el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la Canasta Básica, y diversos indicadores del desarrollo y crecimiento económico de las entidades de la Federación.

¹⁴² Se explica a continuación el método observado para llegar a las conclusiones precitadas:

En la siguiente tabla, se puede observar el SM en las distintas zonas del país y los cálculos a que fueron sometidas las cantidades.

Procedimientos	Área Geográfica		
	A	B	C
SM	\$54.8	\$53.26	\$51.95
Obtener 65%	\$35.62	\$34.619	\$33.7675
Multiplicar por el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral*	\$2,699,042,381.36	\$2,623,193,380.132	\$2,558,672,476.49

Una vez obtenida esta tabla, se procedió al cálculo de la diferencia del total resultante para la columna correspondiente a la zona geográfica “A” y la cantidad total en la columna correspondiente a la zona geográfica “C”, el residuo era:

\$140,369,904.87

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

ahora que la cantidad erogada del tesoro nacional para sufragar las competencias de los PP, resulta un poco excesiva? ¿No aparece injusto que las fuerzas políticas, cuya supuesta aspiración constituye la representación de la mayoría de los mexicanos reciban asignaciones presupuestales en función de una unidad de medición que se ocupa de las entidades federativas más boyantes?

Hoy, el marco jurisdiccional del IFE es estricto y restrictivo con las donaciones que pueden recibir los PP y las APN u OSC.¹⁴³ Sin embargo, es inevitable observar que a una mayor

A la cantidad anterior, se la dividió entre el total de un SM en la zona geográfica “C” y el resultado fue de:

2,702,019.34 SM

En el año 2005, la PEA era de 42.8 millones de personas, de las cuales, el 12% ganaba un SM diario (ambos datos pueden ser corroborados por la bibliografía). En función de lo anterior, si se aplica una constante de proporcionalidad se puede conocer que aproximadamente (tomando en cuenta el error en función de la temporalidad de los datos conocidos) 52.6% de la PEA consigue con su trabajo, en un día lo que los PP reciben como presupuesto anual para “actividades permanentes ordinarias”.

*El total de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral según el artículo Reporta IFE 75.8 millones de ciudadanos inscritos en Padrón Electoral (MILENIO) es de 75 millones 773 mil 228 ciudadanos.

¹⁴³ La versión del COFIPE vigente en 2005, estipulaba en su Artículo 49.11, b), I, II:

“b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

- I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.*
- II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;”*

Mientras que el texto actual del artículo 78.4, a), b) y c), I, II, III explicita:

“4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:*
 - I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

permisividad en los montos que por vía de donativos y colectas puedan recibir los PP, será posible instruir jurídicamente una disminución de la erogación para financiamiento de las actividades de los PP. Quien, frente a lo anterior, argumente que de seguir la propuesta planteada, corremos el riesgo de tener PP con inyecciones económicas fraudulentas o procedentes de entes que puedan tener por intención la desestabilización del Estado mexicano (o cuando menos de su sistema político), como un grupo perteneciente al crimen organizado o cierto agente extranjero; lo hará dejando de escuchar las palabras del capacitador a quien me referí previamente y dejando, también de confiar en la capacidad de las instituciones para vigilar el buen desarrollo de la vida democrática nacional.

Queda claro que de aceptarse la propuesta anterior, el IFE podría continuar dedicándose a vigilar el cumplimiento de los principios de equidad y legalidad, ahorrando al mismo tiempo dinero al erario público.

Juez y Parte

El diseño democrático nacional ha previsto, y con toda razón, la necesidad de separar la labor judicial de la labor administrativa en cuanto a lo que concierne al Sistema Electoral Mexicano. Dicha dicotomía permite una eficientación del funcionamiento comicial del IFE, y al mismo tiempo asegura la observancia de la legalidad en las elecciones (tarea, del TEPJF).

Existe, sin embargo, un detalle racionalmente inexplicable y que no coincide con la concepción platónica de que sea justicia el tener a cada uno donde debe estar:

La recientemente creada “Unidad de Fiscalización”, nos parece área de oportunidad democrática, en cuanto a la forma de designar a su director general y sobre todo en la exclusividad

-
- II. *Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones*
 - b) *Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.*
 - c) *El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:*
 - I. *Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.*
 - II. *De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, solo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;*
 - III. *Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

de la cual goza para superar los detalles de los secretos fiscal o fiduciario. En primera instancia se ocupa la legislación de asegurar que los PP no extraerán su dinero del país, obligándoles a depositarlo en una institución bancaria “domiciliada en México”¹⁴⁴, pero no se denota igual tenacidad para vigilar que el director general de la Unidad de Fiscalización del IFE, no esté asociado de alguna forma a la mesa directiva de las instituciones bancarias “domiciliadas en México” donde los PP, casualmente, depositen su dinero.

Sorprendentemente, la norma legal instituye a la susodicha unidad ciudadana, no solamente como capaz de efectuar valuaciones y valoraciones de las posesiones de los PP, como contralor y supremo dictaminador en cuanto a la cuestión de las finanzas partidistas se refiere; sino que le da exclusiva y excluyentemente la única autoridad para pasar por alto el secreto bancario, fiscal y fiduciario en la auscultación de los recursos pertenecientes a las fuerzas políticas nacionales. ¡Es increíble! ¿Cómo sucedió que, a diferencia de lo habitual para los ciudadanos mexicanos (contra quienes, todo juez, puede superar los secretos denunciados) los grupos de ciudadanos congregados en torno a una bandera ideológica, pueden someter a la máxima autoridad judicial electoral, bajo el designio de la Unidad de Fiscalización del IFE?

Cierto es que no duda, este autor, de la incansable labor del IFE, de su imparcialidad; de los pasos que México da, cada día, hacia la democracia. Empero, no deja de reconocer al TEPJF, como máxima autoridad judicial electoral. Y en tanto ello sea cierto, no encuentra racionalidad en una legislación que conlleva la sumisión del máximo órgano jurisdiccional en materia a la decisión de una unidad ciudadana; sobre todo cuando ésta se encuentra compuesta por miembros con experiencia en finanzas¹⁴⁵ y no en materia jurídico-electoral.

Convenientemente solventable

No puedo evitar pensar, al reflexionar más profundamente sobre la Unidad de Fiscalización, que parece poseer un aroma de acuerdo político *meta legal*, por ejemplo:

Dice la legislación, que la susodicha, tiene la facultad de ordenar auditorías a las finanzas y visitas de verificación a los PP; “directamente o a través de terceros”; puede también instruir procedimientos administrativos con motivo de las quejas de fiscalización y vigilancia de los

¹⁴⁴ Por irónico que resulte, al parecer ahora, cuando la banca nacional –que ha conocido mejores momentos-, está asociada en gran parte al capital transnacional; es cuando nuestra legislación recoge la idea de no depositar en las matrices transnacionales, sino en sus sucursales en el interior de la República Mexicana. Eso no es apoyar la banca nacional, ni a la economía del país. Tratándose del dinero del erario, podría éste ser obligado a permanecer por partes iguales en las instituciones financieras con capital mayoritariamente mexicano.

¹⁴⁵ COFIPE, Artículo 80, 1:

“El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General, de conformidad con lo previsto en el inciso d) del párrafo 1, del artículo 118; deberá reunir los mismos requisitos que este Código establece para los directores ejecutivos del Instituto, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

recursos de los PP.¹⁴⁶ De lo anterior, parece entenderse que, además de juez exclusivo, esta unidad es también auditora... que puede auxiliarse de otros auditores en su trabajo ¡aún si estos últimos no forman parte del IFE!

¹⁴⁶ 40 COFIPE, Artículo 81:

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

- a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad (sic) a lo establecido en este Código;*
- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;*
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y de campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;*
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;*
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;*
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;*
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de u obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.*
- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;*
- k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código;*
- l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a o que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;*
- m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;*
- n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;*
- o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;*
- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Como colofón, añadimos otro sutil vacío tendiente a la meta legalidad y presente en la nueva y vigente legislación electoral:

El Artículo 81.1 del COFIPE estipula, en su inciso letra o):

“Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído.”

Implícitamente significando que si el PP “A”, encuentra una irregularidad en las finanzas del PP “B”, puede presionarle dando causa a un procedimiento legal en su contra y de la misma forma, tiene la posibilidad de detenerse cuando “B”, *de alguna manera*, le convenza de hacerlo. Toda vez que el recurso será, así, sobreseído.

Impartiendo Justicia Rápida y Expedita.

Concluyo este subcapítulo haciendo breve reflexión sobre la temporalidad como factor de ineficiencia en la aplicación de la justicia electoral. Según lo expresado en la legislación, desde la última fecha en que es posible entregar los informes finales (60 días siguientes a la jornada electoral), hasta el momento en el cual, el Consejo General del IFE presenta su dictamen y proyecto de resolución; son necesarios 218 días.

-
- q) *Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;*
 - r) *Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;*
 - s) *Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y*
 - t) *Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

DÍAS	PROCEDIMIENTO RESPECTIVO
60 (posteriores a la jornada electoral)	Presentación de los informes finales por parte de los PP
120	Tiempo para que los revise la Unidad de Fiscalización
10	Para notificar sobre errores graves u omisiones
5	Tiempo extra para subsanar errores u omisiones
20	Para que la Unidad elabore un dictamen
3	Para la presentación del dictamen al CG del IFE

TOTAL= 218 días, al término de los cuales, el PP aún puede volver a inconformarse con el procedimiento.

A mi entender, el tiempo necesario para llevar a buen término la observación del ejercicio presupuestal electoral, es enorme; así como lo es el tiempo necesario para producir los informes demandados por la Unidad de Fiscalización. Sin embargo, considero que la cantidad de tiempo estipulada en la legislación, constituye una forma absolutamente ineficaz en cuanto a la impartición de justicia, ya que para el momento en el cual se puede llegar a una determinación sancionatoria, es muy probable que los responsables de infringir la ley, si ganaron la contienda electoral, hayan ya tomado posesión de sus cargos y estén así protegidos por el fuero político, consecuentemente escapando a las determinaciones de la Unidad de Fiscalización, el propio IFE e inclusive el TEPJF; dificultando con ello, avanzar hacia la democracia.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

Sobre la forma de integrar el CG del IFE, la nueva legislación prevé la votación de “dos terceras partes de la Cámara de Diputados, previa realización de una amplia consulta de la sociedad”¹⁴⁷, y aunque a primera vista esta disposición parece reiterarle al IFE su *carácter* demócrata-ciudadano, resulta natural el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles son los *mecanismos de participación ciudadana*¹⁴⁸ que deberán emplearse para cumplir con el requisito legal de la “*amplia consulta de la sociedad*”?; ¿quién los aplicará?

Y en razón de la falta de precedente jurídico en materia de *participación ciudadana*, pareciese no haber opciones más allá de atenerse a la buena voluntad de los grupos parlamentarios de los PP¹⁴⁹, quienes *de jure* harán dicha consulta y presentarán sus propuestas en función del resultado.

Ahora bien, enfrentar una falta de propuestas adecuadas por parte de los PP, será más sencillo, gracias a las nuevas disposiciones estipuladas como *requisitos para ser consejero*

¹⁴⁷ CPEUMEX, Artículo 41, base V, párrafo tercero:

“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 reelecto. 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 vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.”

COFIPE vigente, Artículo 110.5:

“Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.”

¹⁴⁸ Si bien es cierto que desde el punto de vista correspondiente al análisis sobre la democracia efectuado por Norberto Bobbio (Promesas incumplidas de la democracia, 1985), el desarrollo democrático se puede medir respondiendo a las preguntas: “¿Qué se vota?” y “¿Con cuánta frecuencia se recurre a este mecanismo para dirigir cuáles acciones de gobierno?”; la legislación vigente en cuestión, constituye *de jure* un paso en el camino de la construcción democrática del IFE; debemos tomar en cuenta que en nuestro país, los ejercicios de democracia semidirecta no tienen validez ni reconocimiento constitucional explícito. A diferencia de lo conducente en otros países, internacionalmente reconocidos como democráticos (Suiza, Francia, Alemania, EEUU, etc.), donde una iniciativa [de ley] ciudadana debe ser integrada al marco jurídico si está sustentada en criterios predeterminados (como un cierto número de ciudadanos que la respalden); México reconoce la capacidad de presentar iniciativas ciudadanas, pero no les otorga carácter vinculatorio bajo ningún motivo. Del referéndum y plebiscito, ni hablar, pues no se contemplan en la CPEUMEX.

¹⁴⁹ Quienes, en un país donde las comunicaciones oficiales se firman con la rúbrica: “*¡Sufragio efectivo, no reelección!*”, tampoco están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas. Además, los PP han demostrado -por ejemplo en el caso de la elección de 3 nuevos Consejeros Ciudadanos, que debía tener lugar en 2010- una terrible incapacidad para ponerse de acuerdo.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

*electoral*¹⁵⁰. Empero, la redacción del legislador permite entrever que éste, por tratar de preservar el nivel de legitimidad en la designación de los consejeros ha descuidado un aspecto fundamental¹⁵¹: agregar el requisito de no haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral (SPE) “durante el último proceso electoral federal ordinario”, imposibilita definitivamente el desarrollo del personal público en esa área¹⁵². Y si tomamos en cuenta, aunado a esto, que los cargos de cierta jerarquía se ocupan por el eufemísticamente llamado: *personal de confianza* (el cuál, no pocas veces, se integra por ciudadanos con estudios diferentes a su ámbito profesional de desarrollo en la administración pública); tenemos como resultado un escalafón tendiente al *estancamiento orgánico del personal público en el área del SPE*.

Por otro lado, referente a los conocimientos y la experiencia “que les permitan el desempeño de sus funciones”; exigida a los candidatos para el CG del IFE: no parece garantía, ni la

¹⁵⁰ El Artículo 76.1, incisos d), h), i), j) del COFIPE 2005, se compara inciso por inciso con la versión, posterior a la reforma, del Artículo 112.1, incisos, d), h), i), j), de la misma ley:

“d) *Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;*”

Se reforma con:

“d) *[...] con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permita el desempeño de sus funciones;*”

Mientras que el,

“h) *No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;*”

Pasa a decir:

“h) *No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;*”

Por otro lado,

“i) *No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación;*”

Se transforma en:

“i) *No ser secretario de Estado ni procurador general de la República o del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento; y*”

En último lugar,

“j) *No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.*”

Queda como:

“j) *No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.*”

¹⁵¹ O por lo menos, eso debe parecer lo aquí comentado a quienes laboran, de manera profesional, en el Servicio Electoral Mexicano.

¹⁵² Es altamente improbable que un *mando medio* pueda permanecer sin trabajar en su área de desarrollo profesional, durante (al menos) los últimos tres años, a los cuales corresponde el “último periodo electoral federal ordinario”, ergo, jurisprudencialmente un mando medio del IFE (quien, por lo demás, cumplirá cabalmente con todos los requisitos) se verá *de facto* imposibilitado para su designación como consejero electoral.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

opinión de la ciudadanía ni la de la Cámara de Diputados, del cumplimiento de la antedicha disposición. Pues el principio democrático (que debería sobreentenderse como rector de la designación en ambos casos), no es necesariamente competente frente al principio académico del Servicio Profesional Electoral. Es decir: votar por determinado candidato, no implica conocimiento, por parte de éste, de nuestro Sistema Electoral. Solamente la instrucción de procedimientos administrativos para *verificar la elegibilidad* de cada uno de los participantes en el concurso correspondiente puede brindar un grado de imparcialidad y de certeza, suficiente. En este ámbito, naturalmente tendría cabida la participación de las OSC y las instancias académicas de mayor tradición en el país.

Lo anterior se encuentra en estrecha relación con la nueva forma de renovación del CG del IFE¹⁵³, puesto que frente a la posibilidad de “arreglo político” entre fuerzas de la misma índole, para la constitución del nuevo CG, la renovación escalonada reducirá el tamaño del *pastel para repartir*¹⁵⁴. Además, el mismo mecanismo, permitirá eficientar el funcionamiento y la operación del IFE a su interior, en razón de que no habrá una destitución de todo el personal experimentado al mismo tiempo. Con esto, se podrá quizá, superar el funcionamiento particular y tradicional de la administración pública federal; aquel que nos hace sospechar, a ciertos ciudadanos (con mayor grado de fundamento empírico que científico, ciertamente) el empleo de los primeros tres años en “aprender a administrar” y, la preocupación en los subsecuentes sobre la identidad del sucesor¹⁵⁵.

Por otro lado, en cuando a lo que las nuevas atribuciones de éste órgano se refiere, resalta la de:

“Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio

¹⁵³ CPEUMEX, Artículo 41, Base V, tercer párrafo:

“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 correspondiente.”

COFIPE vigente, Artículo 110.6 y 7:

“6. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.”

¹⁵⁴ Nos referimos, por supuesto, a los puestos de control del IFE, por los cuales –en su caso- podrían competir las fuerzas políticas.

¹⁵⁵ Cuando escribí originalmente este texto, pensaba en lo que la transición de la función Ejecutiva federal se refiere. Pero, dadas las circunstancias relacionadas con la designación de los tres nuevos Consejeros del IFE, en que se cierra el año 2010: un CG que opera “normalmente” sin tres Consejeros, desde hace un par de meses, mis suposiciones se confirman.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables.” (COFIPE vigente, Artículo 118.1.L),

puesto que coloca al IFE, primero como “autoridad única”, frente a los concesionarios del espectro radioeléctrico (quienes no se han caracterizado por dar su brazo a torcer). Pero, la misma, resulta contrastante con el texto del mismo COFIPE en su Artículo 49.7:

“El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.”

donde se confirma la postura del IFE como *gran negociador*, frente al llamado *Cuarto Poder* (Chenge, 2009).

Constituye pues un desgaste institucional innecesario confrontar las posturas de los medios de comunicación con la autoridad organizadora de las elecciones. Si hace falta evidenciar los patrones de conducta adoptados por los permisionarios se pueden recordar las palabras de María Amparo Casar (Casar, 2009)¹⁵⁶, quien aducía al resentimiento de los propietarios de

¹⁵⁶ La relevancia de la cita está plasmada en la p. 70 de su texto en la revista *Nexos*:

“[...] monitoreo de medios encargado por el Senado reveló que del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2007 los senadores responsables de aprobar la reforma prácticamente desaparecieron de los noticieros de Televisa y TV Azteca, mientras que en ese lapso [el gobernador constitucional del Estado de México, c. Enrique Peña Nieto] Peña Nieto apareció 700 veces y [el jefe de gobierno del Distrito Federal, c. Marcelo Ebrard Casaubón] Ebrard 449. En contraste, el senador con más menciones en ese periodo fue Manlio Fabio Beltrones con 29, seguido por Carlos Navarrete con 11, Ricardo Monreal con 9, y Santiago Creel con 8.

No es posible comprobar que las televisoras hayan recibido una “contrapresentación” por esta mayor exposición, pero sí que esta exposición extraordinaria acaba con la equidad en medios que se buscaba a través de la reforma y con la prohibición de la propaganda personalizada que marca el artículo 134 [de la CPEUMEX, párrafo 8].

También es comprobable que el gasto en comunicación de los gobiernos del D.F. y del Estado de México ha crecido de manera injustificada,

Adicionalmente, las televisoras han mostrado una conducta de reto permanente a las nuevas reglas y a las autoridades con el fin de averiguar hasta dónde son capaces de llegar en la aplicación de la ley.”

De acuerdo, completamente, con las palabras de la autora, va la acción de las televisoras, quienes en el transcurso de la transmisión de un evento deportivo (*Super Bowl XVIII*) de alto *rating* internacional, proyectaron una serie de *spots* partidistas con una cortinilla cuyo texto indicaba que su actuar era disposición gubernamental. Esto, con el fin de irritar a los televidentes respecto de la disposición oficial en cuestión.

Se sugieren las siguientes lecturas para mayor información:

- *Televisoras deben acatar la ley, y no interrumpir programas con spots.* (2 de febrero 2009, 1443 horas)
<http://www.informador.com.mx/mexico/2009/75227/6/televisoras-deben-acatar-la-ley-y-no-interrumpir-programas-con-spots.htm>
- *Exigen partidos no cortar el fut por los spots* (2 de febrero 2009, 1802 horas)
<http://www.milenio.com/node/158907>

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

televisoras y radiodifusoras la notoriamente baja aparición en estos recursos propagandísticos, de aquellos representantes populares que sostuvieron, firmes, la iniciativa de no sufragar los *tiempos al aire* para las campañas electorales.

Quizá cabría apuntar que en la democracia, es importante la legitimidad y la autoridad emanada de las instituciones. Y en ese tenor, no constituye de ninguna manera, una conducta antidemocrática, el establecimiento de los lineamientos aplicables a los noticieros, respecto de la información o difusión de precampañas y campañas de los PP. Por lo tanto, no considero necesaria la negociación con los usufructuarios del espectro radioeléctrico de los términos y condiciones que el IFE en sesión de su CG, haya determinado. De otro modo, pudiera parecer, la disposición legal (que es contraria a la observación anterior), un intento subrepticio de congraciarse con los concesionarios, efectuado por el Legislador.

En una línea distinta de argumentación, refiero grata sorpresa en la correspondencia democrática de la evolución de la rigurosidad del IFE en su compromiso democrático. Dicho de otro modo: me parece que instituir plazos temporales para la rendición de informes, dictámenes o proyectos de resolución en las comisiones del IFE, significa un paso hacia adelante en la democratización del país. Puesto que denota y obliga a un compromiso con el sistema electoral y sus actores, por parte de la autoridad organizadora del las elecciones¹⁵⁷.

En materia de plazos, la figura del Secretario Ejecutivo, parece aportar también cierto material de confrontación paradigmática: *a) es una figura reelegible¹⁵⁸*, lo que le podría llevar a cargar con la responsabilidad de organizar cuatro elecciones consecutivas¹⁵⁹; *b) para su designación, será necesario que no sea ni haya sido miembro del SPE*, lo que probablemente le lleve a:

1. No tener la experiencia desarrollada [en contraposición con el personal público que sí pertenece al SPE] en materia, como sería necesario al preparador del calendario electoral. (*Por supuesto me refiero a la primera elección que calendarice... Cuando se*

¹⁵⁷ Claro que aquí cabría el siguiente razonamiento:

- a) *La nueva legislación fue redactada por el Legislador, no por el IFE;*
- b) *El Legislador es un actor del sistema electoral, y forma parte de otro actor más grande (su PP);*
- c) *El efecto de la modificación implica que el IFE, como autoridad organizadora, trabaje más eficientemente; aportando así, satisfacciones a las necesidades de los actores políticos;*

Ergo:

El Legislador no pensaba en un mejor ejercicio democrático, sino en una eficientación de la autoridad organizadora. Que colateralmente constituye un avance democratizante para la nación. Pero prioritariamente: un beneficio directo para los PP.

¹⁵⁸ COFIPE 2005, Artículo 88:

“El Secretario Ejecutivo del Instituto durará en el cargo siete años.”

COFIPE vigente, Artículo 124:

“El Secretario Ejecutivo del Instituto durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.”

¹⁵⁹ Con los consecuentes periplos que pudiesen presentarse.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

encuentre en la cuarta, su problema será el opuesto; tendrá tanta experiencia que su labor será puesta en duda como si se hubiese anquilosado malsanamente en el poder).

2. Perpetuar el anquilosamiento del escalafón en ese ámbito del servicio público, como se mencionaba con anterioridad (las designaciones de los titulares de Direcciones Ejecutivas conllevan el mismo vicio de origen¹⁶⁰).

Por contrapartida, otras reformas al tema del SPE, parecen subsanar vacíos jurisprudenciales importantes:

- I. El anterior requisito de “buena reputación”, es sustituido con uno de “experiencia profesional”¹⁶¹. Esto no es sólo un gran éxito de la tarea legislativa, sino un crecimiento racional-democrático, significativo. Ahora, no contará más la opinión que sobre los conciudadanos parezca imperar; sino su capacidad “académica”, “personal”¹⁶² y “profesional”, para construir la democracia.
- II. El ingreso a una plaza del SPE, se alcanzará, de acuerdo al nuevo requisito, “primordialmente por la vía del concurso público”¹⁶³. Naturalmente esto significa

¹⁶⁰En la edición del COFIPE 2005, Artículo 91.1, no se estipula lo que presentamos a continuación en la edición del COFIPE vigente, Artículos 112.1, j) y 127.1

“j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.”

“1. Los directores ejecutivos deberán satisfacer los mismos requisitos que los establecidos en el párrafo 1 del artículo 112 de este Código para los consejeros electorales del Consejo General, salvo el establecido en el inciso j) del citado párrafo.”

¹⁶¹ COFIPE 2005, Artículo 168.5:

“5. El ingreso a los Cuerpos procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso a los Cuerpos el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias.”

COFIPE vigente, Artículo 204.5:

“5. El ingreso a cada cuerpo procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el Estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del Instituto que se desempeñe en cargos administrativos.”

¹⁶² Sin embargo, he de reconocer, me pregunto con suma curiosidad y cuidado: ¿quién determinará el significado y alcance de los “requisitos personales”?

¹⁶³ COFIPE 2005, Artículos 168.5 y 169.1, c):

“5. El ingreso a los Cuerpos procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso a los Cuerpos el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

la democratización del SPE; la pluralidad de su integración y, por supuesto, el carácter cívico y no corporativista que distinguirá a sus dependencias (en razón de su nueva integración).

- III. Se fomentará la formación de una burocracia especializada. Para conseguirlo, el Secretario Ejecutivo buscará el apoyo de instituciones académicas y de educación superior que impartan cursos de capacitación y actualización para el personal del IFE¹⁶⁴. Sin lugar a dudas, esta medida es garantía de la eficientación de las tareas del IFE a mediano y largo plazo. Es, así, una medida vanguardista y que debería fungir como ejemplo para las otras ramas de la administración pública local y federal.

En la construcción de un análisis panóptico sobre el Sistema Electoral Mexicano, observamos otro gran acierto del Legislador: la democratización de los Institutos Electorales Locales, en lo que se refiere a la forma de tomar decisiones en los Consejos. Antes, el Presidente del Consejo Local gozaba del *voto de calidad*¹⁶⁵, que ahora ha perdido¹⁶⁶.

A la par de ese gran acierto, pero en la lógica de Adame Goddard (*supra* Capítulo 3, Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales), resulta al unísono entristecedor e inteligente, haber extendido lo considerado como atribución de los escrutadores; quienes, según la nueva disposición¹⁶⁷, deberán determinar si existe una correspondencia entre el número de

“1. El Estatuto deberá establecer normas para:

c) El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los Cuerpos;”

COFIPE vigente, Artículo 205.1, c):

1. El Estatuto deberá establecer normas para:

c) El reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del Servicio, que será primordialmente por la vía del concurso público;”

¹⁶⁴ COFIPE 2005, Artículo 169.3:

“El Secretario Ejecutivo del Instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral.

COFIPE vigente, Artículo 205.3:

“El secretario ejecutivo del Instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral, y en general del personal del Instituto.”

¹⁶⁵ COFIPE 2005, Artículo 104.6:

“Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.”

¹⁶⁶ COFIPE vigente, Artículo 140.6:

“Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos.”

¹⁶⁷ COFIPE vigente, Artículo 160.1, a):

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

electores que votaron (según las marcas asentadas en el listado nominal) y el número de boletas depositadas en las urnas a su cargo.

Digo: “triste”, porque antes nadie parecía haber remarcado que una medida matemática tan elemental puede, efectivamente, anular la práctica de la *urna embarazada*¹⁶⁸ y del *ratón loco*¹⁶⁹ pero, a pesar de ello, antes no se ponía en práctica. También porque, como lo establece Goddard, la adopción e inclusión de esta medida como atribución del escrutador, se hace para subsanar la necesidad producto de la conducta *administrativamente subjetiva*¹⁷⁰ de los ciudadanos (quienes, en lugar de abandonar las prácticas ilegales del tipo antedicho, tendieron a normalizarlas).

Y digo: “inteligente”, porque, a diferencia de otras medidas de seguridad que nuestro sistema electoral ha adoptado, ésta es: *gratuita, fácil de llevar a cabo, y eficaz en el cumplimiento de su objetivo*. Además, su método, tendiente a responsabilizar al ciudadano escrutador¹⁷¹, coadyuva en la impulsión de una participación cívica más específica y profesional.

Registro Federal de Electores

La expedición de una *tarjeta de identidad*, que incluya todas las medidas de seguridad pertinentes y nos certifique como ciudadanos mexicanos. A toda luz es primordial, porque existe la tendencia, cada vez más pronunciada, a utilizar la credencial del Registro Federal de Electores,

“1. Son atribuciones de los escrutadores de las mesas directivas de casilla:

- a) Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores que votaron conforme a las marca (sic) asentada (sic) en la lista nominal de electores, cerciorándose de que ambas cifras sean coincidentes y, en caso de no serlo, consignar el hecho;”*

¹⁶⁸ Método de fraude electoral que consiste en depositar más de una boleta electoral para así conseguir incrementar el número de votos por cierto partido o candidato.

¹⁶⁹ Método de fraude electoral consistente en que una misma persona vote en varias casillas, incrementando así el número de sufragios por un mismo candidato o partido.

¹⁷⁰ En su libro *Civic Culture Revisited* (1963) G. Almond y S. Verba, efectúan un estudio de los niveles de cultura política en cinco naciones (México, Italia, Alemania, EEUU, Reino Unido). El objeto último de su análisis comparado es la determinación del tipo de cultura política que se presente en cada país (parroquial, súbdito y participante; con interacciones entre sí), a través de la medición de la inclinación a la participación política. Como resultado de su análisis plantean varias categorías de utilidad en la revisión del progreso en ese ámbito, al menos para nuestro país.

En el caso en cuestión, la *competencia administrativa* se refiere al arraigo que presentan las normas rectoras de la convivencia y con ello, a la frecuencia con la que los ciudadanos las siguen. Los autores, para el caso mexicano, plantean que se da en primer lugar la competencia administrativa, para posteriormente surgir la competencia política. A este respecto considero que los sucesos ocurren de manera inversa: es la competencia política de los ciudadanos la que les ha permitido configurar, un marco jurídico para regular su participación.

¹⁷¹ Puesto que todo fallo devenido de esta metodología de conteo será error de quienes anotaron las marcas en la lista nominal o de quien cuenta las boletas. Y de nadie más.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

como “identificación oficial” corriente y, su obtención, no consta de un método tan riguroso¹⁷² como, por ejemplo, el pasaporte. Además; si le continuamos adjudicando responsabilidades indirectamente relacionadas con el ejercicio democrático, al IFE (como la de determinar cuáles televisoras pueden bloquear contenidos, o la de efectuar un mapeo de señales electrónicas), sólo contribuiremos a engrosar el precio de la democracia nacional.

Además, es necesaria la eficientación de la operatividad en cuestiones de bases de datos sobre los ciudadanos mexicanos. Tener la información tributaria, de seguridad social, escolaridad, localidad, etc., centralizada, permitiría tanto al IFE como al gobierno federal y local, el mejor ejercicio de sus funciones.

De tomarse esta medida, se estaría caminando de la mano con los otros programas de inclusión de tecnologías de la información en éste ámbito, como el instituido por el Artículo 199.10 y .11 del COFIPE, que establecen:

“La documentación relativa a los movimientos realizados por el padrón electoral quedará bajo la custodia y responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y sus vocalías, por un periodo de diez años. Una vez transcurrido este periodo, la Comisión Nacional de Vigilancia determinará el procedimiento de destrucción de dichos documentos.”

“La documentación referida en el párrafo anterior será conservada en medio digital por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y sus Vocalías.”

queda claro que la practicidad de estas determinaciones estriba en las ventajas aportadas por la tecnología en el manejo de la información en las macro escalas del tipo en cuestión.

Sobre el manejo de la información, resta ejercer en última instancia el cuestionamiento subsecuente:

¹⁷² COFIPE vigente, Artículo 180.2 al 4:

“2. Para solicitar la credencial para votar con fotografía, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.”

“3. En todos los casos, al solicitar un trámite registral, el interesado deberá asentar su firma y huellas dactilares en el formato respectivo.”

“4. Al recibir su credencial para votar el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega, de conformidad con los procedimientos acordados por la Comisión Nacional de Vigilancia. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de la constancia de entrega de la credencial.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

El Artículo 192 del nuevo COFIPE¹⁷³ establece que los PP tendrán acceso en forma permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales (“exclusivamente para su revisión”). Pero, a contrapartida, los ciudadanos no tenemos acceso a la lista de afiliados a los PP; de hecho, esa lista sólo les es requerida en el momento de su registro como tales. Y así, el Partido de la Revolución Democrática, en la página de su Comisión de Afiliación¹⁷⁴ manifiesta tener poco más de siete millones de miembros¹⁷⁵ (aunque para conocer si cierto ciudadano es miembro del PP es necesario conocer el número de su credencial de elector), mientras que el Partido Acción Nacional (cuya página electrónica le hace el único partido donde el listado de afiliados es público), se confiere una participación total de poco más de un millón de afiliados.

La situación anteriormente descrita puede ser considerada como una superposición de la institución partidista frente al ámbito ciudadano. Pues la propia Constitución en su Artículo 6, inciso C, fracción I y III establece:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

¹⁷³ COFIPE vigente, Artículo 192:

“1. En cada Junta Distrital, de manera permanente, el Instituto pondrá a disposición de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y en las correspondientes listas nominales, conforme a los procedimientos que determine la Dirección Ejecutiva del -Registro Federal de Electores.

2. Los partidos políticos tendrán acceso en forma permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales exclusivamente para su revisión, y no podrán usar dicha información para fines distintos.”

¹⁷⁴ ¿Cuántos somos? Página de la Comisión de Afiliación, del Partido de la Revolución Democrática

http://comisiondeafiliacion.prd.org.mx/pagina_actualiza%201.htm

Consultada el día 17 de septiembre de 2009 a las 1530 horas.

¹⁷⁵ A pesar de que reconoce incluir a menores de edad en sus cálculos; lo que pareciera corresponder a un sobreesfuerzo del concepto “miembro”; toda vez que un menor de edad, no está facultado por la ley para ser miembro de una partido político, puesto que no se encuentra en uso pleno de sus derechos políticos tal y como los describe la CPEUMEX en los Artículos 34 y 35:

“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I- Haber cumplido 18 años, y*
- II- Tener un modo honesto de vivir.”*

“Son prerrogativas del ciudadano:

- I- Votar en las elecciones populares;*
- II- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; [...].”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

“Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos”.

En este sentido para elevar la correspondencia con los requisitos para la democracia, quizá fuera conveniente, una modificación tendiente a la obligatoriedad de publicitar la información concerniente a los PP, pues son instituciones de carácter público y ciudadano, que aspiran a representar a los mexicanos y a gobernarles. Entonces, deberíamos tener, el derecho a conocer sus datos de integración, localización y afiliación, con un más elevado índice de certeza.

Contraloría General

La constitución de este nuevo órgano administrativo, constituye una importante modificación a la organización interna del IFE. Al tener asignada la tarea financiera, como vigilante de los ingresos y egresos del IFE¹⁷⁶, esta Contraloría carga con la responsabilidad del adecuado ejercicio del gasto. Y éste, podría auscultarse de manera más autónoma, si no fuera el Presidente del CG del IFE (y el CG en conjunto) quien propusiera la integración, y presupuestos de operación¹⁷⁷.

Como comenté anteriormente, en lo tocante a la publicación de la información (que por su naturaleza pertenece a los ciudadanos); quizá sería conveniente recordar el texto constitucional¹⁷⁸

¹⁷⁶ CPEUM Artículo 41, Base V, segundo párrafo:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independientemente de 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.”

COFIPE vigente, Artículo 388.1:

“La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Federal Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.”

¹⁷⁷ COFIPE vigente, Artículo 388.6 y 7:

“La Contraloría contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el consejo General a propuesta de su titular, de conformidad con las reglas previstas en este Capítulo.”

“En su desempeño la Contraloría se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad exhaustividad y transparencia.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

frente a la “estricta reserva” sobre información y documentos, exigida a quienes colaboren con la Contraloría General del IFE. Si se trata de un órgano de auscultación del ejercicio presupuestal, debería tender a la transparencia, no a la confidencialidad. Pues en este rubro, a diferencia de lo que decía anteriormente sobre la inconveniencia de desgastar a la autoridad electoral; preservar la imagen pública de la institución no debe ocupar un lugar más importante que hacerle operar de manera transparente. Bueno, no si se piensa en términos democráticos.

Respecto de la designación del titular de este nuevo órgano del IFE, la legislación no es suficientemente específica al estatuir la participación de “instituciones públicas de educación superior”¹⁷⁹. Lo anterior en razón de la situación desigual en la cual se encuentran las dichas

¹⁷⁸ CPEUM, Artículo 6, fracciones I y III:

“I- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”

“III- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.”

CPEUMEX, Artículo 8, primer párrafo:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.”

¹⁷⁹ CPEUMEX Artículo 41 Base V, párrafos quinto y sexto:

“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.”

COFIPE vigente, Artículo 388.2 al 5:

“2. El titular de la Contraloría tendrá un nivel jerárquico equivalente a director ejecutivo.

“3. El titular de la Contraloría 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, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Congreso General.”

“4. El electo rendirá la protesta de ley ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.”

“5. El contralor durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto 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 a que se refiere el artículo 79 de la Constitución.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

instituciones: no todas son autónomas y, por ende, su propuesta podría estar acompañada (o tener repercusiones) de tipo económico en su asignación presupuestal.

Además, a pesar de que existen excelentes instituciones públicas de extraordinaria trascendencia y contribución previa académica en el desarrollo de las instituciones formales del Estado Mexicano, la posibilidad de efectuar estas propuestas no debiera ser restrictiva de los grupos académicos financiados por el estado (“públicos”); pues la regulación de un órgano pertenece a sus ciudadanos y, por lo tanto, las propuestas de que pudiesen llegar a formular otras instituciones de educación superior, serían igualmente valiosas.

Por otro lado, pero en la misma línea argumentativa, resulta decepcionante que entre los requisitos de elegibilidad como Contralor, se perpetúe la necesidad de “*gozar de buena reputación*”, que no puede ser sancionada, sino desde perspectivas particulares. Lo que inevitablemente se traduce en una medida subjetiva y, hasta cierto punto, discriminatoria; puesto que no existe un criterio racional objetivo universalmente válido para su aplicación.

La anterior ambigüedad, de cualquier manera, se compensa con la requisición del título de licenciatura en contaduría pública “u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización [...] con antigüedad mínima de cinco años al día de su designación”. Esta apuesta, innovadora y presente en los nuevos requisitos para todos los altos mandos del IFE, constituye una tendencia a la profesionalización del capital humano adscrito al Servicio Electoral y permite así, a México, la construcción de un *status* democrático fundamentado en la *competencia política* de sus ciudadanos¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Al respecto de la contribución de Verba y Almond (1963) La más importante de las categorías mencionadas con anterioridad, naturalmente, es la *competencia política*. Los autores mencionan, que la competencia política se refiere al grado de influencia que tiene un ciudadano en la toma de decisiones gubernamentales; así, un ciudadano que desee tener incidencia, será *ipsofacto* “*subjetivamente competente*” mientras que quien sea *de facto* capaz de influir en ellas, será *políticamente competente*.

PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS

En lo referente a este inciso, la legislación electoral se modifica en dos categorías principales a través de la inclusión de conceptos jurídicos preexistentes pero anteriormente no observados:

- *Los procesos de selección interna de candidatos en los PP.*
 - De los que se demanda, a grandes rasgos: conducta democrática, paridad de género, eliminación del *chaqueterismo*¹⁸¹, propaganda ecológica y respetuosa de las disposiciones respectivas, atención a los plazos temporales y a los topes de gastos. Para lo cual se adopta el concepto de “precampaña” en la legislación.
- *Las campañas electorales.*
 - Para las que se prevén modificaciones en cuanto a: la duración; tope de gastos; las asignaciones de presupuesto por parte del Estado; el tipo de propaganda empleada; los sondeos y encuestas efectuados; los debates entre candidatos; y la publicidad gubernamental en época electoral.

A pesar de que considero importantes los ejes planteados, prefiero realizar un análisis que gire en torno a dos ejes recurrentes y fundamentales, cuya acción *per se*, parece afectar al resto de las modificaciones y de la legislación en sí. Esto porque desde cierto punto de vista, podría decirse que éste capítulo constituye uno de los componentes más importantes de la reforma electoral; toda vez que las repercusiones de preguntas como: ¿cuánto dinero se usa?, ¿en qué se usa?, ¿cómo se usa?, ¿de quién proviene y a quién está destinado?; continúan siendo espacio de debate entre quienes revisan el tema de la reforma electoral. Sin lugar a dudas, éstos son: 1) el dinero, y 2) la propaganda.

EL MANEJO DE LOS RECURSOS

*“Nace en las Indias honrado,
donde el mundo le acompaña;
viene a morir en España,
y es en Génova enterrado.
Y pues quien le trae al lado
es hermoso, aunque sea fiero,
poderoso caballero
es don Dinero.”*

Poderoso Caballero, es don Dinero, (fragmento)
Don Francisco de Quevedo y Villegas.

¹⁸¹ Término soez con el que se describe la ambigüedad propia de quienes militan en dos corrientes de pensamiento político (o en dos PP), al mismo tiempo.

Precampañas y dinero

El nuevo COFIPE, define las precampañas¹⁸² como procesos internos de los PP, para la selección de candidatos a los cargos de elección popular¹⁸³; dichos procesos son el conjunto de actos realizados por los mismos PP, “*sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido*” (Centro para el Desarrollo Democrático, 2008, pág. 111). Para el ejercicio de las precampañas, el Legislador previó necesaria una determinada asignación máxima presupuestal, como tope de gasto; misma que corresponde a la suma de: 20% del tope de gastos correspondiente a las campañas anteriores (según el tipo de elección del que se trate)¹⁸⁴, más lo que corresponda por el concepto de aportaciones remitidas por los simpatizantes. Que según la CPEUM, no podrán rebasar, por PP, el 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial¹⁸⁵.

¹⁸² En el artículo 211.1, 212.1, 212.2 y 212.3 del COFIPE vigente:

- 211.1- “*Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*”
- 212.1- “*Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*”
- 212.2- “*Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objeto de obtener su respaldo para se postulado como candidato a un cargo de elección popular.*”
- 212.3- “*Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*”

¹⁸³ A esta situación me referí previamente (*supra* Capítulo 3, Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales), argumentando que el ejercicio de “selección” de candidatos, al interior de un PP, conlleva un problema (de representatividad y democrático) que podría solventarse si se adoptase en México el sistema de listas móviles (no abiertas), quizá en combinación con alguna especie de *ballotage*.

¹⁸⁴ COFIPE vigente, artículo 214.1:

“A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”

¹⁸⁵ CPEUM, artículo 41, Base II, inciso c), segundo párrafo:

“*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.*”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Al respecto del párrafo anterior, comienza a resultar inquietante el manejo aparentemente arbitrario de las variables involucradas en el cálculo de la erogación presupuestal. Si en su determinación, se hubiese visto involucrada –en el proceso de construcción de la legislación-, por ejemplo, una regla de representatividad por entidad, o por distrito,¹⁸⁶ el resultado habría tendido inequívocamente hacia el allanamiento de la ruta democrática y no sólo eso. Habría permitido un acercamiento de la clase política con la ciudadanía, constituiría una manera de *adelgazamiento del estado* en época de crisis económica internacional, representaría la

¹⁸⁶ Léase: Si el tope máximo de gasto para la campaña presidencial (“p”) inmediata anterior, supongamos:

320p

(donde se asignan 10 unidades por entidad federativa a la cantidad total)

se dividiese en 32 partes iguales, una por cada entidad federativa, de la siguiente manera:

$$\frac{320p}{32e} = 10e_1$$

(donde “p” representa el tope de gasto total para la campaña presidencial, “e” corresponde al número de entidades federativas y, “e₁” es el total resultante por entidad federativa)

Y luego dividiésemos el resultado, entre el número de PP concurrentes a la elección en cuestión elección, pensemos, partido A, B y C:

$$\frac{10e_1}{(1A + 1B + 1C)} = 3.3m$$

(donde “m” es el porcentaje final que correspondería a cada PP que sostenga elecciones internas con el objeto de participar en la contienda electoral formal),

para finalmente subdividir el cociente anterior en el número de precandidatos (en el caso específico de cada PP), tendríamos que una precampaña para fórmula de senadores (a elegir en cada entidad por el principio de mayoría relativa) podría recibir una parte porcentual igualitaria del tope de gastos de la campaña presidencial anterior. Todo lo anterior con fundamento en principios racionales fundamentados, no arbitrarios.

Cabe aclarar que lo anterior podría repetirse, si se prefiere, tomando en cuenta como variable el índice poblacional (establecido como variable numérica gracias a la distritación) y así el porcentaje de dinero asignado por entidad y por fórmula, se fundamentaría en la cantidad de ciudadanos que los precandidatos en cuestión podrían llegar a representar.

En el caso de una precampaña para diputados por el principio de Mayoría Relativa, naturalmente la fórmula debería tomar en cuenta el número de distritos (partiendo de la base de que cada distrito contiene a igual o equivalente número de ciudadanos).

Para el caso de gobernadores o presidentes municipales, la fórmula podría incluir el mismo tipo de variables, pero ajustadas al territorio político del que se trate.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

“solidaridad del Legislador, con el pueblo mexicano”, y se prestaría para toda clase de discursos análogos. Empero, los porcentajes aprobados y sancionados por el Poder Legislativo en las nuevas disposiciones, al estar supeditados de manera exclusiva al arbitrio del CG (integrado, sí por ciudadanos; pero por ciudadanos designados por los PP), perpetúan el esquema de distanciamiento entre tomadores de decisiones y gobernados, preexistente y del que hablaremos más adelante (*infra*: Presupuesto asignado por el Estado).

Duración de las campañas y precampañas y dinero

Aunque no deja de aparecer laudable la “reducción de tiempos de campaña”¹⁸⁷ una contabilización más detallada y una estandarización del lapso para las campañas y precampañas parecen ocasionar un efecto adverso, veamos por qué:

Con anterioridad a la reforma, el COFIPE (2005) estatúa, en su artículo 177:

“Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) *Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1° al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;*
[...]
- b) *Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;*
- c) *Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1° al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.*
[...].”

y con ello, las campañas de los candidatos, tenían aproximadamente una duración de ± 60 días en el caso de los diputados, ± 100 días para los senadores y ± 175 días si se trataba de una candidatura presidencial.

Posterior a la reforma, el texto legal correspondiente aparece plasmado de la siguiente manera (en el artículo 223, del COFIPE vigente):

“Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) *En el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, todos los candidatos serán registrados entre el 15 al (sic) 22 de marzo, por los siguientes órganos:*
[...]
- b) *En el año de la elección en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el 22 al (sic) 29 de abril, [...].”*

y, ahonda en el artículo 237.1 y .2:

¹⁸⁷ En palabras del Centro de Capacitación Democrática del IFE. (Centro para el Desarrollo Democrático , 2008, pág. 115)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

1. “Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días;
2. Las campañas electorales para Diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.”

Mientras que la CPEUM, en su artículo 41, base IV, párrafo segundo, denota:

“[...] En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.”

Si atendemos a todo lo anterior, el texto legislativo posterior a la reforma es susceptible de esquematizarse en la siguiente forma, con el objeto de transmitir una idea clara de la duración del tiempo para hacer proselitismo:

Precampaña Electoral		Campaña Electoral		
1/3	1/3	1/3	1/3	1/3

<p>Donde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A los diputados les corresponden 40 días, en elección intermedia y, 2. A todos los candidatos les corresponden 60 días en año de elección presidencial. 	<p>Donde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A los diputados corresponden 60 días en caso de elección intermedia y, 2. A todos los candidatos corresponden 90 días en año de elección presidencial.
---	--

El resultado, es que a los diputados, en año de elección presidencial, les corresponden en total: ±150 días en los cuales pueden hacer proselitismo.¹⁸⁸ Que en comparación con los ±60 días que tenían asignados con anterioridad (tal y como es perceptible en el artículo 177 del COFIPE 2005), aparece como un incremento desmesurado del tiempo para hacer proselitismo. Lo mismo ocurre con los senadores, quienes antes de la modificación tenían ±120 días para efectuar actividades tendientes a atraer el voto y hoy en día gozan de ±150.

Hemos tenido en cuenta que existirá quien, de inmediato, señale como error de cálculo la inclusión del tiempo destinado a reuniones públicas, asambleas, marchas y otros actos que realizan los PP, sus militantes, simpatizantes y los precandidatos a cargos de elección popular, con

¹⁸⁸ Para efectos de éste párrafo es menester recordar que cada día donde “es permitido hacer proselitismo”, le cuesta dinero al Estado; es decir: a los ciudadanos. Así pues: a mayor número de días, mayor cantidad de recursos erogados. Independientemente de cuál sea el tope de gastos máximo (pero siempre dentro de sus límites, supongo).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

el objeto de obtener respaldo para ser su postulación como candidato a un cargo de elección popular; como parte de lo que hemos denominado “tiempo para hacer proselitismo”. A pesar de que trataremos el tema en la segunda parte de este capítulo, queremos recordar que existen PP en nuestro país cuya forma de elegir a sus candidatos, es el “voto popular”¹⁸⁹. Nos parece claro, que éste se atraiga con proselitismo, a final de cuentas: preelectoral.

En última instancia, en caso de que mi argumento sea superado, sólo queda añadir: se redujeron las campañas; pero ¿cuál es el beneficio?, pues no se redujo el monto asignado (De hecho, se amplió el gasto, pues se asignó dinero a ellas).

Atención a los plazos temporales y dinero

Teniendo en mente los incisos 3, 4, 5, 6 y 7 del Artículo 237 del COFIPE 2008¹⁹⁰, pasemos a lo siguiente:

¹⁸⁹ El artículo 46.3 titulado: “La elección de los candidatos”, del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, es claro a este respecto:

“Las y los candidatos para elecciones constitucionales por el principio de mayoría relativa podrán elegirse con base en los siguientes métodos:

- a. *En elección universal, libre directa y secreta, que se efectuará de acuerdo al principio de mayoría relativa, en la que podrán votar los ciudadanos con credencial para votar con fotografía expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral o los que siendo menores de 18 años se identifiquen con alguna credencial con fotografía y cuenten con credencial del Partido.”*

Así pues, los mensajes de sus candidatos y los medios que empleen para llegar a ese electorado idealmente universal, serán proselitismo franco y abierto. O tan reservado y prudente, si se prefiere, como su *target* manifiesto en la cita anterior, lo sea.

190

3. *“Las campañas electorales de los partidos políticos 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.*
4. *El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.*
5. *Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio. En todo caso, la difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión estará sujeta a lo dispuesto en el párrafo siguiente.*
6. *Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadano, quedando sujetos, quienes lo hicieren a, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Como mencioné *supra* Capítulo 3, Acceso a Radio y Televisión, me parece que la proporcionalidad en los tiempos (sobre todo en cuanto a lo que se refiere a la reducción de tiempos y eficientación de la labor procesal de las autoridades en materia electoral, es reducida). Observo, sin embargo, como un positivo adelanto, la disposición de marcada rigurosidad temporal que se exige en la declaración del uso de recursos a los precandidatos¹⁹¹.

Pese a lo anterior, es necesario sopesar la influencia del patrocinio económico, en la capacidad administrativa, logística y de gestión. No es necesaria demasiada especulación para notar que un candidato apoyado por un pequeño grupo de contadores (o por sus compañeros de actuar político, o él solo en el peor de los casos), se verá en franca desventaja frente a quien esté congraciado con una empresa del mismo ramo, pero de tamaño más considerable. Y en tanto que el acto de la preparación de su informe de gastos, no está contemplado como gasto en sí¹⁹²; éste puede ser una generosa contribución de cualquier “simpatizante”.

-
7. *Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.”*

¹⁹¹ COFIPE vigente, artículo 214:

1. *“A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores según la elección de que se trate.”*
2. *“El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.”*
3. *“Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido 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 de lo establecido por el Libro Séptimo de este Código.”*
4. *“Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.”*

¹⁹² COFIPE vigente, artículo 215:

1. *“Quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de precampaña los conceptos señalados en los incisos a), b) ,c), y d) del párrafo 2 del artículo 229 de este Código.*

COFIPE vigente, artículo 229.2 incisos a), b), c) y d):

- a) *“Gastos de propaganda:*

Tipos de propaganda y dinero

a) Propaganda ecológica

Una de las más interesantes e innovadoras inclusiones del nuevo COFIPE, es la determinación de que PP y candidatos deberán utilizar en su propaganda, materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables o de fácil degradación natural; restringiendo además, el uso del plástico reciclable, a la propaganda impresa.

Ya retomaré lo concerniente la primera parte de este concepto en el subcapítulo siguiente. Sin embargo, para la segunda, los recursos financieros con que se cuenten tienen gran relevancia. En primer lugar, porque cuidar el medio ambiente, supone la existencia de infraestructuras diferentes a las habituales, costos más elevados e, innovación; conceptos de los que -en ocasiones-, pareciera divorciarse nuestra clase política. Por eso, quedó pendiente un programa de estímulos negativos frente a la no observancia de la regla. O, por lo menos, la explicitación de los mecanismos mediante los cuales se asegurará que los desperdicios originados por las campañas y precampañas, sean reciclados.¹⁹³

Y como prometer no cuesta nada, es necesario que se indique cómo se manejarán los recursos infraestructurales y financieros para procesar toda la basura producto de las campañas y,

-
- I. *Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.*
 - b) *Gastos operativos de la campaña:*
 - I. *Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte material y personal, viáticos y otros similares.*
 - c) *Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:*
 - I. *Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.*
 - d) *Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:*
 - I. *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.”*

¹⁹³ Recordemos, a este efecto, que hace algunos años el Gobierno de la Ciudad de México puso en marcha un plan de separación de basura (una separación muy precaria, por cierto, que considera aún hoy, al papel, como residuo “inorgánico”). Nos dijo a los ciudadanos que debíamos contribuir con este programa y hasta se habló de sanciones administrativas en caso contrario. El problema de esa maravillosa idea, fue que el propio gobierno olvidó (o no pudo) instrumentar los mecanismos necesarios para que la basura ciudadana -separada por los ciudadanos- no fuera mezclada de nuevo en los contenedores de los camiones recolectores, o en el tiradero de basura -por los empleados del propio gobierno capitalino-. A toda luz, en éste ámbito nos falta un largo camino por recorrer.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

por supuesto, el resultado de dicha inversión debe ser para beneficio público y quedar de manifiesto ante la ciudadanía, de manera transparente.

Bien administrado, y a pesar de aparentar ser una “traba” para los candidatos, éste podría ser uno de los más grandes éxitos del Legislador, dentro del texto completo de la Reforma Electoral; dadas las condiciones y el contexto internacional¹⁹⁴.

b) Propaganda legal y dinero

Propaganda legal es todo aquel acto proselitista circunscrito a los términos y aplicaciones de la ley. Es decir, cualquier acción que no la violente. Así, en la cuestión presente, el punto único es que decididamente, la facilidad en el acceso a un buen equipo de defensores legales, podrá hacer la diferencia si cierto acto parece rebasar las disposiciones denotadas en la legislación. Sobra decir que al no estar contempladas como gasto de campaña, un candidato podrá perpetrar el acto si después consigue afrontar el gasto. Y, aunado lo prenunciado, a los largos tiempos que se permite la justicia electoral mexicana, resultan evidentes las áreas de oportunidad legislativa en este sentido.

c) Sondeos/encuestas y dinero

No en balde ha retomado la jergonza popular el término “chayotear” o “maicear”, para referirse a la acción de convencer, por medios informales y poco transparentes, a figuras públicas (que en este país carente de cultura cívica son ungidas líderes de opinión); para emitir una postura sesgada y favorable a determinados intereses.

El meollo en esto no es el dinero; se trata de la cultura política de los mexicanos. Ya hemos hablado con anterioridad (*supra* Capítulo 3, Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales) del nivel de educación y también de las observaciones efectuadas por Almond y Verba en este tenor. El caso es que el dinero, efectivamente, podría llegar a conseguir la publicación de cierta (supuesta) tendencia en la opinión pública. Y la realidad es que el peso conferido al tipo de publicaciones en cuestión no se otorga en función de la metodología empleada en cada caso concreto; sino en razón del autor del análisis.

De hecho, a pesar de que la nueva disposición dictamina la importancia de entregar una copia del análisis realizado, a la autoridad electoral, en caso de que se desee publicar el contenido; nos parece necesaria estandarización de la metodología para el análisis. Pienso propicia la participación de instituciones de educación superior (públicas y privadas), en su desarrollo, además de otras organizaciones cuya naturaleza se vincule a este tipo de actuación.

d) Debates entre candidatos y dinero

Este inciso resulta idóneo, en el contexto actual de la economía internacional.

¹⁹⁴ En la COOP 16, que tuvo lugar en la Ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo; de los asistentes sólo Bolivia no estuvo de acuerdo en que la situación medioambiental es ya un riesgo internacional para la vida de los seres humanos.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Frente al fenómeno de la *spotización* y al *costo real de la democracia* (temas abordados con anterioridad) hubiese sido necesario modificar la asignación presupuestaria, para: *reducir costos, enriquecer el debate, elevar el nivel discursivo y la participación política de los mexicanos y, generar menos conflictos con los concesionarios del espectro radioeléctrico*. Esto se podía lograr, por ejemplo, fomentando los debates públicos entre candidatos (entre precandidatos y candidatos a cargos de representación popular).

En primer lugar, esta medida tendería a reducir los costes propagandísticos¹⁹⁵ de las campañas electorales y de las precampañas, pues se emplearía el mismo tiempo para todos los participantes, al mismo tiempo. Se obligaría además, a los interesados en ejercer el poder público, a mostrarse ante su electorado, en situaciones de mayor tensión (lo que mejorará las posibilidades de efectuar una “auténtica decisión” electoral). Se contrastaría –si se cuenta con un buen moderador-; la postura ideológica de los PP, a través de sus representantes. Y se reduciría el tiempo necesario para poder acceder a un conocimiento, más específico, de nuestro candidato idóneo.

Intuyo (o me imagino), cierta reticencia de la clase política a participar en este tipo de eventos. Pero es irrefutable la importancia que tiene esta metodología, para demostrar cierta superioridad de discurso y de capacidad, frente a los adversarios de otros PP. Además, sería buena forma de preservar el espíritu de la voluntad general y de coadyuvar en la consecución del bien común, que tanto nos interesa a todos.

e) *Publicidad gubernamental (no propagandística) y dinero*

El tema de la erogación presupuestal, para *publicidad gubernamental*, resulta siempre espinoso. Pues ocurre con frecuencia que los actores se declaran “malinterpretados” en su intención primigenia¹⁹⁶.

En realidad quizá sea un error considerar “necesaria” la *publicidad desde el gobierno*. Así como propuse la medición, ideada por Castillo Peraza (*supra* Capítulo 3, Acceso a Radio y Televisión), de la calidad de un gobierno según el tiempo que no nos quita a los ciudadanos; me parece posible reconocer los matices del gobierno (municipal, estatal y federal) en la apreciación o depreciación de los estándares del nivel de vida de los ciudadanos. Y no en lo que éste dice sobre sí mismo ¡Pagando su “publicidad” con dinero de los ciudadanos!

A este respecto no hay mejor proceder que recortar la mencionada “publicidad”. Si se adoptara un esquema de carestía publicitaria¹⁹⁷, el gobierno se vería obligado a darse a conocer

¹⁹⁵ Si se acompaña de una reducción importante del tiempo para spots.

¹⁹⁶ Tal fue el caso, de lo acaecido en el transcurso de la elección federal 2009; en que se inició un procedimiento contra el Presidente de la República, C. Dr. Felipe Calderón Hinojosa porque éste hizo anuncios televisados sobre los “éxitos” de su gobierno. La resolución de las autoridades electorales fue que sí había incurrido, al hacer proselitismo, en un delito electoral; pero siendo el presidente y no existiendo disposiciones jurisprudenciales al respecto, era imposible imputarle responsabilidad. La reacción del mandatario fue de extrañamiento ante la “malinterpretación” del contenido de sus mensajes “publicitarios” no “propagandísticos”.

¹⁹⁷ Podríamos fingir una campaña electoral permanente, de manera que sólo se transmitieran mensajes de extrema importancia para la población (Protección Civil, Salud, etc.); convirtiendo así la supuesta

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

por una administración tan eficiente, que permitiese equipararle a la mucama quien, concedora de su oficio, trabaja diligente y sin darse a notar. Pues la recompensa vendría con la rendición de cuentas. ¿O habrá gobiernos que teman el voto de castigo?¹⁹⁸

f) *Topes de gasto*

Recordando lo mencionado con anterioridad, al abordar el tema de la duración de precampañas y campañas electorales, es imperativo tener un concepto físico en mente: el *binomio del bombero*.

Quizá tan bien, o mejor aún, que cualquier estudiante de termodinámica, un buen bombero tendrá siempre presente un precepto binomial esencial en su trabajo: *La combustión de un material se presenta, de inicio, potenciada por dos factores: tiempo de exposición al calor e, intensidad del calor al que se expone*. Tenerlo en mente, le permite preservar la vida, en el conocimiento de que *todo material es combustible*. Tarde o temprano.

Bajo ese esquema podemos observar el caso presente: anteriormente, se sometía a los ciudadanos a una campaña “de mayor duración”¹⁹⁹ y se podría suponer que ésta, tenía una intensidad proporcional a la cantidad de recursos asignados a ella²⁰⁰. Hoy día, si aceptamos la idea postulada por el Centro para el Desarrollo Democrático, del IFE²⁰¹, tenemos que los ciudadanos son sometidos a una campaña de “menor duración”, pero con la misma cantidad de recursos. Por lo tanto, de mayor intensidad²⁰².

En la misma mecánica de razonamiento presentada por el *binomio del bombero*, se da la trascendencia de la aplicación de la ley. Una campaña proselitista, tiene efectos en la población.

“publicidad”, en una comunicación pública del gobierno y salvaguardando el ejercicio electoral de cualquier intento (o accidente) proselitista. En el último subcapítulo se tratará el tema con mayor profundidad, pues se relaciona directamente con el contenido del artículo 347 del COFIPE 2008, incluido dentro de su *Séptimo libro*.

¹⁹⁸ Que, de cualquier manera, no se puede dar con efectividad concisa, en un país sin *ballotage*, ni reelección.

¹⁹⁹ Según el análisis del IFE, que hemos precisado.

²⁰⁰ Donde una campaña con “x” cantidad de recursos tendría una intensidad de:

$$\frac{x}{y} = i$$

Para la cual, “y” es el número de días de duración de la campaña e, “i” una medida simplificadora hipotética de intensidad proselitista.

²⁰¹ El cual acepta una disminución en el tiempo de campañas.

²⁰² En este caso el modelo sufriría la siguiente variación:

$$\frac{x}{(y - r)} = i_1 > i$$

Donde “x” se mantiene igual, pero el divisor es la diferencia del periodo anterior menos la disminución de días estipulada en la legislación y por ende “i₁” es mayor que “i”. Dando así, una medida más elevada de intensidad proselitista.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Entre otras variables (al igual que en el caso del bombero), el peso de la afectación se dejará sentir con base en la intensidad de la propaganda política. El desencanto de la ciudadanía frente al sistema de partidos (en cierta manera expresado por la falta de *quórum* el día de la elección), puede ser muestra de que la estrategia: *más dinero, más spots, más pendones, más panfletos, más minutos al aire, más proselitismo poco innovador*; está dando cada vez *menos* resultados.

Parece natural, entonces, seguir el camino de la restricción de los topes máximos de gasto.

g) Presupuesto asignado por el Estado

Habiendo efectuado un análisis de las modificaciones que sí se realizaron a la asignación presupuestal. Los resultados son positivos en el sentido de que se adoptaron medidas tendientes a la racionalización en el cálculo del presupuesto erogado. Sin embargo, hay todavía, mucho por hacer.

En primer lugar, una extensión “sin antecedentes” de la legislación, y que inmediatamente salta a la vista, es la redacción del Artículo 106.3 del COFIPE:

“Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme al presente Código”

misma que denota la falta de control, de la cual adolece el IFE frente a los PP. Pero el asunto no termina ahí. Quedando clara la incapacidad jurídica del IFE para asignar un determinado porcentaje del presupuesto a los PP, resulta por demás interesante comparar las fórmulas de financiamiento anteriores y posteriores a la modificación de la legislación, en lo correspondiente a las campañas y precampañas:

Anteriormente, el artículo 182-A, parágrafo 4, inciso a), fracción I, del COFIPE (2005) decía:

“El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña par diputado y multiplicándola por los día que dura la campaña para Presidente.”

El “costo mínimo de la campaña para diputado” (que parece ser medida fundamental en la construcción de las fórmulas para senador y presidente dentro de la misma legislación²⁰³), se

²⁰³ COFIPE 2005, artículo 49.7, a), II – V:

- a) *“Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:*
 - II. *El costo mínimo de una campaña para diputado será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en el as Cámaras del Congreso de la Unión;*
 - III. *EL costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

construía anualmente de la siguiente manera, según el párrafo 7, inciso a), fracción I del artículo 49 (COFIPE, 2005):

“El CG determinará anualmente con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.”

El índice mencionado corresponde a:

“El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México.” (COFIPE 2005, 49.7, a, VI).

Ahora bien, el texto de los artículos 49 y 182-A del COFIPE 2005, interpretados en fórmulas matemáticas y contrastados con el texto del artículo 229 del COFIPE vigente, generan el siguiente esquema:

Tabla 2

2005	$s \cong s_1$	Diputado*	Senador*	Presidente*
fórmula	$(ci \cdot y \cdot W)$	$\{2.5[(s \cdot y) + s]\}$	$(2.5 \cdot s_1 \cdot d_1)$	$h \left(\frac{d\{2.5[(s \cdot y) + s]\}}{p} \right)$

2008	Diputado* en año de elección presidencial (j)	Diputado* en año de elección intermedia	Senador*	Presidente* (t)
fórmula	$\frac{t}{d}$	$\frac{[t_1(\Delta SM)]}{d}$	$[(j \cdot d) \cdot d_1]$	$(f_1 \cdot 0.2)$

Definición de variables:

-
- IV. *El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se calculará con base a (sic) lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;*
 - V. *La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:*
 - *El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.*
 - *El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

- ci = Consto inmediato anterior de la campaña que corresponda.
- s = Costo mínimo de la campaña para diputado.
- s_1 = Costo mínimo fijado para la campaña de senador (se fija de la misma manera que el de la campaña para diputado).
- W =Variable supeditada a lo propuesto por el consejero Presidente.
- y = aumento inflacionario actualizado al mes anterior, fijado por el Banco de México.
- $d = 300$ (corresponde al número de distritos a elegir por el principio de mayoría relativa).
- d_1 = número de distritos que comprenda la cada entidad de que se trate (nunca mayor a 20).
- p = días que dura la campaña para diputado.
- h = días que dura la campaña para presidente.
- f = Financiamiento público de campaña en año de elección presidencial ($0.5\{g[SM \cdot 0.65]\}$).
- f_1 = Financiamiento público de campaña en año de elección intermedia ($0.3\{g[SM \cdot 0.65]\}$).
- SM = Salario mínimo vigente en la Zona “C”.
- g = Número de ciudadanos en el padrón electoral.
- t = costo de la campaña presidencial.
- t_1 = tope máximo para la campaña de presidente inmediata anterior.
- * = se refiere al tope máximo de gastos en cada caso.

Los resultados arrojados por la contrastación anterior implican los siguientes postulados:

1-

1. *Las variables “W”, “s” e “y”, hacían imposible, para los ciudadanos la determinación del gasto en campaña (antes de que lo calculase, a propuesta de su presidente, el CG del IFE²⁰⁴, para la legislación anterior a la Reforma) que hiciesen los PP.*
2. *El aumento constante de “2.5”, implica un crecimiento del 250% para cada vez que se haga el cálculo, es decir, la gráfica de los costes de una campaña política, con el sistema anterior a la reforma, implicaba un crecimiento geométrico del gasto (que la economía nacional dista mucho de observar).*

En la siguiente tabla se observa el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor, en los años de las elecciones presidenciales e intermedias de 1991 a 2006:

²⁰⁴ Que había sido designado en la cámara, por acuerdo común de los grupos parlamentarios, cuya composición afectaría directamente el resultado del cálculo del presupuesto para campañas.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

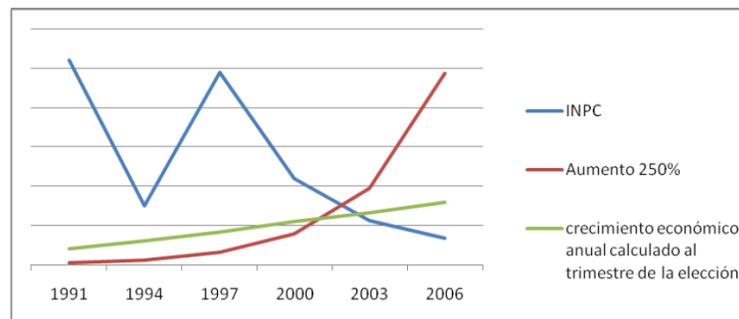
Tabla 3:

Año	Tipo de elección	Índice
1991	intermedia	26.04
1994	presidencial	7.50
1997	intermedia	24.46
2000	presidencia	11.02
2003	intermedia	5.64
2006	presidencia	3.41

Nota: El INPC fue consultado en la página electrónica del Banco de México para el mes de registro de las candidaturas en cada caso.

Para facilitar la comprensión de este apartado procedí con la extrapolación del ejercicio del gasto con la fórmula contenida en la legislación anterior, se integra la variable “k” que constituye un supuesto para permitirnos observar el crecimiento geométrico al cual propende la fórmula mencionada:

Gráfica 1



El crecimiento económico anual, de la economía observa una tendencia también geométrica de crecimiento, pero mucho menos pronunciada. Es posible concluir que la asignación de valores reales para las variables involucradas en el cálculo de los mínimos y máximos se efectuada a libre arbitrio del CG dista de un correcto manejo económico democrático, en razón de que la falta de justificación para el ejercicio del presupuesto imposibilita a la autoridad en el ámbito de la transparencia, condición absoluta en la democracia. Cabe hacer notar que no es la autonomía del CG lo que resulta inadecuado, sino que la ley suponga “buena fe” en el actuar del CG.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

3. *La adopción de procesos racionales de construcción de variables con base en principios de representatividad, duración de campañas e intensidad de las mismas (“d”, “t”, “j”, “SM”, “p”, “g”, “h”), perceptible en la nueva legislación confiere al método, la certeza científica necesaria para valorarle como una actividad democrática.*

Cabe señalar, sin embargo, que no existe ninguna explicación asentada en la legislación respecto de la construcción de “f” y “f₁”; insistimos: aceptar el “65% del Salario Mínimo vigente” en la zona económica “C” (a la cual pertenece el Distrito Federal y es la más cara del país), no presenta ningún índice de racionalidad. Lo mismo hubiese podido ser el 90%, que el 50% que el 10%; o se hubiese podido calcular con base en la zona económica “A” (más barata), o en función del número de ciudadanos que votaron, en lugar del número de ciudadanos en el padrón, para incentivar la participación, como propuso uno de los candidatos al CG, (Reza, 2010).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

CREACIÓN DE IMÁGENES Y ESTIMULACIÓN DE COMPORTAMIENTOS

*“En este mundo traidor,
nada es verdad, ni mentira,
Todo es según el color
del cristal con que se mira.”*

*Humoradas (fragmento), de
Ramón de Campoamor.*

a) Las precampañas como una forma de “prepropaganda” electoral

En realidad, como mencionábamos anteriormente, cuando la legislación define el significado de *precampaña* se refiere a actos tendientes a atraer el voto²⁰⁵. Toma en cuenta la posibilidad de realizar un esfuerzo sistemático dirigido a influir en las opiniones y acciones de un público determinado. Y a pesar de pretender acotar ciertas acciones²⁰⁶, no resulta sencillo ocultar la actividad de los PP, o restringirla a su ámbito interior de validez. Esto último, quizá sea inclusive un acto contra la naturaleza política de las entidades en cuestión y contrario a la idea de la acción política que es, como dice Giovanni Sartori en *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*:

“El quehacer del hombre que más que ningún otro involucra a todos.”

Con el ejemplo de la perspectiva que sobre sus propios comicios internos tiene el Partido de la Revolución Democrática, y naturalmente con la ausencia de acotaciones al respecto por parte de la autoridad electoral, podemos observar que no será sencillo medir las repercusiones proselitistas de la actividad política preelectoral. Sin importar si éstas son buscadas (lo que sería perfectamente entendible), o se suscitan como efecto secundario de la campaña al interior del PP. Proponemos el ejemplo de un “líder de opinión”²⁰⁷, quien por falta de ética profesional (o por simple y sincero interés en apoyar a cierto candidato de su preferencia –lo que no es menos legítimo, en sentido alguno-) emita opiniones al respecto de un precandidato, o de varios. ¿Cuál artículo de la legislación se le aplicará?, ¿Bajo qué circunstancia?, ¿No estará haciendo, en tanto ciudadano, uso de su libertad de expresión? Y si no, ¿Quién le sancionará?, ¿En qué términos?, ¿Cómo se determinará si “alteró el orden público”?

²⁰⁵ COFIPE vigente, artículo 212.3.

²⁰⁶ CPEUM artículo 41, base III, apartado A, incisos a), b); COFIPE vigente, artículo 211.3, .4, .5 y; 217.2

²⁰⁷ Estas “figuras públicas” (comentaristas, reporteros, conductores de *talk shows*, artistas, deportistas, etc.) quienes, de cuando en cuando se dedican a hacer comentarios sobre el panorama político nacional y cuyas opiniones son escuchadas y difundidas por los medios masivos de comunicación; tengan o no, un fundamento teórico que las respalde.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Por eso es necesario revisar el proceso de construcción del concepto “*precampañas*”. Debido a que éste puede permitir la ambigüedad en el manejo de la información propagandística y propende a la actividad proselitista tras bambalinas. Situaciones, ambas, que representan un riesgo en el avance democrático nacional.

b) “*Cuotas de género*”: *paridad, o propaganda*

Otro de los sonados implementos innovadores legislativos ha sido el aumento de las cuotas de género. Aunque desde cierta perspectiva, pudiese constituir una gran equivocación. De nuevo, la salida del laberinto se encuentra en la definición del problema: la cultura política²⁰⁸.

Tal parece que el Legislador hubiese observado, en la transformación del sentido de los artículos precedentes y en la obligatoriedad del incremento de participación porcentual en las candidaturas (por ambos principios de representación). Un paso adelante en la solución definitiva de la participación de la mujer en la política nacional. Reconozco que el sentido actual de la redacción de los artículos relevantes al caso en cuestión resulta mucho más adecuado si se busca establecer una equidad de género²⁰⁹. Pero considero, al mismo tiempo, que la solución al rol de géneros asumido en la clase política, se encuentra en el desarrollo de *una cultura política competente y de una cultura cívica*. Objetivos, ambos, distantes del alcance de este tipo de disposiciones jurídicas.

Una posibilidad real, de modificar el *status quo* en este sentido, sería la labor conjunta de los actores políticos en el desarrollo y fomento de la participación política de los ciudadanos. Conjuntada con la disposición (contraria a la tomada²¹⁰) de incrementar los porcentajes asignados a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica, tareas editoriales, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres y los jóvenes, etc.

Además, quiero hacer constar una desviación real latente en el sistema político mexicano cuyo origen se vincula directamente a estas disposiciones, tendientes a subsanar lo urgente y posponer lo importante.

El Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres, en su página electrónica, hace un llamamiento enérgico a la sanción de cuantos - formando parte de la clase política-, permiten la participación de una fórmula hombre-mujer y aceptan que ésta, teniendo la titularidad, renuncie en su primer día de labores (o cerca de él) para permitir al hombre ocupar su lugar en la cámara respectiva. Dicha acción, que al Coordinador de

²⁰⁸ En líneas precedentes mencioné la importancia de contar con un porcentaje mayor de recursos, asignado a la tarea de difundir la ideología de partidos, manifestar las perspectivas de los actores, publicar teoría e investigación, artículos de divulgación, fomentar la conducta para la vida democrática, etc. Insisto en ello.

²⁰⁹ La versión previa a la reforma del artículo 175-A del COFIPE (2005), establecía que del total de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores, en ningún caso podrían incluir [los PP], más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género. Por contraste, la versión vigente del artículo 219 del COFIPE instituye que el total de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores, deberá integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

²¹⁰ CPEUM, artículo 41, base II, inciso c); COFIPE vigente, artículo 78.1, a), IV y V, c).

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Senadores priístas, Manlio Fabio Beltrones, no le parece ilegal (Roberto Garduño, 2009); en realidad no lo es. Pero sí constituye un atentado impune a la constitución de un México democrático.

El problema de la inequidad participativa entre los géneros, es un problema cultural y de educación, no un problema de aplicación de la ley. O quizá sí, pero definitivamente no de institución de cuotas de género cada vez más altas. La participación verdadera de la ciudadanía (compuesta por mujeres y hombres) sin discriminación, se dará cuando exista una normalización en la vida cotidiana, de los valores democráticos. No antes, a pesar de que las cuotas de género se sancionen e incrementen. Y, de cualquier manera, sólo se pueden incrementar 10% más.

c) *Tipos de propaganda:*

Sobre lo considerado como “propaganda legal” de nuevo entramos en el conflicto analizado con anterioridad (*supra* Capítulo 3, Acceso a Radio y Televisión) sobre las definiciones semánticas del texto constitucional. Los artículos 6, 134, y 7 de la CPEUM, implican la necesidad de definir cuestiones de orden moral, y teleológico; pongamos el ejemplo del artículo 6 constitucional:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, [...]”

¿Cuál será supuesta como la norma moral imperante en cada caso?

“[...] los derechos de tercero [...],”.

¿Dónde se encuentra el derecho que nos protege de las verdades que no nos guste escuchar? Y ¿Quién será responsable de acreditarlas como tales?

La parte que reza: *“[...] provoque algún delito [...]”.*

¿Cómo supone el Legislador que se vinculará la causa del delito, con un mensaje publicado? ¿Cómo se probará que existe una sola causa para la comisión de cierto acto? ¿Cuál es el grado de certeza que se puede establecer entre el mensaje y su significado? ¿Quién será la autoridad en materia?

Y frente al segmento: *“[...] o perturbe el orden público; [...]”*

¿Qué es el orden público? ¿No depende éste de un contexto determinado?

Todas estas interrogantes y el debate que de ellas deviene, no hace sino ampliarse cuando revisamos la versatilidad de formas que puede adoptar la propaganda: sondeos y encuestas, por ejemplo, sin una estandarización científica racional de la metodología empleada en su aplicación, generarán poca certeza y mucho ruido.

Por otro lado se ubica la *propaganda ecológica*, que se puede usar para aumentar el renombre de cierto partido entre un sector específico del electorado. Pero que será ecológica sólo de nombre mientras no exista una clara definición científica también de su significado. Es natural

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

que en este rubro la autoridad en materia electoral aparezca veladamente incompetente. No es su ámbito natural de trabajo; aunque podría bien auxiliarse de las OSC y de las ONG cuyo tema de labores esté más encaminado a esta idea.

Este último caso, es particularmente interesante, pues el problema del reciclaje es infraestructural²¹¹. Casi todo puede “reciclarse”, o adoptar un uso diferente al primigenio pero ¿Quién gestionará el reciclado de pendones y camisetas? , ¿Con qué dinero se pondrá en marcha el programa de reciclado de la propaganda electoral?, ¿Quién pagará por ello?, ¿Quién recogerá la basura y asegurará el reciclado de la misma?

Si estas respuestas no se responden a cabalidad, la así llamada “propaganda ecológica”, será dos veces propaganda. La primera por su función y la segunda porque su significado será empleado para convencer al electorado de la modernización del sistema mexicano. Sea o no, esto, una realidad.

²¹¹ Y en este caso, la infraestructura para reciclar las muy diversas formas de propaganda adoptada por los partidos será costosa, pues lo mismo se utilizan telas naturales que materiales sintéticos, orgánicos, pegamentos, pinturas, etc. Y en México no existe aún la inversión suficiente para el aprovechamiento energético de este tamaño.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

PROCESO ELECTORAL

*“El Derecho persigue un haz teleológico que se ha identificado por la
Filosofía Jurídica con toda claridad: justicia, bien común, y seguridad social.”*

Miguel Ángel Granados Atlaco
Derecho Penal Electoral Mexicano
p. XVIII

En el transcurso del análisis de este capítulo de la Reforma Constitucional y legal 2007-2008, queda suscrita una imagen clara de la institucionalización democrática-electoral que ha experimentado el país, en razón de los eventos precedentes a la acción tomada por el Legislador; específicamente, me refiero al Proceso Electoral inmediato anterior. Esta evolución se puede distinguir en dos ramales principales: a) *el reconocimiento de la diferencia en la construcción de una identidad democrática nacional y b) la ampliación de los derechos político electorales de los ciudadanos.*

Cabe hacer notar, la estrechez de la relación que sostienen ambas perspectivas; siendo una (la primera) causa y consecuencia de la otra (la segunda).

A saber, las modificaciones al COFIPE y la CPEUM vinculadas con este capítulo, incluyen: *a los observadores electorales, los requisitos de elegibilidad, el procedimiento de registro de candidatos, la ubicación e integración de mesas directivas de casilla, la documentación y material electoral, la instalación y apertura de casillas, la votación, el escrutinio y cómputo en las casillas, los asistentes electorales, los cómputos distritales y, el recuento de votos.*

Escogí, sin embargo –y teniendo en mente las dos categorías que previamente propuse-, exclusivamente cuatro cambios en el texto legal, para argumentar respecto de la inclinación democrática de las modificaciones en general. El primero y que se inserta dentro de la categoría a), se refiere a la *paridad de género*:

Con anterioridad a la Reforma, el artículo 175.3 del COFIPE²¹² había planteado la necesidad democrática de género, al interior del Estado Mexicano, en términos de “equidad”²¹³. Esto, con toda naturalidad y debido a su significado, remitía de inmediato al cuestionamiento: ¿Qué *merece*,

²¹² COFIPE 2005, artículo 175.3:

“Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.”

²¹³ Equidad, del latín *aequitas*: Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

cada uno de los géneros representados en las Cámaras?²¹⁴ Lo que constituía un problema en el diseño del texto legal, y derivaba en interpretaciones ambiguas.

Por ejemplo: si la idea de que es *justo* supeditar el género de los representantes al de los representados, se acepta de manera general; entonces, tomando en cuenta la diferencia entre el número de mujeres y hombres ciudadanos (INEGI 2005) podemos llegar a la conclusión de que el 51.45% de los escaños elegibles por la vía de voto directo, bajo el principio de mayoría relativa, debiesen estar reservados a las mujeres²¹⁵, ya que éstas constituyen el mismo porcentaje de población respecto del total de mexicanos radicando en nuestro país. Lo que subsumiría a la sociedad en una disputa bizantina (por lo improductiva), a la cual acudirían actores de todas las fuerzas para alegar inconstitucionalidad por discriminación a causa de su género, en el ejercicio del voto pasivo.

Así pues, el cambio de la palabra “equidad” por el vocablo “paridad”²¹⁶, en el texto del artículo 218.3 del nuevo COFIPE²¹⁷ y, la aplicación del concepto a la presentación de listas de candidatos, constituye una posibilidad de sortear (por lo menos de *jure*) el obstáculo del género para conseguir una determinada aspiración política.

Existe, a pesar de lo anterior, un debate no acabado entre quienes argumentan que el género de un representante no determina, necesariamente, el tipo y la inclinación de las iniciativas que presente o los votos que otorgue respectivamente. Y quienes señalan una preeminencia de apoyos a su género, por parte de los electos, desde su escaño.

Me refiero a ello porque, tomando en cuenta el nivel de cultura política nacional²¹⁸, es clara la necesidad de extender esta medida de discriminación afirmativa al grado de fomento de la mayor participación política de la mujer como candidata a cargos de representación, por el principio de mayoría relativa. Pero el fin de la vigencia de esta disposición, deberá conjugarse con la relevancia de la auténtica elección democrática de un candidato a la representación popular.

²¹⁴ ¿Cuántos representantes?, ¿Qué tipo de cuotas?, ¿Alguna forma específica de conteo?

²¹⁵ El INEGI (2005) dice que en México existen 103 millones de habitantes, de los cuales, 53 millones son mujeres. Así pues, una regla de proporcionalidad porcentual, arroja que el 51.45% de la población del país, corresponde al total de mexicanas radicando en territorio nacional.

²¹⁶ Paridad, del latín “paritas”: Igualdad de las cosas entre sí.

²¹⁷ COFIPE 2008, artículo 218.3:

“Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.”

²¹⁸ He hablado de ello, con marcada reiteración. Diríjase el lector a: *supra* Capítulo 3, Primer, Segundo y Tercer subacápites.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Concretamente, consideramos -con fundamento en la garantía constitucional para la libre asociación²¹⁹-, que una disposición del Estado, no debería interferir con el desarrollo (interno) de una entidad política; siempre y cuando, en el seno de la misma, las posibilidades de ejercer la vida política profesional, no sean discriminativas. Podemos añadir, a manera de colofón, que²²⁰ la “nueva” cuota de género²²¹ propuesta por el Legislador (a pesar de su redacción, positiva²²²) representa una disposición insuficiente. Tanto para elevar la participación políticamente competente de las mujeres, como para obligar a los PP a tomarlas en cuenta. Y sucede así, porque a pesar de tratarse de una medida que –a largo plazo-, atacará las causas del problema social de la discriminación de la mujer. La nueva disposición no previó (¿y cómo lo iba a haber previsto el Legislador?) sanciones para las discriminadas, aclaramos: para aquellas cuya nula competencia política permitiera y/o fomentara el quebrantamiento de la norma²²³.

²¹⁹ CPEUM, artículo 9:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uno de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

²²⁰ Como se explicó también en *supra* Capítulo 3, Precampañas y campañas.

²²¹ La que establece un 40% mínimo de candidatos del mismo género (artículo 219 del COFIPE vigente).

²²² Antes de La Reforma, el texto del artículo 175-A del COFIPE, establecía una prohibición explícita:

“[...] en ningún caso podrán incluir más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género. [...]”;

mientras que ahora, el artículo 219 del COFIPE vigente, establece un imperativo positivo:

“[...] deberán integrarse al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género [...]”.

²²³ Para muestra, el caso de las “Juanitas” de San Lázaro:

- El pasado jueves 3 de septiembre de 2009, también: 1er día de sesión de la LXI Legislatura Federal. 8* diputadas federales (2 PRI, 1 PRD, 1 PT, 4 PVEM) presentan su renuncia al cargo en la primera sesión. Entran sus suplentes –hombres en todos los casos-, quienes son amigos y familiares de éstas.

Partido al que pertenece la legisladora	Nombre de la legisladora	Nombre del suplente	El suplente es también	Argumento empleado por la legisladora para pedir licencia
PRI	YULMA ROCHA	GUILLERMO RUÍZ DE TERESA	Ex secretario particular de Francisco Labastida Ochoa y, ex Coordinador de Campaña del mismo ex candidato presidencial.	
PRI	ANA MARÍA ROJAS RUIZ	JULIÁN NAZAR	Concuño de la legisladora	

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
 Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
 FCP y S, UNAM.

Dentro de la misma categoría a), pero cambiando de concepto, encontramos una de las más grandes simulaciones de madurez que parece haber arrojado la acción consensuada de la clase política nacional frente a la crisis que planteó el ejercicio electoral de 2006: *el recuento de los votos*.

PRD	OLGA LUZ ESPINOZA*	CARLOS ENRIQUE ESQUINCA	Ex líder del PRD en Chiapas y ex colaborador del gobernador del mismo estado, Juan José Sabines Guerrero	
PT	ANEL PATRICIA NAVA	ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ	Fundador del PT en Durango	
PVEM	KATTIA** GARZA ROMO	GUILLERMO CUEVAS SADA	Esposo de la legisladora	Embarazo
PVEM	CAROLINA GARCÍA CAÑÓN	ALEJANDRO DEL MAZO MAZA	Hijo del ex gobernador del Edo. Méx., Alfredo del Mazo y hermano del edil del PRI en la alcaldía de Huixquilucan: Alfredo del Mazo	Viaje al extranjero por enfermedad
PVEM	MAÍA IVETTE EZETA SALCEDO	CARLOS EZETA SALCEDO	Hermano de la legisladora, integrante de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y, ex candidato a Consejero del IFE	
PVEM	LAURA ELENA LEDESMA	MAXIMINO ALEJANDRO FERNÁNDEZ ÁVILA	Ex presidente del PVEM en Veracruz	

- La bancada del PAN en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma a la Ley Electoral para acotar las solicitudes de candidaturas en la próxima legislatura. Ésta se basa en la homologación de todas las fórmulas de candidatos a presentar (en todos los PP), siendo titular y suplente del mismo género.
- Al 4 de octubre de 2009, Yulma Rocha, del PRI se había inconformado porque no era invitada a reuniones del PP y, su oficina, se encontraba cerrada *con llave*. Sin embargo, Jaime Camil en el Periódico *La Jornada* del martes 18 de septiembre d 2009 apuntaba un comentario de la diputada: *“las posiciones plurinominales, son posiciones del partido, y éste puede hacer con ellas lo que más le conviene.”* Y se habrían agregado las siguientes:

PRI	FUENSANTA PATRICIA JIMÉNEZ	CUAHUTÉMOC GUTIERREZ		
------------	----------------------------------	-------------------------	--	--

- Una fuente observa dentro de la misma categoría a diputados/as que han aplicado el procedimiento de inasistencia para que entre su suplente. Sus cuentas son de 13 diputados/as.

*nota: su nombre, según la fuente, varía en su escritura en “z” ó “s”. Su caso específico fue revisado al interior del PRD el fin de semana del 12 de septiembre, pues el Estatuto de dicho partido especifica que ambos candidatos en la fórmula deben ser del “mismo sexo” (sic).

**Según la fuente, su nombre, se escribe con una sola “t” ó con dos seguidas: “tt”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Éste, consiste en la posibilidad de atender a la demanda que establecía la facción política del candidato presidencial perredista en 2006, misma que fue inmortalizada en el grito de desacuerdo: “¡Voto por voto, casilla por casilla!”. Así, decimos “simulaciones”, porque el texto según el cual se instituye esta posibilidad²²⁴ establece los siguientes criterios:

1. Que existan “indicios” de que la diferencia entre el candidato que haya obtenido el primer lugar en votación y aquel que obtuviese el segundo, sea menor o igual a un punto porcentual.
2. Que al inicio de la sesión de cómputo, el representante del PP que postuló al candidato que quede en segundo lugar, de manera expresa.
3. Se tomará como “indicio” suficiente: la presentación ante el consejo distrital de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio.
4. Se excluirán del procedimiento las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.
5. El resultado del proceso será definitivo.

Los criterios anteriores, como se ve, no propenden a generar una legitimidad en el ejercicio del poder. Sino a satisfacer el interés de volver a contar los votos. Esto es un problema en el caso de la elección presidencial, porque ella conlleva una necesidad fundamental y bastante amplia, de legitimidad, acentuada en la distribución del electorado.

Es decir: si –en el caso de la elección presidencial de 2006-, se hubiese aplicado esta disposición, lo único que habría sucedido es que se habrían vuelto a contar los votos. Y, aunque a primera vista parece suficiente, no lo es.

Imaginemos lo que habría sucedido si el candidato del PRD para la mencionada elección hubiese logrado el recuento de los votos y, el recuento revirtiera el resultado conocido. Muy probablemente, la gente que apoyaba al candidato del PAN, habría tenido (quizá todavía hoy tendría) la sensación que, por el contrario, experimentan los perredistas derrotados. Esto, de ninguna manera, generaría bienestar social, ni gobernabilidad, ni legitimidad, ni estabilidad; pues el electorado se encontraría, de cualquier manera, como se encuentra hoy: polarizado y dividido por la mitad.

²²⁴ COFIPE vigente, artículo 295.2 y 3:

2. “Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

3. Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Distrital deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Quizá no sería fatuo concluir que esta construcción conceptual, elaborada por los diseñadores de La Reforma, constituye un paliativo directo a la situación coyuntural en la cual se fraguó la susodicha modificación legal. Puesto que no parece tendiente a resolver el problema de fondo (la falta de legitimidad de un candidato en un ambiente de extrema polarización); sino a menguar las manifestaciones de inconformidad de uno de los grupos perdedores de la elección presidencial.

Si la dilucidación anterior se acepta verdadera, entonces tenemos que el contenido de la reforma, en sus referencias al reconocimiento de la diferencia para la construcción de una identidad democrática nacional, es aún insuficiente, ineficiente y mayoritariamente proclive a dejarse influenciar coyunturalmente. Cuando, por el contrario, debíase buscar cierto grado de racionalidad independiente de la coyuntura. Y –sobretodo-, una solución del fondo (la causa primigenia) de los problemas coyunturales; no un pequeño y temporal remiendo.

Casi en calidad de nota al margen, añadido, referente al texto del artículo 295.5 del COFIPE vigente²²⁵, que por su redacción, resulta de la más difícil comprensión; pues no se sabe si su interpretación obliga a la separación y correspondiente canalización del paquete de votos en cuestión o a la contabilización de los votos dentro del recuento (acción, ésta última, que de efectuarse constituiría un grave atropello de la causa democrática).

Por el otro lado, en lo tocante a la ampliación de los derechos político-electorales del ciudadano, reconocemos cierto grado de ensanchamiento de los mismos; lo cual, genera una paulatina judicialización del actuar político nacional. En este caso, es menester reconocer que el Legislador²²⁶ ha conseguido un efectivo reconocimiento de la diferencia (y por extensión, de la igualdad), en la construcción de una identidad democrática nacional.

Al mismo tiempo, la tendencia a judicializar las relaciones de poder, tiene un carácter naturalmente revocatorio de las *facultades meta legales*, tan triste como frecuente y antidemocráticamente presentes, en el actuar los negociadores políticos. Constituyendo, por antonomasia, un inconfundible salto hacia adelante en el camino de la transición del régimen de partido, al régimen de partidos (que aspira a transformarse en una sociedad pluralmente participativa).

El presente caso: la sentencia dictada por la SCJN para la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los PP: Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, contra: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República (61/2008)²²⁷²²⁸; constituye un tímido, pero, primer

²²⁵ Artículo 295.5 COFIPE vigente:

“Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete de votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate.”

²²⁶ Y las autoridades Judiciales también, en su caso.

²²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de octubre de 2008.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

avance en el camino de una reforma democrática que a México le sigue faltando: la posibilidad de que los ciudadanos, quienes no pertenezcan a los PP preexistentes, puedan contender en los comicios.²²⁹ El argumento de la SCJN fue que:

“[...] [el artículo 41 de la CPEUM] define a los partidos [políticos] como entidades de interés público que tiene (sic) como propósito el facilitar el (sic) acceso al poder de los ciudadanos (sic) y no dificultarlo, por que (sic), ello afectaría el carácter universal de este derecho fundamental y el principio de igualdad.” (pp. 439 - 440 de la sentencia frente a la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008, SCJN).

Así pues,

“[...] el derecho a ser votado, sólo puede ser limitado de acuerdo con las calidades que establezca la ley y no en los estatutos de los partidos políticos. Tal limitación rompería con el principio de igualdad para todos los ciudadanos ya que según cada partido, éstos tendrían que cumplir con diferentes requisitos para ser votados.” (IFE 2008, pp. 123 y 126).

De tal manera, la SCJN ensanchó el ámbito espacial de validez de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos porque:

1. Reconoció la igualdad de todos los mexicanos (sin contar los casos especiales planteados por la CPEUM) para ejercer el voto pasivo, por encima del derecho de los PP para postular a quien ellos decidan hacia su interior;
2. Apuntó que el objeto de la existencia de los PP es “facilitar el acceso” de los ciudadanos, al poder político. Implícitamente reconociendo la imperativa necesidad de vida institucional democrática hacia el interior de los PP, y;
3. Señaló que las formas para elegir a los candidatos, dentro de cada PP, si estatúan diferentes normas, consistirían una inequidad en el camino al poder político. Y por lo tanto atentaban contra la universalidad del voto.

Las tres acciones de la SCJN, se encuentran estrechamente relacionadas con la necesidad de construir una cotidianidad democrática, al interior de nuestras instituciones políticas.

En segundo lugar, de la categoría b), coloco la disposición estipulada en el artículo 264.1 del COFIPE²³⁰, que faculta a los electores para que puedan votar sin aparecer en la lista nominal o a pesar de carecer de su credencial para votar. Éste contenido legal; si bien lleva implícito un

²²⁸ Fue declarado inválido el numeral 6 del artículo 22 del COFIPE; mediante el quinto resolutive de la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de julio de 2008.

²²⁹ Al respecto, léase el Caso de Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 6 de Agosto de 2008.

²³⁰ COFIPE 264.1:

“1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su credencial para votar con fotografía o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos.”

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

mecanismo de evolución judicial y política complejo, es quizá la muestra más importante de la ampliación de los derechos político-electorales del ciudadano

Con anterioridad, el sistema político, frente a la desconfianza de la sociedad, se dio a la tarea de institucionalizar medidas preventivas y coercitivas, que le permitieran elevar el grado de confianza en las elecciones. Parte de estas acciones fueron: *la credencialización y el levantamiento de un nuevo padrón en 1997, el empleo de papel de seguridad en las boletas, el levantamiento de casillas “cerradas” con paredes opacas, la institución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (supra Capítulo 2, 1996: La Reforma Definitiva y 1997-2006: Gobierno Dividido y Conformación Democrática).*

Pero esta burocratización de la participación electoral terminó por generar problemas técnicos, -que se resuelven a pasmosa lentitud-. Así, la posibilidad de que el TEPJF pueda tornarse en autoridad legitimadora de la ley electoral, ante la ciudadanía y el otorgamiento de la autoridad necesaria para que sus dictámenes se ejecuten; permiten a este órgano trazar la línea de vanguardia en el cuidado, la preservación y la búsqueda del crecimiento democrático nacional, para mejor protección de los ciudadanos mexicanos.

Hoy, es el TEPJF quien puede otorgar un salvo conducto a los ciudadanos que deseen hacer uso de su derecho al voto, pero no tengan los medios idóneos para poder hacerlo (mediante la interposición de un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, porque no les haya sido dada en tiempo y forma su credencial de elector, por ejemplo).

Todo lo anteriormente enunciado apunta a que México está convirtiéndose en una nación democrática. Pero también denota la necesidad de ideas nuevas y de análisis de las áreas de oportunidad en el sistema mexicano.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL Y DISCIPLINARIO INTERNO

“Se trata de obligarlos y ayudarlos a subir el primer peldaño; de ayudarlos, si ellos quieren, a subir muchos más.”

Alfred Marshall
El futuro de las clases trabajadoras
p. 15.

La reforma incorporó, en último lugar, un *séptimo libro* cuyo nombre describe bastante bien su contenido:

“De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”.

El apartado incluye una mirada completamente novedosa en la ley, cuyo objeto engloba ciudadanos; dirigentes partidistas; afiliados a los PP; personas físicas y morales; concesionarios y permisionarios de radio y televisión; organizaciones sindicales y patronales, así como otras cuyos fines disten de la formación de PP. De su lectura se desprende que el Sistema Electoral Mexicano, por fin está comenzando a incluir formalmente a actores políticos siempre presentes pero, hasta ahora, ignorados: a la sociedad civil²³¹.

Para entender esta novedad coactiva es necesario tener clara la forma de operación los mecanismos de castigo, previstos en el COFIPE:

- a) El procedimiento Sancionador Ordinario, por un lado, conoce de faltas y aplica sanciones administrativas. Y es posible iniciarlo a solicitud de parte, o de oficio si algún órgano del IFE tiene indicios de conductas violatorias al COFIPE.²³²
- b) Pero el procedimiento Especial Sancionador, prevé aplicar sanciones de manera expedita cuando –en el proceso electoral- se ejecuten violaciones constitucionales relacionadas con la propaganda gubernamental o con la propaganda partidista, así como con actos anticipados de campaña.²³³

²³¹ Aunque, quien escribe no puede dejar de lamentarse porque la inclusión de los “nuevos” actores mencionados, se haya dado con la intención de poderles sancionar y no para extender la participación política directa o con otro motivo menos coercitivo.

²³² COFIPE 2008 artículo 361:

1. *“El procedimiento para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.*
2. *La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años.”*

²³³ COFIPE 2008 artículo 367:

1. *“Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

El procedimiento sancionador, en ambas modalidades, se auxiliará de la Comisión de Quejas y Denuncias del CG, integrada por tres consejeros que rotarán durante periodos de tres años. Y su adopción trajo las siguientes consecuencias:

Según el modificado artículo 341 del COFIPE:

“Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

- a) Los partidos políticos;*
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;*
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;*
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;*
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;*
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;*
- g) Los notarios públicos;*
- h) Los extranjeros;*
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión;*
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;*
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;*
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias, o agrupaciones de cualquier religión; y*
- m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.”*

Es decir: la sociedad civil en su conjunto, ahora es sujeto de responsabilidad judicial por violaciones al COFIPE o a la CPEUM en lo relativo a la materia electoral. Resulta, frente a lo anterior, significativamente cuestionable que se posibilite la imputación de responsabilidades sin que se extiendan derechos en reciprocidad, a los ciudadanos. No poder participar del voto pasivo, con independencia frente a los PP, por ejemplo, y al mismo tiempo, ser sujeto potencial de una sanción por expresar una opinión política que “deslustre la fama” de un candidato partidista, no parece del todo justo.

Llama la atención la tendencia incremental en el número y la complejidad de la normatividad electoral mexicana. Complejización que –es imposible no notarlo- conduce a veces al oxímoron, en lugar de elevar la confianza o la certidumbre.

En el caso de la prohibición para hacer campaña en el extranjero, e.g. , es particularmente sorprendente que si uno de los propósitos institucionales de extensión de derechos, en el ejercicio

-
- a. Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;*
 - b. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o*
 - c. Constituyan actos anticipados de campaña.”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

electoral 2006 para el IFE, fue la coordinación del voto de los mexicanos en el extranjero, el *nuevo* libro haya prohibido la propaganda fuera del territorio mexicano. ¿Cómo se pretende que voten nuestros compatriotas expatriados, al azar quizá?

Por otro lado, es ineludible el carisma cuasi policíaco que este último libro del COFIPE, le transmite al IFE. En este sentido cito el artículo 345²³⁴ de la nueva ley, que convierte en crimen contra el Sistema Electoral, la negativa a presentar la información que el IFE requiera sobre: operaciones mercantiles y contratos con otros particulares (si estos son “aspirantes, precandidatos o candidatos” a cargos de elección popular).

Y a pesar del aumento en la rigidez de la norma, hay que notar la existencia de imprevistos: como el caso de las elecciones federales de 2010, cuando el Presidente de la República incurrió en un delito electoral y no fue posible sancionarle, porque la descripción *omni* abarcadora de los sujetos de responsabilidad ante la justicia electoral, dejó fuera a los Poderes de la Unión.

Lo anterior no hace más que reforzar la idea de que la solución a los problemas democráticos del Estado Mexicano, no se haya en aumentar el peso de la ley, ni en incrementar la vigorosidad de la violencia con que reprima a quienes dejen de observarla. Sino en educar a todos los ciudadanos²³⁵ en la civilidad y la responsabilidad ética con el desarrollo de la democracia.

Por otro lado, es innegable que el Legislador hizo un esfuerzo grande por ampliar la capacidad para hacer justicia, que tienen los organismos de control jurisdiccional electoral. Por ejemplo, en la regulación del comportamiento de los concesionarios de radio y televisión a través del artículo 350 del COFIPE. Así como es, también innegable, que hizo un esfuerzo por pertrechar a la autoridad organizativa electoral –aún en contra de los PP-; tal como se desprende de la lectura del artículo 354.1 del COFIPE, donde se denota el incremento de 100% en el tope de multas a los PP, según la a gravedad de la falta.

²³⁴ COFIPE 2008, artículo 345:

1. *“Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, al presente Código:*
 - a. *La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;*
 - b. *La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;*
 - c. *Proporcionar documentación falsa al Registro Federal de Electores; y*
 - d. *El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código*

²³⁵ Es importante no olvidar que, también quienes conforman el gobierno en turno, son ciudadanos – también habría que educarles-.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

De aplicarse a cabalidad, el nuevo COFIPE provee de armas más potentes al IFE, para “apaciguar” a los PP. Resalta la reducción de hasta 50% de las ministraciones públicas que le corresponda a un PP delincuyente. Pero, como suele suceder, otorgar el gatillo de una pistola más grande puede también poner en peligro la contienda democrática:

El inciso a) del artículo 354.1, pone en manos del IFE la posibilidad de suspender parcial o totalmente el acceso a medios masivos de comunicación, de un PP que no sepa comportarse en el manejo de los mismos; a decir del propio artículo, esto es: que reincida en denigrar a las instituciones a algún PP, o que calumnie a alguien. Es decir, ahora el IFE ya podrá censurar la libertad de expresión política de los grupos que pierdan un juicio donde se determine que han “deslustrado la fama” de un tercero.

Pero aún hay más, si es el CG quien debe determinar cuáles son las conductas violatorias “graves” en materia de origen y destino de los recursos con que cuenta un PP (toda vez que la reincidencia en este tipo de conductas puede acarrear la cancelación del registro de un PP); estará el IFE, no sólo confrontado y en desgaste por el debate con los medios de comunicación, sino también con las fuerzas políticas nacionales.

El peligro que corre nuestra democracia es pues, que la institución “organizativa” de lo electoral, se convertirá en una especie de vigilante que trabajará presionado (fácticamente, dada la integración política de sus órganos de toma de decisiones) constantemente por aquellos a quienes tiene que regular. Es como si la policía fuera nombrada por un Colegio de Reos, eso sí, muy democráticamente. Esto no significa que las autoridades electorales estén completamente supeditadas al arbitrio de los PP; pero sí implica que estos últimos harán una gran presión sobre las primeras cuando éstas tomen decisiones relacionadas con la “gravedad” y la “reiteración” de sus conductas delictivas.

Es innegable, en este sentido, que se corre un gran riesgo; varios de quienes han formado parte del CG, terminan estrechamente (si no lo estaban desde antes) vinculados a la fuerza política de su preferencia. Tal es el caso de Creel Miranda, Woldenberg Karakowsky y Ortiz Pinchetti –por nombrar algunos de entre los primeros-. Ello nos llevaría a pensar que el futuro profesional de los decisores podría estar supeditado a la impresión que de ellos tengan sus posibles futuros empleadores. Situación que será sensible en la aplicación de las sanciones dispuestas en la ley.

Pero esto no acaba ahí: según el artículo 355.1, el IFE vigilará que el superior jerárquico inmediato de que cualquier autoridad federal, estatal o municipal que no cumpla con auxiliar en tiempo y forma a cualquiera de los órganos del IFE en las tareas en se le solicite, tome previsiones para modificar la situación descrita.

Por otro lado, lo antedicho se atempera en la lectura del artículo 355.5 del COFIPE, que prevé un procedimiento imparcial de individualización sanciones, donde se tomen en cuenta “gravedad”, conveniencia del castigo, circunstancia específica de la violación, tiempo y lugar, condición socioeconómica del infractor, condiciones ambientales, reincidencia, monto del perjuicio, etc.

Otro rasgo particular que genera interesantes reflexiones en torno a la nueva facultad de la autoridad electoral, es el artículo 353 del COFIPE. El cual dictamina como infracciones de los

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

ministros de culto, la expresión de posicionamientos políticos en lugares públicos o a través de medios de comunicación, así como las aportaciones económicas a un candidato en la contienda.

Es cierto que vivimos en un país laico. Pero también es cierto que el ejercicio democrático debe procurar la extensión de derechos políticos. La democracia no está –ni tiene por qué estar– peleada con la fe. Entiendo que la disposición del COFIPE se tomase para prevenir la incidencia de ciertos comportamientos contrarios a las prácticas democráticas (como la manipulación por medio de las creencias religiosas), pero desafortunadamente en el análisis de la acción del Legislador, parece como sólo a través de la fe, se presentase ese fenómeno de manipulación.

Fruto de la comparación entre el artículo 354.1, incisos a), b) y c); es notorio que el peso de las sanciones aplicables a los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en contraste con aquel de las sanciones que son aplicables a ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos o a personas físicas y morales; resulta menor. Por ejemplo, a las personas morales, se les podrá multar hasta con 100 mil SM, mientras que a los PP, sólo se le puede aplicar una sanción de 10 mil SM.

Un avance significativo de la implementación de este séptimo libro, es que se le adjudican nuevas importantes facultades a la autoridad electoral, para que lleve a cabo su labor de manera adecuada: puede ordenar pruebas periciales²³⁶, y también se le faculta para decidir cuáles de las pruebas suministradas por el quejoso, son verdaderas y útiles y cuáles no²³⁷. Además, pensando en expeditar el tiempo de resolución, el legislador dotó a las autoridades en materia, de la capacidad para unificar expedientes cuando dos casos distintos tengan un mismo espíritu; esto no tiene antecedentes en la legislación anterior²³⁸. Para el propósito de aumentar la velocidad de

²³⁶ COFIPE 2008 358.5:

“La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.”

²³⁷ COFIPE 359.2, .3, y .4:

2. *“Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.”*
3. *Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.*
4. *En el caso de existir imposibilidad material para compulsar las copias simples que obren en el expediente, éstas tendrán únicamente el valor de un indicio.”*

²³⁸ COFIPE 2008 360:

1. *“Para la resolución expedita de las quejas o denuncias y con el objeto de determinar en una sola resolución sobre dos o más de ellas, procederá acreditar la acumulación por litispendencia, conexidad, o cuando exista vinculación de dos o más expedientes de procedimientos porque existan varias quejas o denuncias contra un mismo denunciado, respecto de una misma conducta y provengan de una misma causa.”*

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,

Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

resolución, sirve también la inclusión del principio de subsidiariedad que conlleva el artículo 363.1 del COFIPE.

Quizá un área de oportunidad democrática del capítulo, se ubique en al artículo 363.2 del COFIPE 2008, pues este prevé que si el denunciado en un proceso sancionador ordinario es un PP que ha perdido el registro el procedimiento se sobreseerá. Lo que da pie a que –una vez perdido el registro- los sujetos de responsabilidad como PP, dejen de serlo como asociación y ello podría poner en riesgo la impartición de justicia.

En el cuerpo del capítulo, se toman en cuenta además de lo precitado, los procedimientos para la determinación de responsabilidades administrativas y; las formas de presentar quejas sobre financiamiento y gasto de los PP. Todo se hace de acuerdo a los dos parámetros de acción temporal que prevé el régimen sancionador: ordinario y especial.

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Epílogo

"La democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica; la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar... la construcción democrática debe satisfacer a todos para que sea respetada y cuidada por todos... por eso, los compromisos firmados hoy marcan el inicio de un acuerdo político al que llegaremos sólo mediante el pleno consenso."

Discurso del presidente Ernesto Zedillo
en la firma del *Acuerdo Político Nacional*
el 17 de enero de 1995.

La Reforma Electoral que nos ocupa, se efectuó por amplio consenso, y aparentemente fue uno de esos "éxitos legislativos" del poder de negociación de representantes capaces y de amplio criterio, que buscaban el provecho democrático de México. Nuestro país, después de ella, cuenta con una ley electoral que prevé más situaciones e incluye concepciones más cercanas a lo que de verdad sucede en una contienda por los cargos públicos de representación.

El problema, verbigracia, planteado por un juego de suma cero donde el perdedor puede representar al 49.99% del electorado (la elección presidencial), se "solucionó" con un *recuento posible* –bajo la premisa de que se cumplan ciertos requisitos–.

Las preocupaciones por la inequidad en la contienda, devenida de la posibilidad (económica y material) de acceder a medios masivos de comunicación en manera desproporcionada, fue "atendida" por una regulación del acceso a radio y televisión que ahora depende directamente de la autoridad encargada de organizar las contiendas electorales (IFE).

Denostaciones y calumnias públicas, en medios masivos de comunicación, se han hecho causa de amonestaciones y de censura de las campañas de comunicación política en la nueva ley, "resolviendo" el "problema" que planteaban las *campañas negras* contra personas e/o instituciones.

Otras circunstancias, de consecuencias no menos importantes, como: la afiliación colectiva, el límite inferior del porcentaje de sufragios para conservar el registro, el uso de material reciclable en los afiches de las campañas, la estructuración de la fórmula para el financiamiento de las campañas, la adopción de una nueva estructura para solucionar los *anteriores* problemas administrativos del IFE, el lapso de tiempo de cual disponen las autoridades para sancionar lo correspondiente a los conflictos electorales, las consecuencias

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

de incumplir la ley electoral (o la CPEUM, en la misma materia) y un largo etcétera; ha sido observado, analizado y modificado por la Reforma.

Sin embargo, la pregunta que queda en el aire es si la Reforma –efectivamente- representa un paso (por pequeño que este sea), de México, hacia la democracia.

Responder la pregunta anterior no es tarea sencilla, y es que hay menester de tomar en cuenta que el efecto de una ley sobre la sociedad, por incluyentes y contemporáneos que resulten su forma y contenidos, no es necesariamente óptimo simplemente por contener y prever casos anteriormente imprevistos.

Es más, me atrevería a decir, parafraseando una reflexión de Woldenberg sobre la reforma de 1996: que existe, evidencia de que el objeto que se busca regular –la competencia por el poder político-, ha pedido consistencia ética y, que los contendientes, han ganado capacidad para violar la ley de modos inimaginables... naturalmente no previstos en la Reforma.

Lo anterior, porque no existe una conciencia cívica ni se ha mostrado –hasta ahora- interés en desarrollarla. Los PP han venido compitiendo por votos clientelaramente y cada vez con más cinismo, pero no con un proyecto razonado de nación.

En resumen, las fuerzas políticas pretenden que la ley sea su única ética –por eso sienten la necesidad de adecuarla a las trampas que se han hecho unas a otras-, y por lo tanto violentan el espíritu de la norma y en general el sentido de tener un marco regulatorio electoral. Pero, lo que es más importante: legitiman sus actos perniciosos con nuestros votos.

Y es que el problema que verdaderamente enfrentaba nuestro país (y en su nombre, el Legislador), no era el de ampliar la cantidad de artículos del COFIPE, ni de la CPEUM. Sino conseguir que la regulación de la competencia por el poder, dictara –realmente-, la manera de conducirse que observarían nuestros actores políticos. Y que las características de dicha línea de acción se acercaran más a lo esperable de una República Democrática.

Evidentemente, de conseguir *alinear* la conducta de los competidores (y ¿por qué no?, de la sociedad en su conjunto), en un marco de organización y trabajo que coincida con nuestra definición de *comportamiento democrático*²³⁹ la Reforma sería una *zancada*, no sólo un *pequeño paso* democrático. Pero es el caso que no puede *per se*, la ley, transformar la conciencia de una nación.

²³⁹ Entiéndase por *comportamiento democrático* el cúmulo de comportamientos agrupables bajo las características de lo presentado en *supra* Capítulo 1.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Esta incapacidad, por otro lado, no implica un fracaso de la Reforma; es una natural característica de todos los textos legales: están sujetos a la *receptividad* de los regulados y a la *capacidad de aplicación*, de las autoridades que los regulan.

Para que la Reforma Electoral, Constitucional y Legal, 2007-2008, pudiese significar una transición democrática, o siquiera una *inclinación* hacia la democracia, sería necesario que los mexicanos –no solamente los actores políticos-, sino *todos* los mexicanos (o al menos la mayoría de los ciudadanos) estuviésemos dispuestos, no tanto a *acatar* el texto de la ley, como a *vivir* de manera congruente con nuestra supuesta predilección por la democracia. De otro modo, por más completa, correcta y democrática que hubiese sido la legislación, jamás significará un verdadero *avance* hacia la democracia.

Empero, es cierto que el hecho de haber retomado discusiones y puntos de vista de diferentes integrantes del espectro político, así como haber buscado el consenso entre las fuerzas y sobre todo, haber sido aprobada por un *órgano representativo de gobierno, que toma decisiones por medio del voto democrático*, la Reforma es en sí misma una aportación al cúmulo de potencialidades democráticas que tiene nuestro país. Potencias que, por lo demás, facilitan el camino, pero no implican su seguimiento.

Pese a todo, el que hoy México cuente con una ley que apele al respeto entre los actores (como cuando se limitan las críticas sin fundamentos –denostaciones-) y que busque llevar la equidad al terreno de la contienda por el poder, efectivamente provee la *potencialidad* para que el comportamiento de la sociedad (gobernantes y gobernados) guarde las proporciones de la acción democrática, en todo sentido y momento.

Esto, *exempli gratia*, es una gran diferencia frente a las condiciones “democráticas” de 1979. Es prueba de que nuestro sistema político evoluciona y aprende a regular la competencia, como antes buscaba incrementar la participación.

Podemos decir que la forma en la cual, nuestro sistema político manejó el conflicto poselectoral de 2006, fue prueba de que México está experimentando una transformación, paulatina, pero constante. Donde antes había represión, caídas del sistema, censura y candidaturas únicas; ahora hay debate público, intercambio de ideas, crítica e inclusive reformas a la ley y a la CPEUM.

Ahí están, para corroborarlo, las nuevas inquietudes que aquejan a nuestros intelectuales interesados en la materia electoral: *formación de ciudadanía, características y definiciones de la nacionalidad, nuevas formas de participación y desarrollo de la cultura cívica*.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Si antes parecía impensable la sociedad democrática, justa y solidaria, sin educación amplia e igualitaria que pudiera imprimir en cada uno de sus miembros el carácter de una auténtica ciudadanía; hoy la formación de ciudadanos es objetivo central del sistema²⁴⁰ que busca transmitir valores, y formas de pensar para conformar la noción individual y colectiva de ciudadanía.

La participación de nuevas²⁴¹ formas de organización, como las ONG y OSC que lanzaron una campaña para llamar al abstencionismo como crítica a las fuerzas políticas preexistentes y quizá también al arreglo del sistema en su conjunto, por ejemplo, demuestra que existe una inquietud creciente frente a la responsabilidad cívica; inquietud que mueve a la asociación de individuos “periféricos” frente al poder “central” preexistente.

Quizá, frente a este panorama que la Reforma entrevé (verbigracia al convertir a los ciudadanos en sujetos de responsabilidad en un proceso electoral²⁴²) cabría preguntarse si no hubiese sido más (o, paralelamente, *también*) conveniente que el Legislador fomentase el desarrollo de la cultura cívica, hacia el interior del Estado. En lugar de preocuparse tanto por cuestiones cada vez más minuciosas y específicas, en el texto legal.

Fomentar la cultura cívica, podría incrementar las posibilidades de transición democrática (o consolidar la práctica democrática, para no ir contra el discurso oficial). Podría plantear no solamente nuevos derechos inalienables asociados a la participación política; sino un proyecto de democracia con justicia social que incorporase las demandas y aspiraciones verdaderamente nacionales, en torno a un proyecto plural de mejoramiento de la calidad de la vida.

Y quizá por esa vía se garantizaría la efectividad de la Reforma; es decir, su aprovechamiento como estímulo hacia la democracia.

En el transcurso de este camino, muchos me han preguntado directamente mi opinión sobre la Reforma. Pues bien, considero que la Reforma, pese a los muchos aciertos que le serían evidentes a cualquiera que la leyese, no resuelve un problema de fondo. Pero no quiero, con lo anterior, juzgar negativamente el resultado de la labor legislativa; la nueva ley electoral mexicana no resuelve el problema porque no puede, no porque esté mal pensada, o mal redactada.

²⁴⁰ Preocupación no necesariamente compartida por todas las fuerzas políticas o por el conjunto de los representantes como actores del sistema; pero sí extendida por amplios sectores de la sociedad civil.

²⁴¹ Quizá no se trate de formas de organización nunca antes vistas, pero en el caso mexicano, su empuje e incidencia en el panorama político es novedoso sin lugar a dudas.

²⁴² Es decir, al reconocer que no sólo existen los *tradicionales* “actores políticos” como personajes unívocos de la competencia por el poder.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Y es que ¿cómo va a poder, una disposición legal, cambiar de un día para otro nuestra forma de hacer las cosas, esa a la que nos hemos acostumbrado y que no es sino el resultado de nuestra historia nacional?

Para cambiar, en mi opinión, no basta con no estar de acuerdo con el *status quo*. No basta con escribir en la Constitución que queremos un México diferente. Lo han dicho otros antes que yo, y lo he repetido incontables veces a lo largo de esta investigación: es necesario que nosotros, los mexicanos, asumamos la responsabilidad de pertenecer.

Es cierto que no existe una *única y definitiva* solución al cúmulo de problemas nacionales. Por lo mismo reconozco la importancia de tener una ley electoral federal y otras estatales, así como la de enmarcar ciertas disposiciones regulatorias de la competencia política en la CPEUM. Me parece loable que las fuerzas contendientes con presencia en las Cámaras de representación nacional, hayan podido gestar una nueva ley, en lugar de dejarse dominar por su sed de poder (u otras pasiones) y darse el lujo de violencias y bajezas como las que ciertos personajes insidiosos sugerían perpetrar.

En el mismo sentido, lamento que la inmadurez e incongruencia de ciertos actores políticos, así como la ignorancia generalizada de que somos presa fácil los tercermundistas con mayor frecuencia, hayan propiciado y permitido (según sea el caso), generar el clima de incertidumbre que se vivió en torno a nuestras instituciones democráticas. De igual forma como ocurre con la ley ¿cuál es el sentido de tenerlas, si no estamos dispuestos a obedecerlas?

Estoy convencido de que el nacimiento de la Reforma se debe a las características de la coyuntura del conflicto poselectoral 2006; y celebro que la inclinación de nuestros políticos profesionales haya sido hacia la posibilidad de modificar la ley, en lugar de responder de manera primitiva y violenta, como lo hicieron varias veces sus predecesores.

Con todo, hay algo que me preocupa. Si la *governabilidad* (concepto que se puso de moda en las disquisiciones sobre el futuro del gobierno del Presidente Felipe Calderón, en la coyuntura poselectoral), efectivamente es “*hablar de una relación compleja entre quienes ejercen el gobierno y quienes ejercen la ciudadanía.*” Y “[...] *dar cuenta del balance o equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental a dichas demandas.*”

Es decir, si “*Para ponerlo en término de procesos, las demandas -canalizadas mediante los mecanismos legítimos de participación ciudadana funcionan a manera de inputs que los gobiernos procesan y transforman en outputs, productos o servicios, que apuntan a satisfacer los [planteamientos] realizados por la población [...].*” (Nathan, 2007)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

¿Cuál(es) parte(s) de la Reforma está(n) orientada(s) a satisfacer las demandas sociales?
¿Cuáles son esas “demandas sociales” que se satisfajeron? ¿Cómo se logró un “amplio
consenso” entre los *representantes* si –aparentemente- no existió el mismo consenso entre
la población²⁴³? ¿Cómo es posible que el Partido de la Revolución Democrática votara a
favor de la Reforma, mientras que su candidato presidencial (aquel que consiguió lo que
desde 1988, ningún perredista había podido) recibía mensajes de apoyo en el radio,
denostando al gobierno del Presidente electo²⁴⁴?

Más simple aún es entender estas preguntas al tomar un artículo de la nueva ley –al azar-,
para su lectura breve. ¿Qué porcentaje de la ciudadanía –a quien la ley sujeta a
responsabilidad y, sin lugar a dudas, atañe-, será capaz de comprender clara y
objetivamente los contenidos redactados de esa manera tan “altamente especializada”?

A todas luces una de las tareas urgentes, no sólo en materia electoral, sino en materia
legislativa, es la ciudadanización del lenguaje. No puede pretenderse hacer leyes para todo
un pueblo, empleando palabras tan poco comunes a éste y formas sintácticas que –por lo
especializado- seguramente imposibilitan a más de un ciudadano, comprender su
significado.

Percibir el acuerdo de ciertos integrantes de la clase política mexicana en torno a la
Reforma, me llenó de alegría. Pero me causa resquemor –aún hoy (Junio de 2011)- la
sospecha de que dicho acuerdo pudiese haberse efectuado en beneficio de unos cuantos, o
según dictado de la voluntad de algunos y no –de verdad- para resolver el problema social
detrás del conflicto poselectoral.

Me sorprende, además, que las modificaciones efectuadas al cuerpo legal contengan
disposiciones tan controversiales (como la imposibilidad para contratar tiempo de radio y
TV), porque ello no puede significar sino que su nivel de legitimidad social no era
suficiente, y que a nadie se le haya ocurrido (empezando por el candidato ganador) llamar a
un acuerdo nacional; como habían hecho los priístas en 1988 y en 1996.

Y no digo esto último para elogiar al Revolucionario Institucional, sino para subrayar el
hecho de que la única respuesta que dio nuestro sistema, frente a una crisis nacional (o que,

²⁴³ Recuerdo que los ciudadanos quienes “por propia voluntad” habían decidido acampar en la Avenida
Reforma, para “apoyar” la teoría del fraude perpetrado en contra del AMLO, se retiraron de un día para
otro, la víspera del desfile militar del 16 de septiembre del año de la elección. Pero nunca emitieron un
comunicado desdiciéndose de lo hecho, es más, muchos de ellos pasaron a formar parte de quienes
apoyaban el movimiento *andresmanuellopezobradorista* del “Gobierno Legítimo de México”.

²⁴⁴ Digo esto en alusión a la campaña difundida por las radiodifusoras en la que se escuchaba el mensaje:
“Estaríamos mejor, con López Obrador”.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

cuando menos los actores políticos involucrados, pretendían de proporciones nacionales), casualmente atañe primordialmente a la clase política. No a la sociedad.

Lo anterior me hace pensar, sospechar incluso, que quizá sigamos siendo, en alguna medida indeterminada, una sociedad clientelar; y por eso fuera necesario apaciguar los intereses de las figuras políticas quienes podrían dar certidumbre, estabilidad y legitimidad al ganador de un concurso tan reñido.

Como mencioné en líneas anteriores, ese nefasto estado de las cosas -de existir- no es inamovible, cada día resulta más difícil no darse cuenta de los cambios en la participación política; el *ausentismo úrnico* (valga la licencia) no implica la apatía, los ciudadanos nos hemos empezando a dar cuenta de que se puede y se *debe* participar mucho más que con el simple ejercicio del voto.

Al mismo tiempo, por otro lado, tengo la impresión de que esta nueva “conciencia cívica”, llamémosle, corre el riesgo de caer en “*la incertidumbre de una utopía sin propuesta*” (Rodríguez, 2008). Porque, la mera existencia de nuevas organizaciones de ciudadanos no necesariamente implica un incremento en la calidad educativa de los mismos y verbigracia, la anulación del voto, (movimiento con más seguidores que el propio candidato ganador en 2006), *ex post* no planteó nada, no propuso nada y –de paso (en las elecciones de 2009)- favoreció al PP con mayor *voto duro* del país.

Es por todo lo anterior que considero indispensable la construcción de una ciudadanía participativa. Participativa y crítica. Que pueda arrostrar la corrupción, la apatía y el cinismo. Pero ese proyecto no es asequible sin educación. Y, volviendo el rostro a la Reforma, de todo el presupuesto que se asigna a los PP, y a las autoridades electorales, el porcentaje de recursos dirigido a la educación cívica es ínfimo (*supra* Capítulo 3 *Financiamiento y Fiscalización*). Es más, la Reforma (*supra* Capítulo 3 *Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales*) prevé la reducción del compromiso de publicación y difusión de las ideas políticas que antes sostenían los PP.

Así que aparentemente, mientras con una mano nos llaman (los actores políticos) a la conciencia social y a la participación activa, a la huelga y al mitin, a la manifestación y en ocasiones hasta a la desobediencia civil; con la otra *olvidan* incluir en la Reforma mecanismos de participación directa (referendo, revocación de mandato, plebiscito, iniciativa ciudadana, por mencionar algunos ejemplos), y deciden reducir su obligación de aportar algo científico al debate político intelectual.

He aquí el por qué de mi escepticismo sobre la capacidad de esta reforma (y de cualquier otra) para resolver los problemas sociales. Observo la democracia como una forma de vida

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,

Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

(*supra* Capítulo 1), no como algo estático, y sí como una construcción colectiva cotidiana en la que individuos, organizaciones e instituciones tenemos responsabilidad de coadyuvar. Eso me impide suponer que la situación política nacional mejorará *sin la anuencia y el esfuerzo cotidiano de los políticos*, de las mujeres y los hombres a quienes éste quehacer involucra, más que ningún otro.

Agradecimientos

Si habiendo leído el texto, encuentra el lector algo rescatable; emocionante, interesante -o divertido-. Permítame redirigir sus atenciones hacia singular grupúsculo, sin el cual, este mamotreto no habría visto la luz.

Todos los siguientes me influenciaron directamente para escribir, sólo de las partes que al lector le hayan gustado. Las demás fueron redactadas pese a sus recomendaciones y cuando se encontraban suficientemente lejos, como para no poder comentarlas.

Así pues, mi más emotivo agradecimiento,

Al lector que llegó aquí, sin saltarse páginas.

A Claudia Strambo, fuente de mi inspiración y compañera en este proceso; a veces a pesar de mí mismo. Sin su gran corazón y fe en mí, esto no habría sido posible.

A Martha Singer, quien amablemente aceptó la ardua tarea de leer, supervisar y aprobar mis pininos como científico social.

A mis padres y amigos, porque me acompañaron y apoyaron en el camino. Sobre todo a Vicente Salazar y a los integrantes de la Iniciativa: "[...] mientras cace ratones." Todos ellos, piezas claves de mi crecimiento, con quienes compartí éxitos y arrostré fracasos; camaradas ("super sic") -cada uno- que llevo en el corazón.

Especialmente agradezco a los maestros: Abel Flores, quien me indujo en la materia electoral; Yuri Beltrán, Gerardo Toache, Alejandro González, y Patricio Ballados, que me leyeron y se tomaron el tiempo para comentarme sus ideas. Así como a la Presidenta del TEPJF, Magistrada María del Carmen Alanís y a todos los integrantes del equipo de Presidencia en el TEPJF, porque sin la enorme paciencia y gran tolerancia de cada uno de ellos, el presente trabajo no habría visto la luz o -en su caso- sería aún más grande pifia.

Y finalmente, a los Robespierres de mi camino, quienes han sido y serán siempre gestores de mi deseo de lucha y, probablemente, oportunidad perenne de evitar el desempleo.

¡Que Cristo bendiga a México, aunque aquí algunos le digan G.A.D.U.!

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Trabajos citados

Legislación

1. Cámara de Diputados. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2005).
2. Cámara de Diputados. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2008).
3. Cámara de Diputados. *Ley de Inversión Extranjera* (vigente al 6 de mayo de 2009).
4. Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2005).
5. Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2008)
6. Hurtado, M. d. (1 de Octubre de 1987). *Cámara de Diputados, Crónica Parlamentaria, Iniciativas*. Recuperado el 10 de Agosto de 2010, de Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el Código Federal Electoral, con un Libro Noveno, presentada por el Ejecutivo federal: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/263.html>
7. PVEM, C. D. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal, la Ley ...*

Libros

1. Almond, G., & Verba, S. (1970). *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.
2. Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2005). *La mecánica del cambio político en México* (Tercera ed.). Ciudad de México, D. F., México: Cal y Arena.
3. Castillo Peraza, C. (2003). *Apuesta por el mañana*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.
4. Castro, R. G. (2010). *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
5. Centro para el Desarrollo Democrático . (2008). *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral, Constitucional y Legal 2007-2008*. México: Instituto Federal Electoral.
6. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. Michigan: Yale University.
7. Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

8. Easton, D. (1965). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
9. Grayson, G. (2007). *Mexican Messiah*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
10. Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
11. Hernández Chávez, A. (2005). *La Mecánica Cardenista* (Vol. 16). México: El Colegio de México.
12. Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre democratización mexicana*. México: Océano.
13. Nohlen, D. (1992). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
14. Ojeda Gómez, M. (2005). *México, Antes y Después de la Alternancia*. México: El Colegio de México.
15. Pacheco, G. (1999). *Caleidoscopio electoral: elecciones en México (1977 - 1997)*. México.
16. Peráza, C. C. (1990). *El PAN nuestro*. Mérida, Yucatán, México: Dante.
17. Pereyra, C. (1990). La tarea mexicana de los años setenta. En C. Pereyra, *Sobre la democracia*. México: Cal y arena.
18. Reza, E. O. (2010). La reforma electoral 2007 -2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad. México, D. F., México: Cámara de Diputados.
19. Rodríguez, M. A. (2010). ¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva. *Serie el Uso y Abuso de los Recursos Públicos* (2).
20. Ruiz de Velasco y Valle, A. , *Manual de Derecho Mercantil* (pág. 196). Madrid: Universidad Pontificia de Madrid.
21. Weber, M. (2007). *El político y el científico*. México: Alianza.
22. Woldenberg, J. (1999). Fortalecimiento de la democracia a través de la educación cívica. México: Instituto Federal Electoral.

Artículos

1. Buey, F. F. (1997). *Filosofía Moral de la Utopía Concreta*. Recuperado el 8 de julio de 2009, de Robertexto: <http://kmarx.wordpress.com/2009/11/22/etica-y-politica-en-la-obra-de-antonio-gramsci/>

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

2. *Cambian de estrategia diputadas "juanitas"*. (s.f.). Recuperado el 9 de octubre de 2009, de WRADIO: <http://www.wrudio.com.mx/nota.aspx?id=889802>
3. Casar, M. A. (agosto de 2009). Anatomía de una reforma electoral. *Nexos* , 68-73.
4. Chenge, P. D. (6 de septiembre de 2009). Televisa, el cuarto poder. *La Jornada Veracruz* , pág. http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=090906_200643_875&id_seccion=3
5. *Destacan participación de empresarios y políticos en el fraude electoral de 2006*. (30 de junio de 2007). Obtenido de LA JORNADA: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/30/index.php?section=pol>
6. *El costo de la democracia*. (s.f.). Recuperado el 12 de agosto de 2009, de MILENIO: <http://www.milenio.com/node/91659>
7. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (1995). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Recuperado el 28 de mayo de 2008, de EUROSUR: <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/mexico/educ-1.htm>
8. *Frenan a "juanitas" de la Cámara de Diputados*. (s.f.). Recuperado el 9 de octubre de 2009, de PUBLÍMETRO: <http://www.publimetro.com.mx/noticias/frenan-a-juanitas-de-la-camara-de-diputados/piic!QkRyq8GQpajhDxGD5ZhEYg/>
9. Galeote, S. (8 de junio de 2009). *Quadrantín*. Recuperado el 13 de junio de 2009, de Acusan a Elba Esther de desviar 530 mdp del sindicato al PANAL: <http://www.quadratin.com.mx/noticias/nota,50617/>
10. García, C. (sábado 4 de octubre de 2009). Chamacadas a presidentes, del Rosas al super dotado. *El Universal* , pág. http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_543907.html
11. *Incumplen las "juanitas" Reglamento de Gobierno del Congreso*. (s.f.). Recuperado el 9 de octubre de 2009, de Terra: noticias: <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=871221>
12. Joyce, M. C. (2007, noviembre 7). *Internet and Democracy Project*. Retrieved junio 23, 2009, from Grassroots Campaign Fundraising Hits \$4 Million: <http://blogs.law.harvard.edu/idblog/2007/11/07/grassroots-campaign-fundraising-hits-4-million>
13. *La Gaviota y Peña Nieto, en programa de Televisa*. (s.f.). Recuperado el 23 de junio de 2009, de EL UNIVERSAL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/606312.html>
14. *Las "Juanitas" de San Lázaro*. (s.f.). Recuperado el 9 de octubre de 2009, de El Periódico de México: http://www.elperiodicodemexico.com/nota_impression.php?sec=&id=292680

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

15. MILENIO. (s.f.). *Reporta IFE 75.8 millones de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral*. Recuperado el 13 de agosto de 2009, de Sitio web MILENIO:
<http://www.milenio.com/node/9597>
16. *Nociones para pensar la Comunicación y la Cultura Masiva*. (s.f.). Recuperado el 23 de junio de 2009, de
<http://www.mseg.gba.ar/ForyCap/cedocse/capacitacion%20y%20formacion/educacion/NocionesparapensarMMata.pdf>
17. NOTIMEX. (viernes 21 de agosto de 2009). IFE declara perdido el registro del PSD. *El Universal*, pág. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/621244.html>.
18. *Obama: una llamada a la acción*. (s.f.). Recuperado el 30 de noviembre de 2009, de EL PAÍS:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obama/llamada/accion/elpepuint/20091009elpepuint_6/Tes
19. Otero, S. (jueves 2 de marzo de 2000). Se atora caso Polo Uscanga. *El Universal*, pág. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=7992&tabla=ciudad.
20. Periódico El País. (21 de mayo de 2009). *El PRI pide silencio a los ex presidentes*. Recuperado el 19 de junio de 2009, de
http://www.elpais.com/articulo/internacional/PRI/pide/silencio/a/los/ex/presidentes/elpepunit/20090521elpepunit_3/Tes
21. Periódico El Universal. (2 de febrero de 2009). Televisoras deben acatar la ley, y no interrumpir programas con spots. *El Universal*.
<http://www.informador.com.mx/mexico/2009/75227/6/televisoras-deben-acatar-la-ley-y-no-interrumpir-programas-con-spots.htm>.
22. Periódico Reforma. (4 de septiembre de 2008). *Disminuye analfabetismo en México*. Recuperado el 28 de mayo de 2009, de TERRA:
<http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloid=730429>
23. Peschard, J. (s.f.). *La Cultura Política Democrática*. Recuperado el 21 de junio de 2009, de IFE: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm
24. Redacción, EL UNIVERSAL. (17 de marzo de 2010). *César Nava se casará con la cantante Patyлу*. Recuperado el 17 de mayo de 2010, de EL UNIVERSAL:
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/666465.html>
25. *Representante de la ONU critica a las diputadas juanitas*. (s.f.). Recuperado el 9 de octubre de 2009, de EL UNIVERSAL: <http://www.el-universal.com.mx/notas/628350.html>

Tesis que para obtener el título de: "Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública",
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.

FCP y S, UNAM.

26. *Revelan que 12% de la Población Económicamente Activa gana un Salario Mínimo diario.* (s.f.). Recuperado el 13 de agosto de 2009, de EL UNIVERSAL:
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/479174.htm>
27. Revista PROCESO. (7 de mayo de 2009).. Recuperado el 12 de agosto de 2009, de "Se confirma el complot": AMLO; "lo que hice lo volvería a hacer": Diego.:
<http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/68582>
28. Roberto Garduño, E. a. (5 de Septiembre de 2009). *Otras 7 diputadas preparan su renuncia para dejar el cargo a varones.* Recuperado el 4 de octubre de 2009, de LA JORNADA:
<http://www.jornada.unam.mx/2009/09/05/index.php?section=politica&article=007n1pol>
29. Swissworld.org. (2007). *Derecho de Voto Femenino.* Recuperado el 25 de Julio de 2010, de Swissworld.org "Your gateway to Switzerland":
http://www.swissworld.org/es/poblacion/mujeres/sufragio_femenino/
30. *Una llamada de atención a las élites mexicanas.* (s.f.). Recuperado el 17 de junio de 2009, de EL UNIVERSAL: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/60201.htm>
31. Woldenberg, J. (1999). La transición democrática. *Nexos* (261).

Institucionales

1. CINU. (25 de abril de 2007). *Centro de Información de las Naciones Unidas.* Recuperado el 28 de mayo de 2009, de Educación:
<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/educacion/educacion.htm>
2. Instituto Federal Electoral. (2006). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales.* Recuperado el 6 de septiembre de 2010, de Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>
3. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005). *Hombres y Mujeres en México, ¿Cuántos somos?* Recuperado el 6 de octubre de 2009, de Cuéntame, INEGI:
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P>
4. Instituto Federal Electoral. (1995). *Memoria del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral.* México: IFE.
5. Sistema de Administración Tributaria. (23 de diciembre de 2009). *Cuadro Histórico de los Salarios Mínimos (1982 - 2009).* Recuperado el 12 de agosto de 2009, de Sitio web del SAT:
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_7369.html

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

6. Banco de México. (s.f.). *Crecimiento del Producto Interno Bruto, por año, por trimestre*. Recuperado el 4 de octubre de 2009, de BANXICO:
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultatDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries>
7. Banco de México. (s.f.). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Recuperado el 4 de octubre de 2009, de BANXICO:
<http://www.banxico.org.mx/PortalesEspecializados/inflacion/inflacion.html>
8. Centro de Estudios Sobre Opinión Pública del Congreso de la Unión. (s.f.). *Población económicamente activa y no económicamente activa, México 2000-2005*. Recuperado el 13 de agosto de 2009, de
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Indicadores/Nacionales/indn_t_rabajo003.htm
9. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (s.f.). *Plantilla de investigadores: IJ-UNAM*. Recuperado el 12 de junio de 2009, de
<http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=jag>
10. Instituto Estatal de la Mujer del Estado de Tlaxcala. (s.f.). *Instituto Estatal de la Mujer, Tlaxcala*. Recuperado el 4 de octubre de 2009, de
<http://www.tlaxcala.gob.mx/itm/partcuid.htm>
11. Missouri School of Journalism. (9 de junio de 2010). *Reynolds Journalism Institute*. Recuperado el 17 de agosto de 2010, de Codes of Ethics:
<http://www.rjionline.org/mas/codes-of-ethics.php>

Videográficas

1. Carpizo McGregor, J., Núñez Jiménez, A., & Orozco Henríquez, J. d. (5 y 8 de Julio de 2010). La creación de las instituciones electorales: IFE y TRIFE. (J. W. Karakowsky, Entrevistador)

Tesis que para obtener el título de: “Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública”,
Presenta, Oliverio Orozco Tovar, 29 de noviembre de 2009.
FCP y S, UNAM.

Otras fuentes

1. El Gobierno Legítimo de México. (2006). *El Gobierno Legítimo de México*. Recuperado el 8 de julio de 2009, de <http://www.amlo.org.mx>
2. Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de la Mujer. (s.f.). *Consejo Ciudadano Mujeres*. Recuperado el 4 de octubre de 2009, de <http://consejociudadanomujeres.blogspot.com>
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 4 de octubre de 2009, de CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
4. Reza, E. O. (2010). La reforma electoral 2007 -2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad. México, DF, México: Cámara de Diputados.
5. Transparencia Mexicana, A.C. (2007). *Comunicado de Prensa, Transparencia Mexicana, a la Opinión Pública*. Recuperado el 19 de junio de 2009, de http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Comunicado_de_prensa_INCBG.pdf