

244
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON

**PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN
LA REGULACION DE LOS PROCESOS FEDERALES
ELECTORALES EN MEXICO.**

T E S I S

Que para aspirar al título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

PEDRO MORALES LIMON CASTILLO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1990



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

NATURALEZA Y DEFINICION DE LOS

PARTIDOS POLITICOS	15
1.1 Historia de los partidos políticos	17
1.2 Definición de partido político	27
1.3 Breve semblanza de los partidos políticos en México	31
1.4 Los partidos políticos en el México contemporáneo	36

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION POLITICA

2.1 Qué es la democracia	46
2.2 Formas de democracia	56
2.2.1 Democracia directa	57
2.2.2 Democracia indirecta o semidirecta	57
2.2.3 Democracia representativa	58
2.3 Actualidad y crisis de la representación política	61

CAPITULO III

LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA REPRESENTACION

POLITICA EN MEXICO	70
3.1 Historia de las leyes electorales en México	72
3.2 Observaciones generales	81
3.2.1 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973	84
3.2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977	90

CAPITULO IV

**EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL: AVANCES
Y PERSPECTIVAS HACIA UNA NUEVA LEGISLACION**

EN LA MATERIA	96
4.1 Estructura	98
4.2 Participación de los partidos políticos en los procesos electorales	99
4.3 Propuestas de los partidos políticos para una nueva legislación	102
4.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	104

CONCLUSIONES	113
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	116
---------------------	------------

INTRODUCCION

Llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales...

MAX WEBER

En un país como el nuestro, donde la democracia no ha alcanzado el grado de desarrollo que se considera "aceptable" en las sociedades occidentales y hacia el cual se ha venido avanzando gradual pero muy lentamente, siempre es motivo de discusión el problema de la participación de los partidos políticos en la discusión y solución de los grandes problemas nacionales.

Independientemente de las definiciones que sobre los partidos políticos se consideren aceptables, es necesario al hablar de ellos referirse a la cuestión de la democracia, con la que se encuentra estrechamente ligada la existencia de aquéllos. Y al hablar de la democracia debe hacerse referencia a sus diferentes versiones: directa, indirecta o semidirecta y representativa.

Es indudable que la representación y la representatividad políticas se encuentran en crisis en todo el mundo. Sin embargo, en México es más notable esta crisis porque no hemos logrado acercarnos suficientemente a una idea y a una práctica de la democracia que resulten satisfactorias para todos los protagonistas de la vida política, tanto para quienes la ejercen desde el poder estatal, como para quienes la viven como parte de la sociedad civil.

Las leyes electorales que han estado vigentes en México a lo largo de su vida institucional han representado esfuerzos que, bajo el impulso no siempre entusiasta del Estado, y con el concurso

decidido de sectores sociales interesados en el avance de la democracia.

El 16 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, con el cual fue sustituido el Código que estuvo vigente durante las elecciones presidenciales del verano de 1988 y cuyos efectos prácticos no dejaron satisfecho ni al sistema que lo procreó, ni a quienes se le oponen desde los diversos partidos políticos y desde la sociedad en general.

El objetivo general de este trabajo es analizar los alcances que debe tener la participación de los partidos políticos mexicanos en la conducción y calificación de los procesos electorales, habida cuenta de que este tema adquirió especial importancia a partir de las elecciones federales de 1988, cuando el conteo de los votos y la calificación de las elecciones generó entre la oposición acusaciones de fraude. La famosa "caída del sistema" de cómputo pareció obedecer, en realidad, a la necesidad de sazonar y cocinar resultados convenientes para el Estado, en virtud de que, según todos los indicios, hasta el momento en que se dejaron de manejar públicamente los conteos, se perfilaba como ganador absoluto el Frente Democrático Nacional, que agrupaba a varios partidos aliados con miras a esas elecciones. A partir de entonces, como decíamos, ha estado en la mesa de las discusiones el tema de cuál debe ser la participación de

los partidos en la conducción y la calificación de las elecciones, para evitar que en los resultados proclamados finalmente existan dudas y suspicacias entre la ciudadanía y los propios partidos.

En este trabajo partimos de la idea de que la conducción y la calificación de las elecciones deben estar a cargo de un organismo colegiado constituido por representantes de los partidos contendientes, sin mayoría de votos para ninguno y sin participación estatal de ninguna índole, excepto para financiar y otorgar garantías a las actividades de dicho órgano.

Todos los partidos, excepto el PRI, parecen estar de acuerdo en esa idea, porque en la medida en que se implante podrá hablarse de una democracia más consecuente y satisfactoria para todos los mexicanos.

Para cumplir su objetivo y demostrar la hipótesis señalada anteriormente, este trabajo consta de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, además de la presente introducción.

El Capítulo I está dedicado a precisar la naturaleza y proponer definiciones de los partidos políticos, así como a hablar brevemente de su evolución histórica en el mundo y, concretamente, en México.

El Capítulo II analiza la cuestión de la democracia y la

representación política, a la luz de una definición universalmente aceptable de lo que es la democracia y de las principales formas que ésta puede adoptar en su práctica.

El Capítulo III contiene una breve semblanza de las leyes electorales que han existido en México.

Por último, el Capítulo IV contiene un análisis del anterior Código Federal Electoral, que estuvo vigente hasta agosto de 1990, y del nuevo Código que lo sustituyó, una vez que los diputados del PAN y del PRI aprobaron -con la abstención o la oposición de los demás partidos- las reformas constitucionales que consideraron necesarias para preparar el terreno jurídico que diera base a la promulgación de un nuevo código. La abstención de un partido tan importante y representativo como el PRD obedeció a que no se incluyeron sus opiniones en el contenido de las reformas constitucionales y, por tanto, también se abstuvo de dar su voto al nuevo Código.

Como decíamos, tras exponer los cuatro capítulos antes mencionados, este trabajo presenta un apartado en el que se consignan sus conclusiones generales, y como se exige a todo trabajo de este tipo, al final consignamos las fuentes consultadas para su elaboración.

Aun cuando son conocidas las limitaciones naturales de una tesis

profesional, deseamos advertir que este trabajo se ha propuesto, ante todo, servir de punto de partida para un análisis posterior, más exhaustivo, del tema que ocupa nuestra atención.

CAPITULO 1

SEMBLANZA Y DEFINICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos son asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un determinado estado soberano.

COLEMAN Y ROSBERG

1.1 Historia de los partidos políticos

Según nos informa Eduardo Andrade Sánchez, "el partido político es un fenómeno relativamente reciente" que en realidad no se asienta en la vida política de los estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas se encuentran en la Inglaterra del siglo XVII, aunque con muchas reservas puede denominarse partidos políticos observados en ese país y en aquel tiempo.¹

En una conocida obra sobre esta materia, el politólogo Carl Friedrich nos dice que "ya en las ciudades de la Grecia clásica existían divisiones en partidos: los hombres libres se unían en grupos a favor o en contra de determinadas personalidades. Sin embargo, esto no ocurría en forma de partidos organizados, sino como unión espontánea de una clientela en torno a un patrón que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos y, a cambio, recibía de ellos el voto como una expresión de reconocimiento."²

En Inglaterra, la confrontación entre el Parlamento y el rey dio lugar a formas partidistas embrionarias. En torno del parlamento y para preservar su capacidad para defender los intereses de la

¹ Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la ciencia política. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S. A. de C. V. México, 1983. p. 91.

² Friedrich, Carl. Gobierno constitucional y democracia. Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975. p. 335.

naciente burguesía, se constituyó el grupo de los Whigs, quienes pugnan por la tolerancia en materia religiosa y por un incremento en la participación política.

Para preservar los intereses del rey se creó el grupo de los Tories, quienes representaban a la aristocracia tradicional y eran beneficiarios de la "autoridad indiscutible e indisputable" del rey.

La llamada "revolución gloriosa" ocurrida en 1688 trasladó el centro del poder de la Corona al Parlamento y éste se convirtió en el campo de batalla entre Tories y Whigs, que empezaron a actuar en cierta forma como nuestras organizaciones partidarias actuales. Desde entonces el sistema político inglés ha sido tradicionalmente bipartidista (como por herencia lo es el de los Estados Unidos), con dos organizaciones que aun cuando en sus postulados tienen sutiles diferencias, en la práctica del poder se distinguen en muy poco.

De hecho, el surgimiento de los partidos como actores del escenario político se encuentra íntimamente vinculado con el desarrollo de la forma parlamentaria de gobierno. Así, en las primeras asambleas parlamentarias se inició la formación de grupos de diputados unidos por su afinidad ideológica. Y como cada uno de ellos contaba con simpatizantes y activistas que operaban en sus respectivas circunscripciones electorales, se produjo la unificación de los comités de campaña en concordancia con la reunión de los

diputados en grupos parlamentarios. Así, al agrupamiento de un determinado número de miembros de la Asamblea correspondía el de sus respectivos seguidores, quienes empezaron a formar organizaciones políticas estables.

Por David Hume (1711-1776) sabemos que en sus orígenes el espíritu partidista no era bien visto. A este respecto nos dicen Lenk y Neumann: "Así como a los legisladores y fundadores de Estados habría que honrarlos y respetarlos, habría que detestar y odiar a los fundadores de sectas y facciones, porque la influencia de las facciones es directamente opuesta a la de las leyes. Las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que debían prestarse asistencia y protección mutuas. Y lo que debía hacer más odiosos a los fundadores de partidos, es la dificultad de extirpar esta mala hierba una vez que han echado raíces en un Estado."³

En su célebre obra El Federalista, Hamilton afirma: "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerados en su conjunto. Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos.

³Lenk y Neumann. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1980. p. 79.

Hay también dos métodos para hacer desaparecer las causas del espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su existencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses."⁴

Como puede apreciarse, los razonamientos de Hamilton y Hume parten de la premisa de que la existencia de los partidos políticos (no denominados así en aquellos tiempos) es intrínsecamente mala y constituyen enfermedades que es preciso ahuyentar. No obstante este tipo de prevenciones, los partidos irrumpieron en la vida política y se instalaron como un fenómeno característico del Estado occidental y de allí se extendió al resto del mundo.

Al hablar del origen de los partidos políticos es necesario distinguir entre su surgimiento histórico como una forma institucionalizada de participación en los procesos electorales o en la toma de decisiones en el seno de los parlamentos, de su origen en cada caso específico. Para Maurice Duverger debe distinguirse entre los partidos que se forman a la sombra del sistema parlamentario y los que se originan fuera de él (aunque después lleguen a estar representados en su seno).

Con el paso del tiempo, los partidos suelen constituirse a partir de formas previas de organización, tales como sindicatos,

⁴Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista". Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 192.

agrupaciones agrícolas, círculos de intelectuales, sectas religiosas, asociaciones de comerciantes o de industriales, etcétera.

Sin embargo, sean cuales sean las organizaciones que les den origen, los partidos surgen como consecuencia de la modernización que sufren los estados, con motivo de la incorporación creciente de las masas a la vida política. Como parte de esta incorporación masiva, quienes desean llegar al poder o conservarlo necesitan asegurarse el apoyo de los grandes grupos de población.

Para David Pantoja Morán, para que eso ocurra deben darse dos condiciones: En primer lugar, debe haber un cambio tal en las actitudes de los individuos ante la autoridad, que prevalezca la creencia en el derecho que aquéllos tienen de influir en el ejercicio del poder político, y en segundo lugar, una porción importante del grupo político hegemónico u otro grupo que aspire a serlo debe tratar de ganar el apoyo público a fin de lograr ocupar el poder o mantenerse en él, aunque la gran mayoría, en términos prácticos, no tenga ninguna participación en el ejercicio del poder por el grupo al que contribuyó a encumbrar.⁵

En opinión de Dowse y Hughes, las crisis sociales, políticas y económicas tienen una gran influencia en la creación de los

⁵Pantoja Morán, David. "La constitucionalización de los partidos políticos". En: El régimen constitucional de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975. p. 51.

partidos. En este punto identifican tres tipos fundamentales de crisis que pueden dar lugar a dicho fenómeno: las crisis de legitimidad, las crisis de participación y las crisis de integración.

Las crisis de legitimidad suponen la necesidad de allegarse recursos populares para justificar una posición opositora frente al régimen establecido. Un fenómeno típico se dio durante la Revolución Francesa, cuando los revolucionarios vieron hacia las grandes masas como potenciales simpatizantes incondicionales de una causa que pretendía acabar con la injusticia, la desigualdad y la miseria. Así se integró a la vida política a grupos cuya participación en ese ámbito era hasta entonces inimaginable. En este mismo caso se encuentran los movimientos independentistas, como ocurrió con el mexicano en su momento.

Las crisis de participación ocurren cuando nuevos grupos sociales plantean demandas que no son atendidas por quienes ejercen el poder. Esto conduce generalmente a que tales grupos demandantes formen sus propias organizaciones partidistas con el fin de presionar a los dominadores a que atiendan sus demandas, o para ocupar su lugar y satisfacerlas por sí mismos.

Por lo que se refiere a las crisis de integración, se dan sobre todo por razones étnicas, cuando ciertos grupos raciales que se consideran marginados forman sus propias organizaciones a las que, de

paso, dotan de un programa político acorde con sus intereses.⁶

En la historia suelen presentarse casos en los que confluyen, cuando menos, circunstancias propias de las dos primeras crisis mencionadas que dan lugar a la creación de partidos políticos. Tal es el caso, por ejemplo, de lo sucedido en México durante los tiempos previos e inmediatamente posteriores a las elecciones federales de 1988: el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática es producto a la vez de una crisis de legitimidad y de una crisis de participación.

Los sistemas políticos existentes en nuestro tiempo no pueden ser comprendidos sin los partidos. La organización estatal de nuestra época es inconcebible sin la presencia de esos institutos.

Los autores Almond y Powell explican la presencia universal de los partidos en función de las necesidades que tiene el Estado moderno de contar con un amplio apoyo para sus actividades políticas, de crear nuevas bases de legitimidad no tradicionales, de proveer nuevos esquemas de valores para iniciar y mantener la modernización económica. Asimismo, destacan la necesidad que tienen los sistemas políticos de realizar, por mediación de los partidos, diversas funciones; así, "las sociedades totalitarias utilizan a los partidos como medios para movilizar apoyo; las sociedades democráticas, como

⁶Downs y Hughes. Sociología política. Editorial Alianza. Madrid, 1975. p. 421.

un canal para articular e integrar demandas, y las sociedades en transición hacia la democracia, como agencias para crear y estructurar nuevas normas de conducta."⁷

Es evidente que la evolución, el desarrollo y el fortalecimiento de los partidos como activistas de la vida política los ha colocado en un lugar preeminente frente a la toma de decisiones, al grado de que se afirma que el verdadero centro de poder de las estructuras estatales de la época actual, en las sociedades democráticas más desarrolladas (Gran Bretaña, Estados Unidos, por ejemplo) se ha trasladado hacia las direcciones de los partidos políticos. Lorenzo Caóara denomina partitocracia* a tal fenómeno y lo define como "la democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos. El Estado partitocrático es aquel en el que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos aliados."⁸ Este autor opina que tal fenómeno puede conducir a la sustitución del papel del Estado por los partidos, o la desintegración de aquél. El primer caso se caracteriza por la pérdida de independencia de los diputados en aras de una mayor disciplina de partido; la transferencia de la voluntad popular a la voluntad partidista; la deshumanización del diputado, que se convierte en un mero instrumento de votación de su partido; la

⁷Almond y Powell. Comparative Politics. Little. Brown and Company. Boston, 1966. p. 102.

*En un español correcto debería decirse partidocracia.

⁸Citado por: Fernández de la Mora, Gonzalo. La partitocracia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977. p. 153.

devaluación política de la asamblea legislativa; el desarrollo real del proceso legislativo fuera del parlamento; la falta de control efectivo sobre el gobierno; la confusión de los poderes del Estado; la pérdida de funciones reales del parlamento; el deterioro de la vida política local por la imposición de criterios partidistas; la monopolización de la actividad política que impide la creación de nuevos partidos y la consolidación monolítica de la administración del Estado, lo cual impide la existencia de un verdadero pluralismo.

El otro extremo de tal situación es el pluripartidismo excesivo, cuyo ejemplo célebre es España, donde después de la muerte de Francisco Franco, como consecuencia de la apertura democrática que inició el nuevo gobierno bajo los auspicios del rey Juan Carlos I, llegó a haber 105 partidos políticos. Este extremo conduce a la paralización de la acción legislativa, que si ya es difícil cuando existe más de un partido antagónico entre sí, se torna imposible ante tal maremagnum partidista. También se deriva de tal situación el vacío de poder, la carencia de un proyecto estatal definido y un proceso legislativo fragmentado y caótico.

Originalmente se considera que la acción de los partidos corresponde a la esfera privada y que, por tanto, no se requiere una legislación que los regula. Con el tiempo, sin embargo, y ya en el presente siglo, este concepto se modifica y comienzan a surgir en los países capitalistas más avanzados los marcos jurídicos que en su

momento fueron considerados adecuados para normar dicha acción. Es a principios de esta centuria cuando los partidos comienzan a tener vida jurídica, gracias, sobre todo, a la fuerza de su representación parlamentaria. Paulatinamente los reglamentos parlamentarios van otorgando algunos derechos a los bloques de diputados de un mismo partido que integran a las asambleas.

El primer país latinoamericano que norma jurídicamente la existencia de los partidos políticos es Uruguay, en el año 1917. Pero en este proceso destaca, a nivel mundial, la Unión Soviética, tras el triunfo de la Revolución de Octubre. El proceso de constitución de marcos jurídicos para la vida partidista se acentúa una vez que concluye la Segunda Guerra Mundial. Alemania, Italia y Francia destacan en esa evolución.

Sin embargo, es también notable en las grandes regiones subdesarrolladas del planeta la ausencia de reconocimiento jurídico y hasta la represión de los partidos políticos. Latinoamérica -con la tibia excepción de México- destaca en este negativo fenómeno. En algunos países, como Guatemala, Chile (después del golpe de Estado de Pinochet) y otros países, se proscriben a los partidos que abanderan ciertas ideas (marxistas) y, en otros, francamente, se prohíbe toda agrupación partidista. Sin embargo, es de aclararse que después de la Segunda Guerra Mundial existe universal consenso en proscribir la actividad (aunque no siempre pueda evitarse su existencia) de los

partidos que profesan las ideas del nacionalsocialismo, pero los dirigentes de éstos han encontrado vericuetos legales para obtener su registro, ya sea no declarando abiertamente su ideología, encubriéndose tras un nombre que no los delata, etcétera.

Finalmente, diremos que existen diversos tipos de regímenes partidistas, de acuerdo con la experiencia histórica y las condiciones de cada país. Tanto México como Francia cuentan con regímenes partidistas, pero sus expresiones prácticas son sumamente distintas. Y lo mismo puede concluirse al comparar entre sí los diversos sistemas partidistas de otros países. Iguales diferencias existen en lo que se refiere a facultades de participación electoral y de calificación comicial, o a las formas de financiamiento. En realidad, cada código o ley electoral, en cada país, señala el perfil del régimen partidista del que se trate.

1.2 Definición de partido político

Aunque existen algunas definiciones ampliamente aceptadas de lo que son los partidos políticos, en sus manifestaciones prácticas se observan frecuentemente grandes diferencias de una organización a otra. A continuación citamos algunas definiciones entre las que, como decimos, han tenido mayor aceptación:

Edmund Burke:

Para este autor inglés, "un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo."⁹

Max Weber:

Este importante sociólogo y politólogo alemán afirma que "llamamos partidos a las formas de 'socialización' que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)."¹⁰

Andrés Serra Rojas:

Jurista mexicano, Serra Rojas señala que "un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad

⁹Citado por: Lenk y Neumann. Op. cit., p. 82.

¹⁰Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. p. 228.

social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental."¹¹

Luis Sánchez Agesta:

Este jurista español nos dice que por partidos políticos debe entenderse a aquellos "grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros."¹²

Jesús Anlén López:

Otro mexicano, Anlén López, dice que "el partido político es la asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una declaración de principios y un programa de acción para la conquista o conservación del poder estatal."¹³

Almond y Powell:

Estos autores estadounidenses, a los que ya citamos anteriormente,

¹¹Serra Rojas, Andrés. Teoría general del Estado. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1964. p. 224.

¹²Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría política. Editora Nacional. Madrid, 1976. p. 254.

¹³Anlén López, Jesús. Origen y evolución de los partidos políticos en México. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1973. p. 22.

sostienen que "el partido político debe ser considerado como la estructura especializada de integración de intereses en las sociedades modernas."¹⁴

Coleman y Rosberg:

Los estadounidenses Coleman y Rosberg consideran que los partidos políticos son "asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un determinado estado soberano."¹⁵

F. W. Riggs:

Finalmente, Riggs, también estadounidense, simplifica las anteriores definiciones y dice que un partido político es "cualquier organización que nombra candidatos para su elección a un parlamento."¹⁶

En nuestra opinión todas las definiciones anteriores omiten partir de una premisa que en nuestros tiempos es una realidad, sobre todo en los países cuyos esquemas democráticos se encuentran más

¹⁴Almond y Powell. Op. cit., p. 102.

¹⁵Citados por: Dowse y Hughes. Op. cit., p. 420.

¹⁶Ibidem.

desarrollados. Nos referimos al fenómeno del co-gobierno (vulgarmente conocido como "cohabitación", especialmente cuando se trata de alianzas políticas vergonzantes, como la que se da en nuestros días, en México, entre el PAN y el PRI, o como la que ocurre en ciertas circunstancias entre el Partido Socialista de Mitterrand y los partidos derechistas, en Francia).

Por tanto, consideramos que en las definiciones citadas no se mencionan las funciones de gestoría que, en la práctica ejercen los partidos políticos, sobre todo aquellos que, sin encabezar el gobierno, son poderosos. En esta medida, puede afirmarse sin reservas que la gestoría se convierte en co-gobierno. Fuera de esta objeción, nos parece aceptable la definición de Coleman y Rosberg.

1.3 Breve semblanza de los partidos políticos en México

En sentido estricto, conforme a las definiciones que hemos citado y a la que hemos adoptado en este trabajo, los partidos políticos surgieron en México después de la Revolución de 1910. Antes, durante el siglo XIX, cuando aún estaba por definirse el rumbo que habría de tomar el sistema político mexicano, las pugnas que podrían llamarse partidistas se dieron entre centralistas y federalistas, quienes más tarde se agruparon, respectivamente, en los partidos conservador y

liberal. Los periódicos eran los principales instrumentos con los que contaban estas organizaciones.

Una vez triunfante la República y consolidadas las Leyes de Reforma, surgieron diversos organismos con fines igualmente disímolos. Así, en 1871, entre otros, surgió el Partido Radical de Tabasco. Más tarde, en 1892, en vísperas de la tercera reelección de Porfirio Díaz, nació la Unión Liberal, formada por políticos, latifundistas, negociantes y banqueros, llamados Los Científicos por su declarada adhesión a la filosofía positivista de Auguste Comte. En 1896 apareció el Circulo Nacional Porfirista.

En agosto de 1900 fue convocada por 126 personas la fundación del Partido Liberal, al cual se suscribieron, entre otras personalidades, los hermanos Flores Magón. Sus objetivos esenciales eran contener los avances del clericalismo y lograr la vigencia efectiva de las Leyes de Reforma.

El Partido Democrático, que fue constituido el 22 de enero de 1909, era porfirista, pero también adversario de los científicos. En ese mismo año nació el Partido Reeleccionista, para apoyar la reelección de Porfirio Díaz. Por esos días se constituyó el Partido Nacional Democrático, cuyo único postulado era lograr que el general Bernardo Reyes fuera el candidato a la vicepresidencia y no Ramón Corral, como querían los reeleccionistas. Sin embargo, el órgano de

mayor trascendencia política fue fundado, también en 1909, por Francisco I. Madero, bajo el nombre de Partido Antireeleccionista y para oponerse, como su nombre lo indica, a la reelección de Díaz y promover el sufragio efectivo.

El Partido Católico Nacional fue creado en 1911, para promover la participación de los católicos (como tales, y no como ciudadanos) en los asuntos públicos. Sus puntos programáticos eran la libertad de enseñanza y de religión, la defensa de la soberanía nacional y la efectividad del sufragio y la no reelección. En ese mismo año se organizó el Partido Nacional Independiente, cuyo programa de acción era: la efectividad del sufragio y la no intervención gubernamental en las elecciones, la libertad de imprenta, el fraccionamiento de la gran propiedad territorial, la protección legal al trabajador, la libertad de los indígenas y la no reelección.

Paralelamente, los maderistas decidieron liquidar el Partido Antireeleccionista y crear en su lugar el Constitucional Progresista. En 1916, algunos militares constituyeron el Partido Liberal Constitucionalista, para declararse maderistas y promover la candidatura de Venustiano Carranza Garza a la Presidencia de la República.

En mayo de 1916 había sido fundado en Mérida, Yucatán, el Partido Socialista Obrero, uno de cuyos promotores fue Felipe

Carrillo Puerto. En el Primer Congreso Obrero Socialista Obrero de Yucatán, celebrado en marzo de 1918, se decidió cambiar su denominación por la de Partido Socialista del Sureste, con el fin de que pudieran incorporarse a él otras organizaciones que, siendo socialistas, no estaban integradas por obreros.

En agosto de 1917 fue constituido el Partido Nacional Cooperativista. Sus principales postulados fueron el cooperativismo, para resolver los problemas económicos del pueblo; la nacionalización de la tierra y de las grandes empresas de servicio público, la autonomía universitaria y la creación de una Guardia Civil en lugar del ejército. Tuvo gran apoyo de Obregón, hasta que perdió toda influencia y declinó en 1923.

Luis N. Morones fundó en 1917 el Partido Socialista Obrero, que no prosperó. De sus tendencias internas se derivaron, años más tarde, el Partido Laborista Mexicano y el Partido Revolucionario Comunista Mexicano. Este último desapareció de inmediato. Al mismo tiempo, otros políticos escindidos del Partido Socialista Obrero fundaron el Partido Comunista Mexicano, en 1919.

Este último partido ha logrado subsistir, hasta nuestros días, bajo diversos nombres. Con cada cambio de nombre han abandonado sus filas diversos grupos radicales, opuestos a las fusiones con otras organizaciones. Asimismo, con cada cambio de denominación ha tenido

lugar la fusión con otras organizaciones. El antiguo PCM evolucionó a Partido Socialista Unificado de México en 1981. Años más tarde se convirtió en Partido Mexicano Socialista (así participó, en bloque con otros partidos de izquierda y centro, en las elecciones federales de 1988). Tras estas elecciones, de su fusión con la Corriente Democrática (grupo progresista que abandonó la filas del Partido Revolucionario Institucional) nació el Partido de la Revolución Democrática.

En 1920 fue fundado por Antonio Díaz Soto y Gama y otros ideólogos revolucionarios el Partido Nacional Agrarista. En 1929 desapareció para fusionarse con el naciente Partido Nacional Revolucionario. En 1939 fue fundado el Partido Nacional de Salvación Pública, formado por militares, para oponerse al gobierno del general Lázaro Cárdenas.

El Partido Fuerza Popular obtuvo su registro en 1946 y lo perdió en 1949. Era el brazo político de la Unión Nacional Sinarquista, continuadora de la rebelión cristera. El secretario de Gobernación de entonces, Adolfo Ruiz Cortines, acordó la cancelación del registro por violaciones a varias fracciones del artículo 24 de la Ley Electoral, entre ellas la de no respetar a las instituciones nacionales ni encauzar su acción por medios pacíficos, así como realizar una manifestación ofensiva para las instituciones (ocasión en la que miembros de ese partido colocaron una capucha a la estatua

de Benito Juárez en el Hemiciclo erigido en su memoria). De efímera vida y de orientación similar a la del partido antes mencionado fue el Partido Nacionalista Mexicano, de actividades oscuras e intrascendentes, que desapareció con el mismo sigilo con el que apareció.

1.4 Los partidos políticos en el México contemporáneo

Tras los acontecimientos referidos en el apartado anterior, caracterizados por el constante surgimiento de partidos políticos, muchos de ellos intrascendentes, vino un impasse en el que no nacieron nuevos partidos. Fue hasta 1974 cuando, bajo la conducción de Heberto Castillo Martínez, quien tuvo destacada participación en los acontecimientos de 1968, fue creado el Partido Mexicano de los Trabajadores, un partido de orientación izquierdista, que más tarde desaparecería al fusionarse con el Partido Socialista Unificado de México y dar lugar al Partido Mexicano Socialista.

Para contrarrestar la fuerza que posiblemente adquiriría el nuevo partido mencionado en el párrafo anterior, en 1975 el gobierno echeverrista alentó la creación del Partido Socialista de los Trabajadores, que obtuvo su registro hasta el año 1979. De actividades vergonzantes, uno de sus fundadores, Rafael Aguilar

Talamantes, expulsó en 1987 a una fracción disidente que se oponía a sus relaciones estrechas con el gobierno. Dicha fracción se incorporó al Partido Mexicano Socialista. Tras esto, el grupo de Aguilar Talamantes adoptó el largo nombre de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el cual apoyó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Presidencia de la República, pero esta alianza terminó mal, en virtud de los oscuros usos que Talamantes pretendió hacer de ella.

En 1976 fue fundado el Partido Social Demócrata (condición que alcanzó hasta 1981 ante la Comisión Federal Electoral). Sus fundadores optaron después por dedicarse a la realización de sondeos de opinión y encuestas electorales.

Entre los partidos existentes destacan el Partido Revolucionario Institucional, fundado en 1928, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, como consecuencia del llamado a la institucionalización que en aquel año formuló el Presidente Plutarco Elías Calles. En 1938, el PNR se convirtió en Partido de la Revolución Mexicana, y el 18 de enero de 1946, el PRM pasó a llamarse Partido Revolucionario Institucional, bajo el lema de "Democracia y Justicia Social". Según sus documentos y sus militantes, el PRI es el representante y el abanderado de los postulados de la Revolución Mexicana y se ha sostenido en el poder desde su fundación hasta nuestros días, aun cuando existen graves síntomas de su

descomposición interna y de su cada vez menor aceptación entre el electorado.

El Partido Acción Nacional (PAN) nació de una asamblea celebrada del 14 al 17 de septiembre de 1939 en la ciudad de México, a iniciativa de Manuel Gómez Morín, Miguel Estrada Iturbide y otros. Obtuvo su registro legal en julio de 1948. Sus principios doctrinarios son: a) El concepto de nación como unidad está por encima de clases o grupos; b) la persona debe tener seguridad de las libertades para cumplir su destino con dignidad; c) el Estado debe pugnar por el bien común para que haya justicia, seguridad y defensa del interés colectivo; d) el orden de la nación servirá para evitar la miseria y la ignorancia; e) la libertad del hombre exige que el Estado no tenga ni pueda ejercer dominio sobre las conciencias, entre otros postulados.

Durante muchos años erigido en segunda fuerza electoral de alcance nacional, el PAN vio disminuida su presencia en las elecciones federales de 1988, cuando cayó al tercer lugar de las preferencias de la ciudadanía, desbancado por el FDN-PMS. Además, actualmente se encuentra agobiado por algunas disensiones internas, generalmente derivadas de cuestionamientos que ciertos grupos de militantes distinguidos hacen a la actual dirigencia en torno de su relación con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El Partido Popular Socialista fue fundado en 1948, bajo los auspicios del ideólogo socialista Vicente Lombardo Toledano y como consecuencia de las diferencias de éste con los líderes del Partido Laborista, francamente alineados con el gobierno, por entonces. Desde sus orígenes, el PPS dijo ser el representante del proletariado, sin embargo, sus frecuentes alianzas con el Estado y su apoyo a los candidatos presidenciales del PRI le ganaron el desprestigio de "partido paraestatal". En las elecciones federales de 1988 este partido se sumó a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

En 1951, tras la desaparición del sector militar del PRI (por iniciativa del entonces presidente Manuel Avila Camacho), algunos generales carrancistas y villistas encabezados por Jacinto B. Treviño formaron la Asociación Política y Social Revolucionaria Hombres de la Revolución, de la cual surgió el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en 1954.

Al igual que el PPS, el PARM también se ha ganado a pulso la fama de ser un partido incondicional de los gobiernos en turno, y del mismo modo, sólo se le ha permitido ganar algunas elecciones locales intrascendentes y ha hecho de algunas pequeñas ciudades del país bastiones suyos. En las elecciones federales de 1988 fue uno de los partidos que respaldó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República.

El Partido Demócrata Mexicano, que nació en 1975 y obtuvo registro en 1979, para perderlo tras las elecciones de 1988, por no haber alcanzado el porcentaje de votos que exigía el Código Federal Electoral para su conservación, es una prolongación histórica del Partido Fuerza Popular (cuyos militantes encapucharon la estatua de Benito Juárez) y de la Unión Nacional Sinarquista. Sus participaciones electorales lo colocaron generalmente como última o penúltima fuerza en los conteos. Recientemente obtuvo de nuevo su registro, por acuerdo de la Comisión Federal Electoral.

Finalmente, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, fundado en 1976 como consecuencia de la fusión de la Liga Comunista Internacional y la Liga Socialista (ambas de filiación trotskista), participó con poca fortuna en varias elecciones locales y en dos federales. Tras la federal de 1988 perdió su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votos que exigía el Código Federal Electoral vigente.¹⁷

Según puede apreciarse, es posible afirmar que la existencia de

¹⁷Los datos históricos (denominaciones, fechas, nombres y lugares) fueron consultados en el Tomo 11 de la Enciclopedia de México. Edición especial. Compañía Editora de Enciclopedias de México, S. A. de C. V.-Secretaría de Educación Pública. México, 1987. pp. 6216 - 6240.

los partidos políticos en nuestros días ha estado caracterizada por una intensa crisis. Las constantes fusiones con otros partidos y las frecuentes disensiones internas que los han distinguido hablan de que en México existe una permanente crisis de representación política en el sentido de que pocos grupos sociales se consideran a sí mismos adecuadamente representados por los partidos que abanderan sus ideas, lo cual los lleva a cambiar de organización con mucha frecuencia.

Una parte importante del origen de este problema se encuentra en el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional ha enturbiado las relaciones entre la ciudadanía y los partidos, al punto de que muchos mexicanos siguen considerando que afiliarse a un partido político significa "hacerle el juego al PRI", que de cualquier manera ganará las elecciones, como lo ha venido haciendo desde 1928, bajo diversas denominaciones.

El PAN atraviesa por una crisis interna como consecuencia de su relación cohabitativa con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a quien no pocos priistas acusan de gobernar para los panistas y no para los priistas, mientras que los panistas acusan a su dirigencia de haber perdido la memoria histórica y aliarse con un gobierno representante de un partido que ha infligido graves ofensas a los panistas y a la ciudadanía en general, al no reconocer numerosas derrotas electorales.

El PDM, un partido con ideas anquilosadas, con arraigo restringido a una región del país (sobre todo el Bajío y parte del Occidente), no aportará nada significativo al panorama político nacional.

El PRD, heredero de la sólida unidad que se dio entre diversas agrupaciones durante los comicios federales de 1988, ha entrado en crisis como consecuencia de las proverbiales diferencias que tan afines son en subrayar los militantes de la izquierda mexicana, olvidándose de las afinidades. Dentro de este partido existen diversas corrientes bien definidas, que no están de acuerdo con el rumbo que esa organización ha tomado. Pero esos desacuerdos ni siquiera logran poner en común los intereses de esas fracciones, pues se originan en diversas posturas ideológicas, tan irreconciliables a veces como las de un derechista y un izquierdista. No se sabe todavía cómo concluirán esas disensiones que, por otra parte, desde que asumió el poder la actual administración federal, han estado siendo atizadas desde diversas oficinas gubernamentales, con el fin de debilitar a una organización potencialmente peligrosa y amenazante para el predominio electoral del PRI.

El PPS sigue atenido a una conducta tan incierta como la que siempre lo ha caracterizado, y lo mismo puede decirse del PARM. En ocasiones -generalmente en cuestiones trascendentes- estos partidos aparecen como incondicionales del régimen en turno; luego, cuando

están en juego asuntos de gran trascendencia, parecerían los más acérrimos enemigos del gobierno. Son partidos en los que no debe tenerse ninguna confianza. Y lo mismo debe decirse del PFCRN, una especie de empresa particular al servicio de su líder Rafael Aguilar Talamantes, quien parecería alquilárselo al PRI cada vez que éste requiere respaldo para contabilizar los votos necesarios en la Cámara de Diputados.

Así, pues, en general, podemos afirmar que la crisis de representación electoral que vive el país se debe, en gran parte, a la incapacidad de los partidos actualmente existentes para responder a las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, no es menos importante en esta crisis la inadaptación de la ley electoral a las necesidades del país, de los partidos y de los ciudadanos.

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION POLITICA

La función electoral, en la que prácticamente todos los ciudadanos pueden participar, aunque no todos lo hagan, permite a los dirigentes reclamar un título legítimo para su acción.
EDUARDO ANDRADE SANCHEZ

2.1 Qué es la democracia

Desde que Alexis de Tocqueville publicó La democracia en América, mucho se ha discutido alrededor del contenido del concepto de democracia y de sus implicaciones.

Etimológicamente, el término significa "soberanía del pueblo". No hay ninguna definición de democracia. No hay ninguna definición de democracia generalmente aceptada que se pueda formular en una sola proposición. Pero de las diferentes definiciones de este concepto político, discutido en su interpretación, pueden extraerse algunas ideas que ordinariamente se vinculan con la palabra democracia: igualdad, soberanía del pueblo -expresada en el derecho del pueblo a darse a sí mismo una constitución y a nombrar en elecciones periódicas a sus representantes-; la satisfacción de las exigencias esenciales del constitucionalismo moderno, salvaguarda del estado de derecho, conservación del sistema representativo, garantía de los derechos fundamentales y, en cierta medida, también de la división de poderes, predominio de la mayoría sobre las minorías y paralelismo entre la participación política y la equidad económica de todos los ciudadanos.

Frecuentemente se asocia a la libertad como premisa de la democracia. Todavía hoy tiene validez la proposición de Aristóteles,

según la cual: "Más de un aspecto de la libertad viene dado por el hecho de que, alternativamente, se obedece y se manda". Pero este concepto abarca muchísimo más que el concepto de democracia. La democracia no puede ofrecer más que una libertad condicionada al respeto de los derechos de los demás. De hecho, la libertad está implícita en la representatividad del poder.

Para definir el concepto de democracia hay que invocar las ideas que coinciden con las exigencias mínimas que plantea la población a un Estado democrático: igualdad de todos los ciudadanos y soberanía del pueblo. Ciertamente, el constitucionalismo es una idea de igual categoría, pero las exigencias vinculadas con él se remontan a otra fuente. Una fórmula breve para la caracterización de la democracia fue expresada en forma de deseo por el presidente Abraham Lincoln: "Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". La UNESCO sometió a discusión en 1949 esta fórmula mediante una consulta a eminentes teóricos de todo el mundo; sin embargo, algunos previnieron contra la idea de hacer de esa frase el punto de partida para la definición de un concepto de democracia. Alf Ross aludió a que sólo la preparación by en la frase perfilaba la esencia de la democracia. La preposición of apenas puede caracterizar la democracia, pues también gobiernos antidemocráticos han salido del pueblo. Hasta la teoría política de la Edad Media veía en el pueblo el origen del poder del monarca. También la concepción de la monarquía electiva acusa este arranque ideológico originario. Con la

preposición for la fórmula de Lincoln resultaba especialmente apreciada entre los socialistas, pues incluía en el concepto de democracia un fin del Estado de carácter evidentemente socialista.

Las ambigüedades del concepto de democracia se derivan de lo que distintos tratadistas y partidos resaltan teórica y prácticamente en su contenido significativo. Ningún grupo se denomina hoy simplemente "demócrata". Socialdemócratas, demócratas liberales, cristianodemócratas, dominan la escena política, y las denominaciones de los partidos indican ya que cada grupo pone debajo de los principios fundamentales de la democracia, más o menos formalmente concebidos, un contenido que está fuera del concepto de democracia.

La democracia pura -o a partir de una idea abstracta general- fue rechazada por la gran mayoría de los teóricos políticos hasta el siglo XX, y no tenemos por qué recurrir en nuestros tiempos a una idea general, abstracta y universalmente aceptada de lo que es la democracia, como lo pretenden las potencias hegemónicas de la actualidad, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica. Inestabilidad, soberanía de mediocres y menesterosos, tendencia al despotismo, se tenían por consecuencias inevitables de la democracia. Solamente unos pocos radicales, como William Godwin, creyeron que la turbulencia y fluctuación de la democracia era mejor que la inmovilidad de las otras formas del Estado. Hasta el teórico de la soberanía popular, Rousseau, dudó de las posibilidades de

la democracia en su tiempo. En El contrato social había cerrado Rousseau el capítulo sobre la democracia con la muy debatida frase de que la democracia se planteaba no para hombres, sino sólo para un pueblo de dioses. Pero esta resignación no significaba un abandono absoluto del ideal de la democracia pura. Creía únicamente que era necesario reconocer que los hombres de su tiempo no estaban maduros para ella.

En sentido positivo el concepto de democracia o la designación "democracia" afloró por primera vez con bastante frecuencia en los tiempos de la Revolución Francesa. Estas palabras recibieron un sentido social; su empleo se dirigió contra la aristocracia, y al principio, menos contra la monarquía. Los partidarios de la Revolución Francesa se designaron en muchos países de Europa como "demócratas", o fueron denominados así por sus adversarios. La mayoría de los historiadores de la época de la Revolución hablan de "movimientos democráticos", sin una rigurosa distinción entre corrientes liberal-radicales y jacobinas. Aunque la teoría tradicional sobre las formas del Estado distinguía repúblicas democráticas y aristocráticas, el concepto de democracia fue usado por los jacobinos para designar a la república.

Los intentos de la Revolución Francesa de crear la democracia resultaron un episodio muy decisivo en la historia de las ideas. Pero la democracia entró en el siglo XIX en un camino evolutivo. El

elemento democrático ganó paso a paso influencia en las monarquías constitucionales del siglo XIX. A más tardar desde la reforma electoral de 1832 no se pudo mantener ya, ni siquiera respecto de Inglaterra, la ficción de que el elemento monárquico, el elemento aristócrata (en la Cámara de los Lores) y el elemento democrático (en la Cámara de los Comunes) se complementaban entre sí armónicamente. La evolución hasta el sufragio universal robusteció el movimiento democrático en todos los países. Observadores pesimistas de esta evolución no tomaban ya la democracia como forma del Estado, sino que veían en su deformación un profundo proceso que modificaba todos los campos de la vida social. Con el ejemplo de los Estados Unidos, un autor tan conservador como Tocqueville mostraba a los europeos un cuadro espantoso de los resultados del proceso de democratización: tiranía de la mayoría, supresión de la división de poderes, y el federalismo, nivelación de la educación, extensión de la mediocridad, le parecían ser los más importantes resultados de aquella evolución. A la larga, los pueblos democráticos mostraban, según su opinión, un amor más grande a la igualdad que a la libertad; y para un liberal como Tocqueville, la libertad era, indudablemente, el bien más precioso. El liberal inglés John Stuart Mill fue el primero que en 1840 criticó la excesiva ampliación del concepto de democracia en Tocqueville. En una recensión acusaba a los aristócratas franceses de haber convertido la democracia en prima causa de todo acontecimiento social.

Toqueville, seducido por la agitación democrática de la era de Jackson, había llegado a establecer una prognosis demasiado aventurada sobre la continuación de la evolución. Sobrevaloró el factor político de la democratización y pasó por alto la industrialización y el capitalismo en su fuerza determinante, incluso respecto de los ordenamientos políticos. No obstante, su obra fue el análisis más profundo de la sociedad democrática en el siglo XIX, aunque estaba basada en la observación de un solo sistema de gobierno.

Los revolucionarios de 1848 emprendieron en Francia la primera tentativa de realizar una democracia con sufragio universal. Después de su fracaso surgió un doble proceso de diferenciación en los movimientos progresistas. Por una parte, los liberales se separaron definitivamente de los demócratas. La palabra democracia les estaba prohibida en adelante. Por otra, se separaron los demócratas burgueses de los proletarios.

El concepto de la democracia ha sido aceptado por casi todos los partidos. Ni siquiera los grupos conservadores temen ya ser calificados de demócratas, aunque todavía prefieren la designación de "partido popular", debido a las fuertes asociaciones sentimentales que este último término despierta. Demócratas occidentales, comunistas y representantes de los países en vías de desarrollo, coinciden en que la democracia es una forma de Estado deseable.

Hasta los enemigos de la democracia apenas se atreven hoy a atacarla abiertamente. Más bien, expresan sus ideas preferentemente en controversias en torno a la mejor forma de organizar la democracia moderna.

De lo que no hay duda, es de que no existe una idea universal de democracia, aplicable por igual a todas las sociedades.

Georges Henein señala que "la democracia no tiene enemigos. Todo el mundo es demócrata." Sin embargo, nos advierte contra el ominoso hecho de que desde hace algunas décadas ya no se tolera al término solo, sin adjetivos. Primero fue el adjetivo "popular", con el cual se cubrieron hasta los regimenes más antidemocráticos y represivos. Luego nos dice que "es propio del nominalismo político contemporáneo el amputar cualquier palabra viva de su fuerza de atracción. La democracia no puede ser el resultado de ningún texto escrito." En cambio, "la democracia es un modo de actuar que parte de la idea de que es necesario dar al adversario un valor de presencia para no tener que descender uno mismo a afrontarlo, ni estar ausente si dicho adversario llega a triunfar."

A juicio de este autor, las dos revoluciones de finales del siglo XVIII, próximas en el tiempo pero muy alejadas en las intenciones, la francesa y la norteamericana, "escindieron la democracia en dos ramas que nunca más volvieron a juntarse. La

versión francesa de la democracia está regida por una idea de igualitarismo económico. De ahí su carácter de utópica en periodos de reflexión y de terrorista en periodos de crisis. La versión norteamericana se inclina por un modelo de democracia de gestión, es decir, de asociación de ciudadanos, de la manera más directa posible, en los actos de gobierno, principalmente a escala local y provincial. La elección de los jueces, de los gobernadores, de los procuradores, deriva de esta necesidad de integrar la democracia y convertirla en una actividad práctica."

Henein afirma que "casi todas las críticas dirigidas a la sociedad norteamericana caen por su propio peso porque representan el deseo igualitarista del pensamiento europeo. Como sociedad de competencia, y no de recuperación de los débiles y pobres, los Estados Unidos han sabido utilizar las estructuras democráticas más apropiadas a sus objetivos. No se puede decir lo mismo de la mayoría de las naciones europeas que, sacrificándose siempre al mito del Estado poderoso, pusieron todo su empeño en la fabricación de funcionarios y toda su ciencia en la limitación de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una de las sutilezas del juridicismo pretendidamente democrático fue la de hacer pasar el referendum por el instrumento ejemplar de la elección y de la decisión populares. Tomar por testigo al pueblo por encima de sus representantes e invitarlo a pronunciarse sobre tal o cual problema de interés nacional, parece ser, en efecto, el mejor medio para

traducir su sentimiento real. Pero, del mismo modo que, en el tribunal, el testigo está influido por los resultados de la instrucción, el elector que participa en un referendum se ve condicionado por el tratamiento que precede a dicha consulta. Los artificios de la formulación política deben permitir conducir la masa del electorado hacia la alternativa simplificada que deberán decidir mediante un 'sí' o un 'no'. Por otra parte, podemos comprobar, debido a ello, que el referendum está en el cuadro de honor de los países más alejados de la democracia."

Sin embargo, este autor aclara que "existe un caso en el que el referendum adquiere su función democrática. Según la ley suiza, cuando un grupo de ciudadanos consiguen reunir un número de firmas suficientes en apoyo de un proyecto-ley, este último se somete al referendum. La iniciativa, en este caso, no surge de la cumbre, sino de la base.

"Dos guerras mundiales, grandes crisis económicas, el nacimiento de policías científicas y la extensión ininterrumpida de sus poderes, han contribuido a la degradación de los sistemas democráticos más antiguos. Es difícil limitar los progresos de la sujeción y de lo arbitrario.

"Prisionera entre la rugosidad de las sociedades de privación y la técnica de las sociedades de consumo, la democracia ve disminuidas

sus posibilidades. El dinero y los ordenadores son anónimos; anónimas las burocracias represivas; anónimas también las nuevas castas que planifican por todas partes las vidas obligatorias. Contra este porvenir sin ventanas, la ambición democrática se confundirá pronto con la revuelta libertaria. Es significativo que la juventud descubra, en la actualidad, un arco iris de deseos, que sus mayores no osaban ver, en la bandera negra de la anarquía."

El citado autor concluye su reflexión diciendo que, "despojada de sus convencionalismos de estilo, convertida de nuevo en una fuerza elemental de protesta, la democracia podría tal vez promover un comportamiento caballeresco, de una caballerosidad de edad moderna: una democracia de la palabra dada, del respeto hacia el adversario, de la liquidación de los secretos de Estado."¹⁸

Finalmente, diremos que Daniel Moreno define a la democracia -en nuestra opinión, de manera aceptable- como el "sistema de gobierno que se caracteriza por la intervención de las mayorías de los ciudadanos en la organización del poder público. La democracia tiene como fundamento la idea de que las cosas públicas interesan o afectan a todos y deben resolverse con el concurso de todos o, al menos, de las mayorías. [...] Se estima que los gobernantes deben ser designados por los gobernados, por la mayoría del pueblo, mediante

¹⁸ Heinen, Georges. "Democracia". En: Simone y Jean Lacouture. Pequeña enciclopedia política. Tomo I. Colección 70. Número 133. Editorial Grijalbo, S. A. México, 1973. pp. 111-114.

elecciones de sufragio universal, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho de voto. En la mayor parte de los países que aceptan el régimen democrático existe también el respeto a los partidos y a las personas de la oposición. Es fundamental dentro de un régimen de Derecho."¹⁹

2.2 Formas de democracia

Aunque no existe un criterio definitivo para calificar las diversas modalidades que puede adoptar la democracia, puede hablarse de tres formas principales, las cuales se encuentran presentes en los diversos sistemas políticos.

En el siglo XIX surgen formas de gobierno que no se pueden clasificar ya dentro de la tradicional división tripartita de los gobiernos. La conjunción de democracia y sistema representativo originó diferentes tipos de formas de Estado que se denominan todas democracias. La constitución presidencial, de modelo estadounidense; el sistema parlamentario de gobierno, que desde Inglaterra se extendió con numerosas matizaciones en casi todo el continente europeo, y el sistema colegial de Suiza realizan, de diferente manera, las exigencias esenciales de la democracia. Ninguna de las

¹⁹Moreno, Daniel. Diccionario de política. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. pp. 79-80.

modernas formas representativas de gobierno puede, por ende, identificarse absolutamente con la democracia, si bien no cesan las controversias sobre cuál de estas formas es la "más democrática".

2.2.1 Democracia directa

En realidad, la denominación de "democracia directa" se ha aplicado a una forma de ejercer esa práctica que ya no es posible en las sociedades de masas. Pertenece a regímenes políticos instaurados en la antigüedad en sociedades muy reducidas, en las que era posible que casi todos los miembros de la comunidad se conocieran y convivieran cotidianamente. Por tanto, en un trabajo como el que nos ocupa, la llamada "democracia directa" está fuera de la realidad.

2.2.2 Democracia semidirecta

Aunque, en esencia, la democracia semidirecta viene a ser otra denominación de la democracia representativa, es de señalarse que en los regímenes democráticos modernos, particularmente en aquellos que tienen sistemas políticos basados en la preeminencia del Poder Ejecutivo, existen algunas manifestaciones de democracia semidirecta

(o indirecta). Un ejemplo típico en nuestro medio lo constituye la elección automática del gobierno del Distrito Federal en el momento de elegir Presidente de la República, pero sin conocer a los "candidatos" a ocupar la Jefatura del DDF.

2.2.3 Democracia representativa

En realidad, debe decirse que la única clase posible de democracia en los estados modernos es la democracia representativa. Pero para que pueda ser reconocida así se requiere, según la concepción occidental, una serie de condiciones que se derivan de los siguientes razonamientos:

Importancia de la persona. En la escala de valores de la democracia la persona ocupa un lugar céntrico. El Estado debe proponerse el desarrollo de la personalidad de todos los individuos y respetar el principio de igualdad. El logro del bien común debe compaginarse con el respeto de las personas. No hay verdadera Democracia sin declaración y cumplimiento de los derechos fundamentales del individuo. A esta concepción se oponen las ideas totalitarias, en las que el valor del Estado es absoluto y sustantivo, y el de la persona, relativo y accidental.

Pluralismo. La democracia admite, respeta y apoya el pluralismo social, que es un hecho particularmente patente en la sociedad actual. El bien común nacional debe concebirse como resultado de la tensión, aportación y decantación de los diversos puntos de vista e intereses de los grupos intermedios. Mientras el totalitarismo concibe un bien común abstracto, la democracia pretende un bien común concreto y circunstanciado, un bien común en su dimensión local y temporal.

Organización política. La participación del pueblo en los asuntos públicos se asegura en la concepción occidental de la democracia mediante una serie de instituciones jurídicas. Entre ellas destacan las siguientes: sufragio universal; existencia de constitución y de control de la constitucionalidad; imperio de la ley; división de poderes, que admite dos modos fundamentales de realizarse: parlamentarismo y presidencialismo; existencia de una oposición institucionalizada; vigencia del principio de mayoría, etcétera.

Expuestos los elementos anteriores, es necesario señalar que cada vez más se extiende la opinión de que la democracia debe ser sometida a ciertas modificaciones que, sin desvirtuarla, la adapten a las nuevas circunstancias. Para que la democracia sea considerada como democracia material (de contenido) y no puramente formal (sólo en el papel, sin concreción práctica), se opina que el Estado liberal

de Derecho debe transformarse en Estado social de Derecho. También se extiende el acuerdo en que el Ejecutivo debe fortalecerse corrigiendo la clásica supremacía del parlamento. Frente a los problemas específicos que plantea la cada vez más poderosa tecnocracia, se pide que sean perfeccionados los mecanismos de control del gobierno. Es sociológicamente innegable que el pueblo, todo el pueblo, no puede gobernarse a sí mismo como lo imaginaban ingenuamente los primeros demócratas. Hoy más que nunca es más necesario que el Estado sea conducido por personas capacitadas. Sin embargo, la democracia pueda y debe ser asegurada, perfeccionando y garantizando los procedimientos que garanticen estos puntos esenciales: modo de obrar constitucional de los gobernantes; posibilidad de sustitución y destitución de las elites gobernantes de turno por otras de retaguardia; enfrentamiento periódico de los gobernantes con los electores.

Por lo antes dicho, se ve que la democracia representativa es una forma de gobierno mucho más exigente que la dictadura. Impones mayor esfuerzo a los gobernantes y a los gobernados. Su buen funcionamiento reclama una gran dosis de educación y sentido del bien público en el pueblo.

2.3 Actualidad y crisis de la representación política

La representación y la representatividad políticas son dos aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con los problemas de la elección, el gobierno y la legitimidad. Sin referirse a éstos es imposible comprender los alcances de la actualidad y la crisis de la representación política.

Por tanto, hablemos primero de la elección como acto que conduce directamente a la representación política.

Las fórmulas de elección conocidas hasta ahora son, según Maurice Duverger: la herencia, la cooptación, la elección, la conquista y el sorteo. Sin embargo, también puede hablarse de la fundación como otra forma que conduce a la erección de un poder.

La herencia consiste en la transmisión de la función gubernativa o representativa por virtud de un vínculo de parentesco. Esta forma de acceso al poder ha tenido amplio arraigo en diversos países y épocas históricas. Actualmente sigue vigente en las sociedades organizadas con regímenes monárquicos, tales como Arabia Saudita, Noruega, Suecia, Bélgica, etcétera. En las empresas capitalistas este sistema de elección ha sido adoptado en beneficio de las familias de propietarios que dominan las proporciones accionarias del

capital.

La cooptación consiste en que los mismos gobernantes o representantes decidan, entre ellos, quiénes habrán de sucederlos o de sumarse al ejercicio de la función que realizan.

En cuanto a la conquista, supone el empleo de la fuerza militar, aunque en nuestros días se habla de las llamadas "conquistas imperceptibles", como sucede con las hegemonías culturales que algunos países tienden a ejercer sobre otros. Un ejemplo crítico es la influencia cultural que los Estados Unidos de Norteamérica ejercen sobre algunas sociedades subdesarrolladas. A esta forma de dominación y conquista se le atribuyen, incluso, resultados más efectivos y contundentes que los de una conquista militar, pues aquélla no genera tanta resistencia como esta última.

La fundación es una técnica basada en la promoción y la formación de un grupo que, por consenso, reconoce como autoridad al fundador, aun cuando éste no tenga especificada claramente la posición de dirigente. Así sucede en algunas organizaciones políticas y religiosas, pero también en ciertas empresas, donde en los casos de conflicto el fundador, aun cuando no tenga en su poder el dominio accionario del capital, puede intervenir como mediador o imponer un voto de calidad que decida las soluciones a seguir.

²⁰ Véase: Duverger, Maurice, Sociología de la política. Editorial Ariel. Barcelona, 1975. pp. 194 y ss.

En la práctica suele ocurrir que las formas de elección antes señaladas se fusionen en tipos híbridos o mixtos. Sin embargo, hemos querido identificar los rasgos más comunes en tales formas.

¿Por qué es importante hablar de las formas de elección? Porque de la aceptación que tengan en una porción representativa de la sociedad dependerá lo que se conoce como legitimidad, que podría considerarse como una especie de autoridad moral que los gobernados atribuyen a quienes los gobiernan.

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, "la legitimidad es la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para aquellos que creen que el poder ha de ser ejercido por un monarca de linaje real, el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para los que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres."²¹

Lo anterior nos conduce a señalar que la representación puede ser legítima (en cuyo caso es dominación) o ilegítima (caso en el que es hegemonía).

²¹Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo I. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. p. 474.

Sin embargo, la representación no sólo puede ser ilegítima por el hecho de no tener la aceptación social la forma de gobierno en la que se expresa, sino también porque quienes la ostentan hayan llegado a hacerlo por medios viciados. Este es el caso de las conjuras que en las casas reales conducían a que quien no estaba hereditariamente señalado -de acuerdo con las tradiciones aceptadas- ejerciera el reinado. Como se recordará, en la antigüedad los medios viciados más comunes eran el envenenamiento y la declaración de locura. En nuestro medio, las elecciones truculentas o fraudulentas constituyen el medio viciado más extendido. En ambos ejemplos, la sociedad no cuestiona la forma de gobierno o de representación existentes, sino la forma en que llegaron a ostentarla quienes la ejercen.

La definición que Daniel Moreno nos da de la legitimidad nos permite ampliar la comprensión de lo que estamos ejemplificando. Para este autor, la legitimidad "se ha definido como la justificación o conformidad del poder, por su fuente y la naturaleza de su organización, por el origen, aceptado por un consenso general. La legitimidad, en sus principios, ha cambiado. En las monarquías antiguas, hasta la Revolución Francesa, la legitimidad procedía de acuerdo con las leyes de sucesión; era, por tanto, un principio hereditario. Pero a partir de 1789 un nuevo principio de legitimidad del poder fue esgrimido por los partidarios de las teorías democráticas; por tanto, la legitimidad del poder se justifica, en la mayor parte de los países, a través del proceso electoral. Por ello

se habla de legitimidad monárquica y de legitimidad democrática. Fue el famoso ministro de Luis XVI, de Napoleón y Luis XVIII, Talleyrand, quien en sus memorias expresó y advirtió la existencia de los principios de legitimidad. Nuevas modalidades se han esgrimido en el campo sociológico, sobre todo por Weber,²² que ha hablado de legitimidad fundada en la tradición, en el poder carismático o en la autoridad fundada en un estatuto establecido."²³

Los conceptos de elección, representación y gobierno están estrechamente vinculados entre sí. Ya dijimos que, dependiendo de la "pureza" del proceso de elección, puede hablarse de representatividad legítima y representatividad ilegítima, y como consecuencia, el gobierno que la ejerce puede ser también, a su vez, legítimo o ilegítimo.

Por otra parte, es necesario señalar en este punto que la representación es un acto que puede ser ejercido legítima o ilegítimamente tanto por un individuo como por una organización social o política.

La noción de representación tuvo su origen en el Derecho Privado. Los romanos ya la regulaban con claridad como figura jurídica que permitía a alguien o a algunos actuar por cuenta y a

²² Véase: Fuente citada en la nota 21. Página señalada y siguientes.

²³ Moreno, Daniel. Op. cit., p. 151.

nombre de quien o quienes otorgaban expresamente dicha facultad.

Fue durante la Edad Media europea cuando comenzó a desarrollarse la idea de representación colectiva, como idea distinta de la representación jurídica individual heredada de la época romana. Como consecuencia de este desarrollo los distintos intereses existentes podían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran representativas de toda la comunidad, pero limitaban el poder del rey en función de los intereses de los notables de las ciudades, del clero o de los señores feudales. Así se generaron el Parlamento inglés, los Estados Generales franceses y las Cortes españolas. La fuerza de estas organizaciones dependía de factores circunstanciales, pero constituyen los antecedentes indudables del principio de la representación política.²⁴

La idea o noción de representación popular fue una derivación de la Revolución Francesa y comenzó a ponerse en práctica tras la independencia de las colonias norteamericanas.

Como lo señala acertadamente Eduardo Andrade, "la teoría de la representación del pueblo como un todo no surge de la integración de los distintos intereses fragmentados de la sociedad, sino de la necesidad de suplir la fuente de legitimidad del gobernante. El soberano gobernaba hasta entonces por derecho divino, pero al

²⁴Fédou, René. El Estado en la Edad Media. EDAF Ediciones. Madrid, 1977. p. 226.

considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no ejercía el poder a nombre de Dios, sino del pueblo y, de esta manera, la idea de representación pasa de ser un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, a constituir la base de legitimidad del gobierno mismo. El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que, para garantizar esa representatividad, se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes. De este modo, en el Estado liberal, la elección se convierte en el fundamento de la representación popular y del gobierno."²⁵

No es propósito de este trabajo referirse a las diversas teorías que existen sobre la representatividad, ni a las formas aritméticas que pueden adoptarse para medir ésta. Sin embargo, si nos proponemos hacer notar que la representación política se encuentra en crisis, prácticamente en todos los países del mundo.

Es actual, pero está en crisis. Los ingleses, por ejemplo, no entienden cómo es posible que el gobierno conservador, por el cual votaron mayoritariamente, implante medidas que mayoritariamente los perjudican, como ocurre con el llamado "impuesto a las personas", instituido recientemente y que generó grandes protestas. Las sociedades de los países del Este han adoptado, en su gran mayoría, sistemas políticos más afines al Estado liberal que antes rechazaron.

²⁵ Andrade Sánchez, Eduardo. Op. cit., pp. 163-164.

En México, como en esos y otros muchos países, existe una profunda crisis en la representación política. El origen de este fenómeno se encuentra sobre todo en el carácter presidencialista de nuestro régimen político. De este carácter se derivan rasgos tales como la escasa representatividad de los partidos políticos: los mayoritarios, convertidos en organizaciones basadas en el clientelismo; los minoritarios, habituados a actuar como partidos paraestatales, incondicionales del gobierno en turno y de su partido. A esos rasgos se suman la escasa credibilidad de las elecciones, que redundan en elevado abstencionismo, y el nulo respeto hacia los gobernantes que emanan de ellas, así como la ausencia de democracia en todos los ámbitos.

Los factores antes mencionados constituyen los trazos esenciales de la crisis particular que vive la representación política en México. Sin embargo, como ya decíamos, a este fenómeno no son ajenos otros países.

En lo que se refiere a nuestro país, tal crisis ha dado lugar a una creciente demanda de democratización que conduzca a un ejercicio transparente, creíble y confiable de la representación política. Esta exigencia ha sido especialmente notable tras las elecciones federales de 1988, que transformaron radicalmente el mosaico ideológico nacional y dieron la oportunidad de demostrar su fuerza a corrientes políticas con proyectos distintos a los que ha abanderado

a lo largo de casi seis décadas el partido del y en el gobierno.

La exigencia de una nueva legislación electoral que confie a los partidos políticos la regulación de los procesos electorales, margine de toda intervención en ellos al aparato estatal y no dé al partido gobernante ningún privilegio superior al de los demás partidos, es reflejo nítido de esa crisis de la representación política, pero también de la actualidad que esta última tiene como expresión concreta de la democracia.

CAPITULO III

LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO

Si bien es cierto que el Estado capitalista está al servicio de la clase explotadora, las modalidades que adoptan sus instituciones políticas, en función de distintas formas de relación que guardan las clases sociales, imprimen a aquél características de dominación que varían de una época a otra y de un país a otro.

OCTAVIO RODRIGUEZ ARAUJO

3.1 Historia de las leyes electorales en México

Como resultado de la influencia del presidencialismo y el centralismo connatural a él, en México los partidos políticos han estado tradicionalmente marginados de la posibilidad de dirigir los procesos electorales. No decimos con esto que no hayan tenido ninguna participación en dicha dirección, sino que tal participación no ha sido la "más" determinante. Siempre la conducción, las decisiones e incluso la calificación de las elecciones -lo cual es aberrante- han estado en manos del Estado y/o de su partido.

Aunque la primer ley propiamente mexicana es la Constitución de Apatzingán, no debe olvidarse que en la transición de la Colonia a la Independencia fue la Constitución de Cádiz la que rigió la vida política de nuestro país.

En consecuencia, puede afirmarse que desde la Constitución de Cádiz -que por su corte monárquico era esencialmente antidemocrática en materia electoral-, hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se encuentra vigente en nuestros días, los partidos políticos no han podido ejercer funciones de control electoral en condiciones de igualdad y con atribuciones ejecutivas.

abiertamente parciales en sus decisiones a favor del partido que ejerce el poder, los que han organizado, conducido y calificado los procesos electorales.²⁶

A continuación presentamos una relación cronológica de todos los ordenamientos que en materia electoral han estado vigentes en nuestro país²⁷; sin embargo, a título de ejemplo de lo que ha sido la representación política de los partidos, sólo hablaremos -al concluir la relación mencionada- de lo que les han atribuido en materia de regulación de los procesos electorales, la Ley Federal Electoral (promulgada el 5 de enero de 1973) y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977). De ese aspecto del Código Federal Electoral (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987), vigente pero en vías de derogación en el momento de escribir estas líneas, hablaremos en el Capítulo IV..

He aquí la relación anunciada:

- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

²⁶ Para constatar esta afirmación véase: Legislación electoral mexicana. 1812-1973. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1973. 505 pp.

²⁷ Tomada de la fuente citada en la nota precedente.

- Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 23 de mayo de 1812.
- Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 10 de julio de 1812.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 22 de octubre de 1814.
- Aclaraciones de la Ley de 23 de Mayo de 1812 sobre Formación de Ayuntamientos Constitucionales. 23 de marzo de 1821.
- Convocatoria a Cortes. 17 de noviembre de 1821.
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 24 de febrero de 1823.
- Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso. 17 de junio de 1823.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824.
- Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados. 11 de abril de 1826.

- Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. 12 de julio de 1830.
- Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto á Vagos, Casas de Prostitución, de Juego ó Escándalo, y Acerca de la Educación de la Juventud. 8 de agosto de 1834.
- Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales. 30 de noviembre de 1836.
- Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales. 24 de diciembre de 1836.
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 30 de diciembre de 1836.
- Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente. 10 de diciembre de 1841.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana. 14 de junio de 1843.
- Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse las

Elecciones para el Futuro Congreso. 19 de junio de 1843.

- **Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones. 1o. de julio de 1843.**
- **Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de Junio de 1843. 11 de julio de 1843.**
- **Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de Diciembre de 1845. 27 de enero de 1846.**
- **Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846.**
- **Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824. 22 de agosto de 1846.**
- **Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación. 3 de junio de 1847.**
- **Elecciones de los Supremos Poderes. 15 de mayo de 1849.**
- **Elecciones de Ayuntamientos. 19 de mayo de 1849.**

- Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos. 14 de junio de 1849.
- Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados. 23 de julio de 1849.
- Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores. 13 de abril de 1850.
- Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución. 19 de enero de 1853.
- Plan de Ayutla. 10. de marzo de 1854.
- Juntas Populares. 20 de octubre de 1854.
- Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares. 2 de noviembre de 1854.
- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente. 17 de octubre de 1855.
- Ley Orgánica Electoral. 12 de febrero de 1857.
- Ley Electoral de Ayuntamientos. 10. de noviembre de 1865.

- Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes. 14 de agosto de 1867.
- Circular de la Ley Convocatoria. 14 de agosto de 1867.
- Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con Toda Libertad. 10 de marzo de 1869.
- Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral. 5 de mayo de 1869.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 8 de mayo de 1871.
- Decreto que Reforma el Artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 23 de octubre de 1872.
- Decreto sobre Elección de Senadores. 15 de diciembre de 1874.
- Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de La Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. 23 de diciembre de 1876.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857.

ESTA TESIS ES DE
SALUD DE LA NACIÓN

16 de diciembre de 1882.

- Ley Electoral. 18 de diciembre de 1901.
- Ley Electoral. 19 de diciembre de 1911.
- Reformas a la Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911. 22 de mayo de 1912.
- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente. 20 de septiembre de 1916.
- Ley Electoral. 6 de febrero de 1917.
- Ley para la Elección de Poderes Federales. 2 de julio de 1918.
- Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista. 25 de mayo de 1920.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 7 de julio de 1920.
- Decreto que Adiciona la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 24 de diciembre de 1921.

- Decreto que Modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales. 24 de noviembre de 1931.
- Decreto que Reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales. 19 de enero de 1942.
- Decreto que Reforma Varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales. 4 de enero de 1943.
- Ley Federal Electoral. 7 de enero de 1946.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 21 de febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal. 4 de diciembre de 1951.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 7 de enero de 1954.
- Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal. 28 de diciembre de 1963.
- Decreto que Reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y

110 fracción III de la Ley Electoral Federal. 29 de enero de 1970.

- Ley Federal Electoral. 5 de enero de 1973.

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 30 de diciembre de 1977.

- Código Federal Electoral. 12 de febrero de 1987.

En la anterior relación se han mencionado todos los ordenamientos (no sólo leyes especiales, sino también constituciones, reglamentos, circulares, convocatorias, decretos y otros documentos) que han sido promulgados a lo largo de la historia de México y contienen en alguna de sus partes mandatos sobre la forma en la que deben llevarse a cabo los procesos electorales.

3.2 Observaciones generales

Como es de suponerse, en el siglo pasado fueron muy comunes los retrocesos en materia electoral, según se tratara de gobiernos centralistas, federalistas o monárquicos que emitieran los ordenamientos respectivos. Sin duda, el retroceso más prolongado y

daño tuvo lugar durante la dictadura de Porfirio Díaz. Indicador de la gravedad de esa experiencia es el hecho de que el lema del movimiento maderista -principal propulsor de la Revolución de 1910- haya sido "sufragio efectivo; no reelección", es decir, un postulado eminentemente relacionado con el problema de la representación política.

No obstante los lentos avances registrados en materia de representación política una vez que se institucionalizó el país (a partir de 1928) y nació el Partido Nacional Revolucionario, en una época en la que el surgimiento de partidos -y también su desaparición- era hecho frecuente, puede decirse que todas las leyes electorales que han sido promulgadas tras concluir el movimiento armado de 1910 han redituado algún avance, así sea mínimo, en materia de representación política. Ciertamente, se han registrado con frecuencia sutiles retrocesos en algunos aspectos, pero en general es válida la afirmación de que el avance ha sido constante.

Y aun cuando las leyes recientes no han entregado a los partidos una efectiva posibilidad de mejorar su capacidad de representación (entendida no sólo como una organización más fuerte y penetrante socialmente, sino también como una mayor participación en la regulación de los procesos electorales), se trata de las leyes que mayor trascendencia han tenido en su aplicación. La Ley Federal Electoral de 1973, promulgada por el gobierno de Luis Echeverría,

representó con todas sus limitaciones, y quiérase o no, cierto rompimiento con el pasado del diazordacismo, en el marco de un proceso que en su momento se denominó como "apertura democrática". En cuanto a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fue un significativo avance resultante del proceso de reforma política (tal vez la reforma que mejor aplicado lleva el calificativo de "política", por los alcances integrales que llegó a tener sin restringirse, como sus antecesoras y su sucesor -el Código Federal Electoral-, a la simple transformación de aspectos electorales), un proceso que emprendió el gobierno de José López Portillos bajo la conducción y ejecución de un político inteligente, el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Y por lo que se refiere al Código Federal Electoral, aunque para algunos significó un retroceso desde el punto de vista estricto de su contenido regulador de los procesos electorales, no debe olvidarse un hecho trascendente: este ordenamiento tuvo su aplicación en un momento clave para la historia moderna del país. Ese momento clave fue el virtual estallido de la composición política de un país tradicional y aparentemente conformista.

A continuación hablaremos de las primeras dos leyes mencionadas, en lo que se refiere a lo que establecen para que los partidos políticos participen en la regulación de los procesos electorales. Del Código que ya no estará vigente cuando este trabajo haya sido impreso y de las propuestas esenciales que para su sustitución

hicieron los partidos registrados actualmente hablaremos en el Capítulo IV.

3.2.1 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973

De acuerdo con el artículo 29 de esta Ley, los partidos políticos tenían la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto, así como a las comisiones locales y los comités distritales electorales.²⁸ Ese mismo artículo aclara que, una vez integrados, los comisionados se sujetarán a lo que establece la Ley en cuanto a la Comisión Federal Electoral.

Para todos los efectos, de acuerdo con esta Ley, la mencionada Comisión es el órgano rector de las elecciones, el que se encarga de aplicar esta ley y es, por tanto, su órgano regulador.

Al hablar del perfil de ese órgano podremos apreciar los alcances del papel rector -sumamente limitado- que ejercían los partidos políticos en materia electoral, de acuerdo con esta Ley. Sin embargo, también es necesario señalar que la designación de

²⁸Las referencias a la Ley que se comenta en este inciso han sido tomadas de la edición contenida en la obra citada en las notas 26 y 27.

representantes de casilla, a la que tienen derecho los partidos políticos nacionales y a la que se refiere el artículo 30 de la Ley, también constituye un elemento que fortalece el papel regulador electoral de los partidos.

El artículo 41 de la Ley que glosamos establece que "el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales asumirán su corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, integrando" la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

De acuerdo con el artículo 42, la Comisión Federal Electoral "es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establecido por esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dicte."

La Comisión Federal Electoral (en lo sucesivo, CFE) tiene su residencia en el Distrito Federal y se integra con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras, o por la Comisión Permanente

en su caso, y uno de cada partido político nacional. Por cada comisionado propietario habrá un suplente.

"La Comisión será presidida por el secretario de Gobernación y tendrá como secretario al notario público que la propia Comisión designe, de entre los que tengan más de diez años de ejercicio en el Distrito Federal." (Artículo 43).

De inmediato salta a la vista lo evidente, pues de acuerdo con esta ley, el gobierno en turno se aseguraba de tener el control absoluto de las elecciones, si se tienen en cuenta los siguientes hechos:

- La Comisión es presidida por el secretario de Gobernación.
- El Poder Legislativo, que designa representantes, seguramente no designaría a legisladores provenientes de partidos de la oposición.

Los hechos anteriores bastan para apreciar que el partido en el poder tenía, de facto, más de un representante. Además debe considerarse que el gobierno siempre ha contado con partidos que tienen vida artificial (PPS, PARM y hoy el PFCRN), partidos paraestatales que son utilizados para dividir o distraer al electorado en beneficio del partido gobernante.

Por tanto, en la práctica, era el gobierno el que determinaba por mayoría el rumbo en el ejercicio de las facultades y obligaciones que asigna a la CFE el artículo 49 de la Ley que comentamos:

- "I. Vigilar el cumplimiento de la legislación electoral;
- "II. Expedir su reglamento, el de los demás organismos electorales y los de sus dependencias;
- "III. Mantener actualizado el padrón electoral;
- "IV. Coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar de la oportuna instalación y funcionamiento de los organismos electorales y de sus dependencias;
- "V. Designar a los comisionados que le corresponde, para integrar las comisiones locales y los comités distritales electorales...
- "...VII. Tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus organismos y dependencias, la fuerza pública que sea necesaria para garantizar, en los términos de esta ley, el desarrollo del proceso electoral...

- "...X. Investigar, por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial, los que denuncie un partido político sobre violencia por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros;...
- "...XII. Resolver sobre las consultas y controversias que le sometan los ciudadanos y los partidos políticos nacionales, relativas al funcionamiento de los organismos electorales y demás asuntos de su competencia;
- "XIII. Resolver sobre las inconformidades que interpongan los ciudadanos y los partidos políticos, relativas a las designaciones en las comisiones locales y comités distritales;
- "XIV. Aclarar las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones;...
- "...XVII. Registrar las constancias de mayoría extendidas por los comités distritales electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en elecciones de

diputados, informando a su cámara sobre los registros que haya efectuado y los casos de negativa;

"XVIII. Informar a la Comisión Instaladora o a los secretarios de las Juntas Preparatorias de las cámaras del Congreso de la Unión, sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo aquello que éstos le soliciten;...

"..."

En cuanto a las comisiones locales electorales son, según el artículo 50, "los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades..."

Por lo que se refiere a los comités distritales electorales, el artículo 59 precisa que "son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus circunscripciones..."

Según el artículo 68, "las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las secciones en que se dividan

los distritos electorales para la recepción del sufragio."

En todos los órganos señalados el partido gubernamental, o el gobierno propiamente dicho, tienen una mayoría fáctica de miembros. Como es obvio suponer, cuando una ley establece facultades y obligaciones para un organismo cuyas decisiones son tomadas por mayoría de votos de sus miembros, en la práctica ocurre que el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de las obligaciones señaladas siempre tendrá una aplicación, una orientación atendida al "espíritu" de la ley, de acuerdo con la interpretación de la mayoría. Desde siempre, el Estado mexicano y los sucesivos gobiernos que han ejercido el poder se han cuidado de contar con organismos electorales que se rijan por ese esquema de funcionamiento, con el fin de no arriesgar la permanencia en el poder.

3.2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977

Como parte de una amplia reforma política emprendida por el gobierno de José López Portillo, bajo la conducción del entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, fue replanteado el esquema electoral y, para tal efecto, introducida esta nueva ley, cuyo artículo 36 establecía en su fracción III que sería derecho de los

partidos políticos "formar parte de los organismos electorales" en los términos del artículo 37.²⁹

Según vimos en el inciso anterior,³⁰ la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, así sea limitada o simbólica, tiene como condición previa su integración mediante representantes ante la Comisión Federal Electoral, amén de los requisitos administrativos que deben reunir para obtener sus registros. Esto mismo ocurre en la ley que comentamos en este inciso.

Según el artículo 37, "los partidos políticos nacionales formarán parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales, mediante un comisionado con voz y voto, en cada uno de esos organismos. Los comisionados de los partidos con registro condicionado sólo tendrán voz."

Como se recordará, a partir de esta ley se introdujo en México la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Es decir, se otorgaba a un partido un registro provisional, que sería definitivo siempre y cuando obtuviera en las siguientes elecciones federales cuando menos 1.5% de los votos emitidos, según el artículo

²⁹Las referencias a la Ley que se comenta aquí han sido tomadas de la siguiente edición: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Quinta edición. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, febrero de 1985.

³⁰Cfr. supra pp. 84-90.

34 de la ley que comentamos aquí.

En tal caso es normal esperar que los derechos de los partidos en cuanto a participación en los órganos electorales estén, también, provisionalmente limitados.

El artículo 38, en la versión que quedó vigente tras las reformas y adiciones que sufrió por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, decía que "los partidos políticos tienen derecho a nombrar a un representante propietario y a su respectivo suplente ante las mesas directivas de cada una de las casillas que se instalen en el país, siempre que postulen candidatos en la elección cuya votación se recoja en la casilla correspondiente. El suplente sólo actuará cuando el propietario se encuentre físicamente ausente de la casilla."

Al igual que las leyes precedentes, la que glosamos señala en su artículo 41 que no podrán ser comisionados, funcionarios ni representantes a nombre de ningún partido en los procesos electorales, los funcionarios de los poderes Judicial y Ejecutivo de la Federación, de los estados y de los municipios. Con este mandamiento se pretendía dar un toque de imparcialidad a los órganos electorales.

Sin embargo, como se recordará, no hemos dicho aquí que el

gobierno ejerza una dirección "franca" del proceso electoral, sino mediante artificios legales, como lo es el hecho de que el presidente de la CFE sea el secretario de Gobernación, y que mediante la integración de representantes del Poder Legislativo a dichas cámaras, tenga su partido, de hecho, un mayor número de representantes que los demás partidos.

La integración de la Comisión Federal Electoral presenta variaciones mínimas en la Ley de 1977, como el hecho de el notario al que se refería la Ley de 1973 ya no es elegido entre los que tengan más de diez años de ejercicio en el Distrito Federal, sino a partir de una terna que propone a la Comisión el Colegio de Notarios del Distrito Federal, y el hecho de que este notario sea designado automáticamente secretario de la Comisión. (Artículo 78).

Asimismo, se agrega un secretario técnico, cargo que a partir de la implantación de esta ley recayó en un subsecretario de Gobernación.

Sin embargo, esta Ley representa un franco retroceso con respecto a la de 1973. Como se recordará, en la Ley Electoral de 1973 no se dijo que el secretario de Gobernación, como presidente de la CFE, tuviera voto de calidad en los casos de empate en las votaciones internas. Esto sucedía extralegalmente, mediante negociaciones de pasillo que organizaba y dirimía dicho funcionario.

En cambio, en la Ley de 1977 el artículo 79 señala expresamente que el presidente de la CFE tendrá voto de calidad en los casos de empate. Con esto, el gobierno se arrogó el papel de parte en el proceso electoral, algo que resulta aberrante si se tiene en cuenta que, en términos formales, en las elecciones se pone en juego la permanencia en el poder del partido al que representa ese gobierno.

Por lo demás, ni la organización ni las atribuciones y obligaciones de la CFE fueron modificadas esencialmente con motivo de esta ley, por lo cual no nos referiremos nuevamente a ellas, en virtud de que hacerlo resultaría repetitivo en relación con lo ya expuesto cuando glosamos la Ley de 1973. Lo mismo puede decirse de los demás órganos electorales (mesas, comités distritales y comisiones estatales), que de conformidad con esta Ley siguieron existiendo y conservaron esencialmente las mismas funciones y atribuciones que les señalaba la Ley de 1973.

Es evidente que la Ley de 1977 fue un retroceso por cuanto agregó un voto más para el partido gubernamental en el seno de la CFE. Esto tendría que ser determinantes -más aún que lo fue bajo la vigencia de las leyes anteriores- en el momento de dirimir controversias en torno de procesos electorales. Asimismo, esto contribuyó a fortalecer los actos de corrupción y de negociaciones irracionales tendentes a fortalecer a los partidos afines al gobierno.

En el siguiente capítulo hablaremos brevemente del Código Federal Electoral implantado por el gobierno de Miguel de la Madrid y podremos constatar que, una vez más, se modificó cualquier cosa, menos la esencia de la participación de los partidos políticos mexicanos en la regulación de los procesos electorales.

CAPITULO IV

EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL: AVANCES Y PERSPECTIVAS

HACIA UNA NUEVA LEGISLACION EN LA MATERIA

**En la dinámica de los tiempos actuales,
el signo del cambio parece presidir las
transformaciones político-electorales
que están experimentando numerosas
naciones del mundo moderno.
FRANCISCO BERLIN VALENZUELA**

4.1 Estructura

En este punto, como lo hicimos en el capítulo anterior, sólo nos referiremos a lo que el Código Federal Electoral señala en lo que se refiere a la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, en virtud de que a ese asunto se refiere el tema central de este trabajo.

El Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, no altera esencialmente el contenido de las leyes analizadas en la materia que estudiamos aquí. Fue la "carta" del gobierno de Miguel de la Madrid para imponer su propio sello a los procesos electorales, sobre todo en virtud de la gran impopularidad que aquejó y siguió a esa administración.

Este Código consta de ocho libros. El primero de ellos contiene las disposiciones generales; el segundo reglamenta la existencia de las organizaciones políticas (entre ellas, los partidos); el tercero se refiere al Registro Nacional de Electores y disposiciones colaterales a su funcionamiento; el cuarto habla del proceso y los organismos electorales (entre ellos, la Comisión Federal Electoral, que encarna las principales atribuciones de los partidos en materia de regulación de los procesos electorales); el quinto se refiere a la elección, desde sus condiciones previas, tales como el registro de

candidatos y la acreditación de funcionarios, hasta la recepción de los paquetes electorales; el sexto está dedicado a reglamentar los cómputos de los resultados electorales, el séptimo, a los recursos, nulidades y sanciones, y el octavo reglamenta la existencia del Tribunal Contencioso Electoral.

La creación de este último órgano es la novedad más importante que se encuentra en el Código Federal Electoral si lo comparamos con las leyes que lo precedieron. La introducción de ese nuevo órgano tuvo la finalidad -que no logró- de dar mayor transparencia y credibilidad a los dictámenes sobre resultados electorales.

4.2 Participación de los partidos políticos en los procesos electorales

En lo que se refiere a la materia que nos interesa aquí (la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales), el artículo 39 establece en su fracción I que uno de de los derechos de los partidos políticos nacionales es "ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" y en la fracción VI, "formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales

electorales".³¹

De más está decir aquí, después de haberlo reiterado en el capítulo anterior, que la inscripción en la Comisión Federal Electoral y en los demás órganos que menciona el artículo 39 de este Código -al igual que sucede en las leyes que le precedieron-, implica referirse a la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales.

El Código que analizamos aquí -vigente hasta el momento de redactar estas líneas, pero de derogación inminente- no cambió en esencia ninguno de los aspectos normativos de la CFE a los que ya se habían referido las leyes de 1973 y 1977. La definición que este Código da de ese organismo en su artículo 164 es idéntica a la que encontramos en las leyes mencionadas. Sin embargo, encontramos que el artículo 165, al señalar quiénes serán miembros de la CFE, ya no establece que el presidente de ella -el secretario de Gobernación- ejercerá voto de calidad en los casos de empate de las votaciones de sus miembros, como ocurría en la Ley de 1977. La aberración consistente en que el gobierno, por medio del secretario de Gobernación, tuviera voto de calidad en las votaciones internas de la CFE volvió a su reducto original: una práctica no consagrada en la ley.

³¹Las referencias al Código que se comenta aquí fueron consultadas en la siguiente edición: Código Federal Electoral. Secretaría de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1987.

En cuanto a los alcances de la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, pueden deducirse del artículo 163, donde se señala que "en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales y en los comités distritales electorales, los partidos políticos por conducto de sus comisionados ejercerán los siguientes derechos: I. Presentar propuestas o iniciativas, las que deberán ser resueltas conforme a las disposiciones de este Código; II. Interponer los recursos establecidos en este Código; III. Formar parte de las subcomisiones que se determine integrar; IV. Formar el quorum para que puedan sesionar válidamente los organismos electorales; V. De voto; VI. Participar en la elaboración del orden del día para las sesiones de los organismos electorales, con excepción de las del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y VII. Las demás que expresamente se señalen en este Código."

La composición de la CFE sufre una modificación importante, pues otorga un comisionado por cada 3% de los votos captados en las elecciones federales inmediatamente anteriores, hasta un límite máximo de 16 comisionados por partido, pero también pueden designar a uno que represente la voz de todos ante la Comisión. Esto se establece en el artículo 165 del Código, el cual representó un avance importante para aumentar la presencia de los partidos de oposición en la CFE. Sin embargo, como siempre ha ocurrido, el gobierno recurrió

a triquiñuelas electorales para lograr que fuera su partido el que en la práctica contara con más votos, de tal modo que este aparente avance en la legislación quedó anulado por los vicios tradicionales del sistema electoral mexicano.

4.3 Propuestas de los partidos políticos para una nueva legislación

El punto neurálgico para el establecimiento de una nueva legislación electoral fue, a lo largo de las discusiones llevadas a cabo en las cámaras de Diputados y de Senadores, el que tiene relación con el tema de esta tesis: la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales.

Todos los partidos actualmente registrados, excepto el PRI, abogaron por que en la legislación que mientras concluíamos este trabajo fue aprobada y será aplicada por primera vez en las elecciones federales de 1991 para la renovación del Poder Legislativo Federal, fuera transformado radicalmente el esquema tradicional del sistema electoral mexicano, de tal modo que el Estado no participara de ninguna manera en la organización de las elecciones y, por tanto, no tuviera representación de ninguna índole en los organismos electorales.

Partidos como el de la Revolución Democrática, consideran que esta nueva modalidad conduciría a que la ciudadanía tuviera más confianza en los procesos electorales, en la medida en que éstos fueran más nítidos, transparentes y honestos.

A juicio de los partidos registrados, el hecho de que la organización electoral esté a cargo del Estado ha hecho que éste pueda practicar diversos vicios conducentes a beneficiar a como dé lugar a su propio partido, en detrimento de la fortaleza de los demás partidos y, a final de cuentas, en franco atentado contra la voluntad popular.

Por tanto, hemos de decir aquí que el rechazo del partido oficial y del gobierno a ceder en ese punto, así como la insistencia del PRD en que se cediera en él, condujeron a que el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional establecieran una alianza vergonzante -que a la larga sólo beneficiará al PRI-, en perjuicio de los partidos que no aceptaron transigir en el punto ya mencionado.

4.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En tales condiciones, el día 15 de julio, tras varios días de debate y esfuerzos por lograr el consenso, el PRI y el PAN, con la ya habitual incondicionalidad del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, establecieron una fórmula de compromiso para sacar adelante una nueva legislación electoral, en la que se ignoraron las demandas de los diputados independientes y del Partido de la Revolución Democrática. Semanas después, durante la celebración de un periodo extraordinario de sesiones, el Senado de la República, con la oposición de cuatro senadores por el Partido de la Revolución Democrática, aprobaron el nuevo Código, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto del presente año y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El nuevo ordenamiento se denomina Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El nuevo Código consta de ocho libros. El primero de ellos establece los principios a los que deberá sujetarse la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Este Libro consta de tres títulos. El Título Primero habla de las Disposiciones Preliminares, que no son distintas de las que se presentaban en el Código sustituido por esta nueva legislación. El Título Segundo señala la

obligación y el derecho de los ciudadanos de participar en los procesos electorales (como votantes y como votados, organizados o individualmente). El Título Tercero habla de cómo serán elegidos el Presidente de la República y los integrantes de las cámaras de Senadores y de Diputados. En este punto no se observa variación alguna en relación con la legislación precedente.

El Libro Segundo rige en materia de partidos políticos, cuya novedad es que reestablece el sistema de registro condicionado de nuevas organizaciones al resultado de los comicios (Título Primero). El Título Segundo de este Libro señala el procedimiento para la constitución y el registro de los partidos, y sus derechos y obligaciones. El Título Tercero acuerda las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, entre las cuales destacan: tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar de un régimen fiscal especial -que más adelante se establece-; disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades. Como puede apreciarse, en los puntos a los que se refiere este Título tampoco se observan cambios notables en comparación con la legislación anterior. El Título Cuarto del Libro Segundo habla de los frentes (agrupaciones de partidos políticos nacionales), las coaliciones (para presentar plataformas o candidatos comunes) y las fusiones (resultantes de la unión definitiva entre dos o más partidos políticos nacionales. En cuanto al Título Quinto, establece las causas por las que un partido

político nacional podrá perder su registro. Tales causas son: a) No obtener 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federales; b) haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; c) incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código que comentamos; d) no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente, o porque acuerde la no participación de los designados o éstos no cumplan sus funciones; e) haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos, y f) haberse fusionado con otro partido político, en los términos legales. (Artículo 66).

El Libro Tercero, en su Título Primero, declara la creación del Instituto Federal Electoral, un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 70). Los fines de ese organismo son: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) integrar el Registro Federal de Electores; d) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) velar por la autenticidad y la efectividad del

sufragio, y g) coadyuvar en la promoción y la difusión de la cultura política. (Artículo 69). Los órganos centrales del Instituto son, según el Título Segundo, el Consejo General (artículo 72), cuyo máximo dirigente será el secretario de Gobernación (artículo 74). Sus funciones son vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y cuidar que los principios de "certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guien todas las actividades del Instituto." (Artículo 73). El segundo de los órganos directivos del Instituto es la Junta General Ejecutiva (artículo 72), que estará presidida por el Director General de aquel organismo (artículo 85). Sus atribuciones son: a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; b) supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; c) supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas; d) evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; e) supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto; f) seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de consejeros ciudadanos; g) aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; h) desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código; i) hacer la declaratoria de

pérdida de registro del partido que se encuentre en tal situación; y j) resolver los recursos de revisión que se presenten. El Título Tercero ordena que el Instituto cuente, en cada una de las entidades federativas, con una delegación integrada por la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. El Título Cuarto ordena la creación de determinados órganos de vigilancia y control en cada uno de los 300 distritos uninominales de los que consta el actual mapa electoral del país. El Título Quinto, por su parte, se refiere a las mesas directivas de casilla, cuya integración y sus funciones no varían, al menos formalmente, en comparación con las que les atribuía la anterior legislación. Sus atribuciones siguen siendo esencialmente las mismas: instalar y clausurar la casilla en los términos de ley; recibir la votación; efectuar el escrutinio y el cómputo de la votación; y permanecer (sus miembros) desde la apertura hasta el cierre de la casilla. El Título Sexto de este Libro establece disposiciones comunes, válidas para todos los órganos y participantes en los procesos electorales.

El Libro Cuarto está dedicado a prever los procedimientos especiales que regirán las elecciones en lo que se refiere al Registro Federal de Electores (artículo 135), que seguirá siendo el órgano elaborador de las relaciones de votantes, tanto en lo que se refiere al Catálogo General de Electores (figura de nueva introducción en la nueva ley y que se refiere a la lista general de quienes deben votar), como al Padrón Electoral (relación de quienes

pueden votar en cada distrito uninominal), como en relación con la credencial de elector (cuya innovación principal es que incluirá la fotografía del poseedor), y con las comisiones de vigilancia, que participarán en la regulación de los registros de electores. El Título Segundo de este Libro instituye el Servicio Profesional Electoral, cuyos miembros estarán destinados a participar en los aspectos administrativos de los procesos electorales.

El Libro Quinto norma lo referente a los procesos electorales, en sus aspectos preparatorios (Título Segundo), ejecutorios (Título Tercero, relativo a las elecciones propiamente dichas) y los actos posteriores a la elección y los resultados electorales (Título Cuarto).

En lo que se refiere a la calificación de las elecciones, se establece en el Libro Sexto la figura del Tribunal Federal Electoral, que viene a sustituir a la del Contencioso Electoral que estipulaba la legislación anterior. El Libro Séptimo habla de las nulidades, el Sistema de Medios de Impugnación y las sanciones administrativas. Este Libro viene a ser una especie de normatividad procesal del nuevo derecho electoral.

Finalmente, el Libro Octavo rige la elección y la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esto refuerza algunos de los contenidos de la actual Ley Orgánica de dicha Asamblea

y, seguramente, tenderá a propiciar en el futuro inmediato la ampliación de las facultades y atribuciones de esa agrupación.

En nuestra opinión, entre los relativos avances que se observan en el nuevo Código figuran los siguientes:

1. Los estatutos de los partidos establecerán que la afiliación a éstos será libre.
2. La credencial de elector incluirá una fotografía del sufragante.
3. Existirá un mecanismo para difundir de manera inmediata los resultados preliminares de las elecciones.
4. Se incorporará en el Código Penal un capítulo referente a los delitos electorales.
5. El Registro Nacional Ciudadano sustituirá al Registro Nacional de Electores, y su funcionamiento será regulado con una ley distinta, "concebida como responsabilidad del Estado y los ciudadanos".
6. Los partidos políticos tendrán derecho a que se pongan a su disposición terminales de computadora en la Comisión Nacional

- de Vigilancia, para tener acceso permanente a toda la información relativa al padrón y sus movimientos.
7. Se abrevian los plazos para la entrega de los paquetes electorales a las diversas instancias.
 8. Las boletas electorales serán rubricadas o selladas en las casillas por algún representante partidista designado por insaculación.
 9. La mesa directiva de cada casilla electoral será integrada con base en la elección entre 20% de los ciudadanos registrados en el padrón correspondiente a esa casilla. El número no podrá ser superior a cincuenta, entre los que se escogerá a los más aptos física y mentalmente y se les impartirá la capacitación correspondiente para que puedan desempeñar sus funciones.
 10. La máxima instancia para las elecciones a nivel federal será el Consejo General Electoral, cuyo presidente será el secretario de Gobernación; éste, a su vez, designará al director del Instituto Federal Electoral. El director de este instituto será también presidente de la Junta Federal Ejecutiva y entre sus facultades está la de nombrar a los directores de la misma.

11. Los consejeros locales y distritales serán nombrados por el Consejo General y aquéllos elegirán a los funcionarios de casilla y los capacitarán para llevar adelante la elección y el cómputo de los votos.

Como puede apreciarse, existen avances en la nueva legislación. No se llegó a un punto que permita afirmar que se han alcanzado los avances que el país necesita para modernizar su vida político-electoral. Sin embargo, es evidente que los partidos tendrán más posibilidades, junto con los ciudadanos, de vigilar los procesos electorales. El gran problema es que no se avanzó en el punto medular: el Estado seguirá manteniendo el control de los procesos electorales, a lo cual se opusieron siempre los demás partidos, por considerar que esto tiene el propósito de beneficiar al PRI.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos podido constatar la gran e indudable trascendencia de los partidos políticos, desde que surgió por primera vez la noción de representación colectiva con fines políticos, como derivación de la noción romana original de representación jurídica individual.

En nuestros días, los partidos políticos constituyen importantes interlocutores del poder, e intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. Sólo en las dictaduras se margina a los partidos políticos, y aun en ellas, es frecuente que el dictador cuente con un partido anquilosado que lo sostiene teatralmente en el poder.

Hemos visto que la democracia sólo se concibe, en nuestros días, como democracia representativa. No es posible hablar de democracia con otro adjetivo.

Sin embargo, la representación política se encuentra en crisis, debido a fenómenos que no se originan en los partidos políticos mismos, pero sí repercuten en ellos de manera inevitable.

Parte de esa crisis, cuando menos en el caso mexicano, obedece a que la ciudadanía tradicionalmente ha tenido desconfianza por los procesos electorales, pues considera, habiendo tenido experiencias de ello, que el Estado mexicano manipula las elecciones para beneficiar a como dé lugar a su partido.

Para superar esa crisis, la mayoría de los partidos políticos y de los ciudadanos de nuestro país exigen que se implante una nueva legislación electoral que confíe la organización de los comicios, de manera exclusiva, a los partidos, sin ninguna intervención del Estado o de sus dependencias, ya sea directa o indirecta.

Tanto el Estado como su partido se han opuesto sistemáticamente a la introducción de esta modalidad y esto ha ocasionado una profunda división tanto en la sociedad como entre los partidos.

Este asunto seguirá siendo fuente de problemas electorales si el Estado y su partido no ceden y dejan el paso a órganos electorales controlados exclusivamente por los partidos políticos. Sin embargo, lo que no puede dejarse de concluir aquí es que más pronto que tarde la cesión en ese punto será inevitable si se quiere preservar la paz social y la unidad entre los mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

ALMOND y Powell. Comparative Politics. Little. Brown and Company.
Boston, 1966.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. Introducción a la ciencia política.
Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S.
A. de C. V. México, 1983.

ANLEN López, Jesús. Origen y evolución de los partidos políticos en
México. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1973.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano. Séptima edición.
Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.

CARRION, Jorge. "Actualidad política en México. Crisis, democracia
y reforma electoral." En: Estrategía. Año III. Volumen 3.
Número 17. Septiembre-octubre de 1977.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional.
Tercera edición. Serie Estudios. Número 1. Instituto de
Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional.

México, 1981.

DELHUMEAU, Antonio. Coordinador. Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978. pp. 211.

DOWSE y Hughes. Sociología política. Editorial Alianza. Madrid, 1975.

ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Tomo 11. Edición especial. Compañía Editora de Enciclopedias de México, S. A. de C. V.-Secretaría de Educación Pública. México, 1987. pp. 6216-6240.

FRIEDRICH, Carl. Gobierno constitucional y democracia. Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Vigésimosegunda edición. Ediciones Era. México, 1981.

----- [Coordinador]. Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1985.

HAMILTON, Madison y Jay. "El Federalista". Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

HELLER, Claude. Poder, política y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. México, 1976. pp. 119.

LENK y Neumann. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1980.

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

MARTINEZ Nateras, Arturo. El sistema electoral mexicano.

Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México, 1979.

MILIBAND, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. 11a. edición.
Siglo Veintiuno Editores. México, 1981. pp. 273.

PANTOJA Morán, David. "La constitucionalización de los partidos políticos". En: El régimen constitucional de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.

POLO Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del estado. Décima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. pp. 523.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México. Quinta edición. Siglo Veintiuno Editores, S. A. México, 1982.

RUIZ Massieu, José Francisco, y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

SANCHEZ Agesta, Luis. Principios de teoría política. Editora Nacional. Madrid, 1976.

SAYEG Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

SERRA Rojas, Andrés. Teoría general del Estado. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1964.

SONNTAG, Rudolf Heinz, y Héctor Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Cuarta edición. Siglo Veintiuno Editores. S. A. México, 1982. pp. 314.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. Vigésimasegunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La democracia en América. Editorial Origen. Barcelona, 1983. Varios autores.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

Leyes y códigos

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral. México, 1987.

CODIGO Federal Electoral. Secretaría de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1988.

CODIGO FEDERAL de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. 16 de agosto de 1990.

LEGISLACION electoral mexicana. 1812-1973. Secretaría de
Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la
Federación. México, 1973.

LEY Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
Secretaría de Gobernación. Ediciones de la Gaceta Informativa
de la Comisión Federal Electoral. México, 1985.