



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DEMOCRACIA Y GOVERNABILIDAD. EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (1977 - 2000)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NAYELI SÁNCHEZ SAUCÉDO



ASESORA: MTRA. ROSA ALBA TORRE ESPINOSA



CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO, 2004

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L /38/04

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

La pasante de la licenciatura en Derecho **SANCHEZ SAUCEDO NAYELI**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD. EVOLUCION Y REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (1977-2000)”, asignándose como asesor de la tesis a la LIC. ROSA ALBA TORRE ESPINOSA.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, y después de revisarlo su asesor, envié a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en éste y el Dictamen firmado por el Profesor Revisor, DR. CARLOS PENAGOS ARRECIS; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día y desde aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

A T E N T A M E N T E .
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 8 de septiembre de 2004.

LIC. JOSE DIAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO

México, D. F., 23 de febrero de 2004.

MTRO. JOSÉ DÍAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
Presente:

Estimado Maestro Díaz Olvera:

He revisado con toda atención el trabajo de investigación denominado **"DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD. EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (1977-2000)"**, que con el objeto de obtener el título de Licenciada en Derecho, ha sido realizado como tesis recepcional por la señorita **NAYELI SÁNCHEZ SAUCEDO**, estudiante de la Facultad de Derecho, con número de cuenta 9131821-9.

Se trata de una investigación debidamente estructurada en cinco capítulos, a los que se continúan unas pertinentes conclusiones, todo ello sustentado en una muy completa información bibliográfica, hemerográfica y legislativa. Se advierte claramente, a lo largo de este original trabajo, la adecuada utilización de la metodología de investigación que sustenta el desahogo del problema y la comprobación de las hipótesis de trabajo. Toda vez que reúne los requisitos de forma y de fondo para un trabajo de este nivel, me permito remitir la investigación al seminario a su digno cargo, para que, en caso de ser procedente, formule la autorización final del trabajo. a fin de que la estudiante pueda continuar con sus trámites de titulación.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviar a usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE,



MTRA. ROSA ALBA TORRE ESPINOSA

-----DEDICATORIA-----

A DIOS, por que siempre ha estado conmigo.

A mi Madre Concepción Saucedo Sánchez,
por ser apoyo incondicional en mis metas
y proyectos, gracias, por su amor y sus
consejos.

A mis Hermanas Herandeny y Alethia,
que son excelentes profesionistas.

-----AGRADECIMIENTOS-----

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad brindada, por el inicio y conclusión satisfactoriamente de mi profesión.

Debo reconocer y agradecer a la Mtra. Rosa Alba Torre Espinosa por haber aceptado, confiado y creído en este proyecto.

Agradezco infinitamente al Dr. Carlos Rolando Penagos Arrecís, por su tiempo, comentarios y aportaciones tan acertadas en la conducción de esta obra.

Al Mtro. Jorge Islas López, por haber aceptado en su momento el contenido integro del proyecto de tesis.

Al Lic. José Díaz Olvera, Director del Seminario de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho por aceptar el trabajo actual.

A todos y cada uno de mis maestros por ser los formadores de mis conocimientos y por dedicar su vida a la docencia.

Y por último a todas las personas no mencionadas, que de alguna manera participaron en la elaboración de esta obra y que me apoyaron incondicionalmente.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	---

CAPITULO I DEMOCRACIA

1.1. Antecedentes de la democracia.....	1
1.1.1 Grecia.....	1
1.1.2 Roma.....	2
1.2. Definición de Democracia.....	4
1.3. Tipos de Democracia.....	7
1.3.1 Democracia Directa y Democracia Representativa.....	7
1.4. Democracia e Instituciones Representativas.....	11
1.5. Porvenir de la Democracia: Riesgos y Oportunidades.....	16
1.6. Transición a la Democracia, Una discusión Inacabada.....	19

CAPITULO II GOBERNABILIDAD

2.1. Definición.....	25
2.2. Elementos de la Gobernabilidad.....	28
2.2.1. Gobernabilidad y Eficacia: La Tradición de la Razón de Estado.....	29
2.2.2. Gobernabilidad y Legitimidad: La Tradición del Buen Gobierno.....	29
2.2.3. Gobernabilidad y Estabilidad.....	30
2.3. Grados de Gobernabilidad.....	31
2.3.1. Gobernabilidad Ideal.....	33
2.3.2. Gobernabilidad Normal.....	33
2.3.3. Déficit de Gobernabilidad.....	34
2.3.4. Crisis de Gobernabilidad.....	34

2.3.5. Ingovernabilidad.....	34
A) Los Déficits de Gobernabilidad.....	35
B) Las Crisis de Gobernabilidad.....	38
2.4. Gobernabilidad Democrática.....	39

CAPITULO III

SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

3.1. Sistemas Electorales.....	43
3.1.1. Tipos Básicos de Sistemas Electorales.....	46
A) Mayoría (Relativa y Absoluta).....	46
B) Representación Proporcional.....	47
3.2. Sistemas de Partidos.....	49
3.2.1. Sistemas Competitivos.....	58
3.2.2. Sistemas No Competitivos.....	62
3.3. Los Sistemas Políticos o de Gobierno.....	64

CAPITULO IV

EVOLUCIÓN Y REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

4.1. Bosquejo Histórico Sobre las Etapas del Sistema Electoral Mexicano.....	72
4.1.1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).....	75
4.1.2. Código Federal Electoral (CFE).....	79
4.1.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	85
4.1.4. El Instituto Federal Electoral.....	90
4.2. El Proceso Electoral de 1988.....	94
4.3. La Reforma Política de 1994 y 1996 y la Transición Democrática.....	99
4.4. Las Elecciones Federales del año 2000.....	101
4.5. Las Elecciones Federales del año 2003.....	103

CAPITULO V
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y SU REPERCUSIÓN EN LA SOCIEDAD
MEXICANA

5.1. Democracia en México: Realidades y Retos.....	107
5.2. El Abstencionismo: Alejamiento de la Urnas.....	115
5.3. Perspectivas de la Sociedad Mexicana ante el Fortalecimiento Democrático.....	120

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

6.1. Los Mecanismos de Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular.....	126
6.2. La Reección Inmediata de los Legisladores.....	129
6.3. Sistema de Representación Proporcional.....	130
6.4. Segunda Vuelta Electoral.....	133
6.5. Financiamiento Público y Tiempos de Campaña.....	136
CONCLUSIONES.....	139
FUENTES CONSULTADAS.....	143

INTRODUCCIÓN

Como antecedentes para el desarrollo del tema, primero, debemos entender por reforma política, los cambios normativos de un orden constitucional que transforma la naturaleza de las instituciones político-electorales. En México estas transformaciones se han sustentado con la intención de fortalecer y consolidar los valores fundamentales para una vida democrática del país.

La pluralidad partidista, la participación ciudadana reflejada en la creciente democracia, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en dirección para gobernar la nación y dar solución a las controversias, así como de garantizar la equidad y organización de las condiciones de la competencia electoral. Entre las más importantes y como primer antecedente en el caso de los partidos políticos nacionales, se ubica la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 conocida como (LOPPE).

La promulgación de la reforma constitucional y del ordenamiento jurídico precitado, propicio la reconfiguración de los partidos políticos los cuales siempre han sido el objeto principal del Estado en relación con la legislación electoral.

De esta manera encontramos como un fenómeno jurídico, que la alternancia en el poder se inició en el ámbito de los poderes municipales, estatales y posteriormente en el federal. Este hecho lo podemos comprender desde dos puntos de vista: el primero, en el jurídico, el de la estructura normativa contenida en las leyes electorales y el segundo, en el plano político, es decir, en el

funcionamiento real de los partidos políticos, éstos, han llevado a cabo la creación de una serie de reformas que le han dado un giro trascendental a nuestra legislación en materia electoral.

Los cambios en la legislación política mexicana han guiado las reformas políticas que han sido incesantes, la intención democratizadora del grupo gobernante, mismo que se renueva de modo sexenal. Pero el enfoque que se desarrolla en la presente investigación parte de la consideración de que las reformas electorales han sido guiados mas bien por una compleja combinación de intereses gubernamentales encaminadas a :

- a) mantener el control sobre el sistema electoral;*
- b) mantener la gobernabilidad del sistema político en su conjunto y ampliar la legitimidad de la democracia.*

El tema de investigación se justifica, entre otras razones, por lo descrito a continuación:

La reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1977, consagra tres cambios legales de vital importancia en el Sistema Electoral Mexicano:

- a) Declara a los partidos políticos como entidades de interés público;*

- b) *Genera la apertura de la competencia electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana hasta entonces marginadas; y*

- c) *concreta la ampliación del Congreso para dar cabida a diputados de representación proporcional.*

Sin embargo, no es sino a partir del proceso electoral efectuado en el año de 1988 para renovar el poder ejecutivo, así como a la totalidad del poder legislativo, que quedó demostrado que la legislación electoral vigente en ese tiempo, por la cual se reguló dicho proceso, no tuvo la capacidad suficiente para enfrentar las constantes y demostradas inconformidades de partidos políticos y ciudadanos.

Dicho precedente marcó el inicio de una nueva conducción en el sistema político mexicano, ya que desde aquel momento quedó socavada la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de estado y sentó las bases para que en un futuro inmediato, se dieran elecciones con mayor competitividad, confianza y credibilidad que permitieran la refuncionalización de la deteriorada legitimidad posrevolucionaria.

De cara a este dilema, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, propuso y convocó a una consulta popular, a través de la Comisión Federal Electoral, para que todos los sectores sociales, se pronunciaran a favor de una reforma electoral que estableciera los nuevos criterios jurídicos por los que se habría de regir la participación política en México, luego que, las prácticas políticas de los ciudadanos no podrían consolidarse sin la existencia y el

cumplimiento irrestricto de normas claras, que precisaran los métodos de participación ciudadana para la elección y constitución de un gobierno democrático.

De estas iniciativas, algunas aparecieron en los comicios de 1994 –y otras más se consolidaron en los años 1996 y 2000–, cristalizadas en reformas constitucionales y legales que ampliaron los derechos políticos a la ciudadanía, mejorando paulatinamente la organización de las elecciones, el sistema de partidos, así como el sistema jurisdiccional electoral.

De ahí que, cuando se habla de participación y de representación política, es pertinente referirse al tema de las *sociedades democráticas o abiertas*. En efecto, se habla de que hay un proceso de democratización, no sólo en el sentido de que una sociedad haya adoptado constitucionalmente los principios, las fórmulas, las instituciones y la mecánica de la democracia representativa para gobernar, sino suponiendo además que la democratización como la entendemos ahora, es el fenómeno político que consiste en abrir cada vez más el proceso de decisión y la intervención y participación del mayor número de protagonistas, con intereses y opiniones que despliegan la poliarquía social. Esto es, en la medida en que los órganos de poder estén representados, por hombres que transmitan los intereses y las opiniones de los complejos grupos, sectores, partidos, instituciones, clases sociales que forman la comunidad de nuestros días, en esa misma medida, una sociedad será más o menos abierta y democrática, a fin de ver fortalecidos sus procesos de gobernabilidad.

Ahora bien, conforme se registran inéditas situaciones en el entorno político mexicano el debate en relación al cambio democrático se intensifica, y con él la demanda de caminar hacia una vida social y un ejercicio del poder más abierto y razonable, que mejore los procesos de gobernabilidad. Empero ello afronta un gran reto, la pérdida de confianza en la política, en los políticos y partidos políticos, y consecuentemente en el esquema de reglamentación electoral.

De esta forma hablar de la consolidación del juego democrático y gobernabilidad nos remite a un cambio profundo y cualitativo del Sistema Electoral Mexicano. Un marco normativo conformado a la luz de una ciudadanía más crítica y participativa con una densa red de organizaciones sociales y grupos de interés que han ganado espacios significativos en el escenario político.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto, la presente investigación pretende analizar el proceso de formación del sistema electoral moderno en el periodo 1977-2000, a la luz de las substanciales modificaciones en términos de reforma de estado e incremento de la oposición y de su expresión en organizaciones partidistas. Todo ello con el fin de encontrar claves de interpretación acerca de cómo y con qué ritmos está reconstituyéndose la estructura democrática de México del Nuevo Siglo.

El problema que se aborda por medio de este trabajo indagatorio, consiste en lo descrito, esto es, que durante la pasada década se impulsaron importantes reformas a instituciones que tienen una enorme importancia en el entramado político-electoral,

entre las que destacan: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Éstas y otras transformaciones han fortalecido la operación de las instituciones y normas contenidas en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral.

Por otro lado, el Poder Legislativo ha venido adquiriendo un perfil de mayor pluralidad, cuando la oposición comenzó a intervenir con mayor frecuencia en los procesos y toma de decisiones dentro de la vida política, económica, social, financiera, etc., del país. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, esta contribuyendo a una vida democrática más real y efectiva.

También el proceso de cambio se ha beneficiado con la intensa participación de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos por influir de manera efectiva en el rediseño del marco normativo que regula las vías electorales de acceso al poder público que ejerce el gobierno del Estado mexicano.

El cambio institucional abrió gradualmente las posibilidades para la celebración de comicios equitativos y justos que dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo de poder político que ha dado en llamarse transición política, y que en este sentido, ha sido en nuestro país una transición votada.

La paulatina transformación del régimen impulsada por todas las fuerzas políticas ha tenido su expresión más acabada en la alternancia del poder Ejecutivo Federal en México. El cambio se

inició en niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como con frecuentes situaciones de gobierno sin mayoría en diversos estados y en la propia federación, lo que ha originado niveles diversos de inestabilidad social y variaciones en la gobernabilidad.

En este contexto, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a demandas sociales, las tensiones sindicales en el interior de ciertas instituciones (tales como PEMEX), la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de infinidad de funcionarios públicos, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de "ingobernabilidad" que ha repercutido en la administración actual.

A pesar de esto, los comicios del 2 de julio de 2000 abrieron un nuevo capítulo en la historia política de México. Por mandato de la ciudadanía y con elecciones más equitativas, organizadas por instituciones electorales independientes y profesionalizadas se llevó a cabo la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal. Con ello, se marca una nueva etapa de la transición democrática en México, de donde se puede hablar del inicio de un difícil pero prometedor proceso de consolidación democrática.

En la exposición del presente marco teórico conceptual que sirvió de sustento metodológico resulta relevante, porque de los

postulados y conceptos expuestos aquí, así como de las opiniones de especialistas en el área, es que se comprenderá específicamente los términos relacionados a la gobernabilidad e ingobernabilidad; siendo que los relativos a la democracia y al Sistema Electoral Mexicano pueden ser sustentados por los diferentes textos jurídicos, sociológicos y políticos que tocan los temas:

Naturalmente, la gobernabilidad (o ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación.

En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad. Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones formuladas examinamos algunas definiciones de gobernabilidad, tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina,

encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno.

El objetivo general a analizar es el proceso de formación del sistema electoral moderno en el periodo 1977-2000.

Los objetivos específicos será conocer:

- a) Algunas apreciaciones teóricas sobre qué es la democracia, así como delimitar su esencia; con el fin de propiciar una discusión sobre el dilema de la transición a la democracia.*
- b) Cómo se conforman los componentes y grados de la gobernabilidad.*
- c) El origen y concepto de los partidos políticos así como de los sistemas electorales y su juego en el sistema de gobierno, siendo que estos son elementos primordiales para consolidar una verdadera democracia.*
- d) Así también realizar un estudio sobre la evolución del sistema electoral, donde se destaquen las reformas constitucionales más importantes que propiciaron la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la consecuente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y*

e) Elaborar una propuesta que permita seguir consolidando la gobernabilidad y la democracia en México a través de la reforma electoral.

La Hipótesis de investigación que constituyo el hilo conductor de este trabajo es: la reforma constitucional y la creación de los distintos ordenamientos jurídicos que dieron lugar al fortalecimiento de las fuerzas políticas marginadas, por el poder hegemónico ejercido por el Partido Revolucionario Institucional, dio lugar a la alternancia en el ejercicio del poder político mexicano, entonces se fortaleció la democracia representativa en nuestro país.

Por la metodología de esta investigación jurídica debemos entender el conjunto de actividades tendientes a la identificación, individualización, clasificación y registro de las fuentes de conocimiento de lo jurídico en sus aspectos sistemático, genético y filosófico.

En este sentido, dado el carácter múltiple de los niveles u objetos del derecho no es posible definir para el conocimiento del mismo, un solo método, sino que más bien se podría hablar de una unión metodológica, en cuanto que si bien es posible estudiar e investigar sobre algún aspecto específico del derecho con un método particular, esto no permite la visión general si no analiza el resto de los elementos que componen el fenómeno jurídico, y para hacerlo se requiere conocer las diversas posiciones doctrinales que identifican al objeto del derecho en sus diversos niveles o dimensiones, las cuales en si constituyen metodologías específicas

de examen. Siendo así, se debe deducir que los métodos a emplear en la presente investigación, serían: *el método deductivo*, que se basa en el razonamiento que va de lo general a lo particular; y su correlato el inductivo que se inicia con el análisis de lo particular a lo general, *el método explicativo* que introduce al investigador a una noción de sistema en que las relaciones de hecho que lo configuran permiten determinar el porqué de tales hechos, el análisis, la síntesis, el histórico, el exegético, entre otros.

Así, en el primer capítulo, se identifican algunas apreciaciones teóricas sobre qué es la democracia, se delimita su esencia, se distinguen los tipos de participación: directa e indirecta; se indican también algunas pautas de la democracia representativa y finalmente se realiza una discusión sobre el dilema de la transición a la democracia.

Dentro del segundo capítulo, se conoce el concepto de gobernabilidad; cómo se conforman los elementos y grados de la gobernabilidad y cuándo podemos hablar de gobernabilidad democrática.

En el tercer capítulo, se determina el origen y concepto de los partidos políticos así como de los sistemas electorales y su juego en el sistema de gobierno, siendo que éstos son elementos primordiales para consolidar una verdadera democracia.

Dentro del cuarto capítulo, se realiza un estudio inherente a la evolución y reformas al Sistema Electoral Mexicano, ya que hay que recordar que sólo en el periodo de 1917 a 1991 se encuentran veintidós leyes y decretos que, en conjunto, integran la secuencia

de la producción jurídica electoral en México en el siglo pasado. Pero también en la década de los noventa, se unen las reformas constitucionales importantes que propiciaron la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la consecuente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el quinto capítulo, se reflexiona sobre el gran avance que ha experimentado el sistema electoral mexicano, sin dejar de soslayar que existen ciertos factores que todavía dejan ver la interrogante de si México atraviesa por una transición o no a la democracia, y cómo esta interrogante afecta a la sociedad mexicana.

Finalmente en el último capítulo, se elabora una propuesta, que permita seguir consolidando la gobernabilidad y el juego democrático en México, a través de la reforma electoral, o del perfeccionamiento de algunos procedimientos electorales, que pudiera sufrir el propio marco jurídico electoral, siendo el caso. Ya sea, en cuanto a la incorporación de nuevas figuras, como es la reelección inmediata de los legisladores, y también en cuanto a la perfección del financiamiento público, entre otros aspectos.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA

Ya que el objetivo general de la presente investigación, consiste en analizar el proceso democrático y de gobernabilidad en la cual se ha insertado la formación del sistema electoral mexicano dentro del periodo 1977-2000; se procederá a conocer en este primer capítulo, algunas apreciaciones teóricas sobre qué es la democracia; delimitar su esencia distinguir los tipos de participación; directa e indirecta; indicar algunas pautas de la democracia representativa y finalmente realizar una discusión sobre el dilema de la transición a la democracia.

1.1. ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA

1.1.1 GRECIA

Desde la retirada de los persas en el 479 antes de J.C. hasta el estallido de la guerra del Peloponeso en el 431 a. de J.C., Atenas desarrolló una virtualidad fenomenal, la cual consistió en una forma democrática de gobierno, y que puede ser considerada como la primera democracia de la historia. Por eso es que el concepto de gobierno democrático es griego. *“Los griegos observaban la ley y apreciaban el orden. Pero también sentían pasión por la libertad y aborrecían la corrupción y la tiranía”*.¹

A diferencia de las democracias o repúblicas representativas, en las que se elige a un hombre para que hable en nombre del

¹ Bowra C, M. La Grecia Clásica. Time. Life Internacional. España, 1978. p. 25

pueblo. Atenas era una verdadera democracia: cada uno de sus ciudadanos hablaba por sí mismo. Tal sistema de gobierno sólo puede funcionar cuando la población es pequeña y posee una elevada formación cívica, y en Atenas se daban cita ambas condiciones. *“Todo ciudadano ateniense tenía el derecho de participar en la vida pública de la ciudad, de lo que resultaba lógicamente que debía tener voz en su gobierno”*.²

Así, los atenienses se gobernaban a sí mismos en el más preciso y literal sentido de la palabra. El proceso, iniciado por Clístenes en 507 a J.C. con reformas constitucionales los completo Efiltes en los años 462-461 a J.C. cuando éste despojó a los aristócratas de todos sus poderes, excepto de ciertas funciones judiciales en materia de homicidios y de ciertos deberes religiosos. Por este acto los nobles asesinaron a Efiltes, pero su democracia sobrevivió. Bajo este antecedente surgió la Asamblea popular, la cual permanecía abierta a todos los ciudadanos varones adultos, sin distinción de clases ni de ingresos.

1.1.2 ROMA

En Roma, el gobierno popular se sustentó en un sistema con el nombre de república, de *res*, que en latín significa cosa o asunto y *publicus*, público: *“referido de forma imprecisa, una república era la cosa que pertenecía al pueblo”*.³ El derecho a participar en el gobierno de la República estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas.

² Ibidem. p. 94.

³ Dahl, Robert. La Democracia. Una guía para los Ciudadanos. Taurus. España, 1999. p. 21

Sin embargo, tras muchas luchas por parte de la gente común (la *plebs*, o plebeyos) éstos también consiguieron su integración en el sistema. Al igual que en Atenas, el derecho a participar se restringió a los hombres, tal y como ocurrió en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX.

Desde sus orígenes como una ciudad de tamaño muy modesto, la República romana se expandió mediante la anexión y conquista de territorios mucho más allá de las fronteras de la ciudad antigua. Como consecuencia de ello, la República llegó a dominar sobre toda Italia y mucho más allá. Además, la República a menudo otorgó la ciudadanía romana, que era muy valorada, a los pueblos conquistados, que así no sólo llegaron a ser meros súbditos, sino ciudadanos romanos autorizados a gozar de todos los privilegios y derechos de la ciudadanía.

Cabe aclarar que Roma, nunca adaptó adecuadamente sus instituciones de gobierno popular al inmenso aumento del número de ciudadanos y de las grandes distancias geográficas de Roma. Visto desde nuestros días, resulta curioso que las asambleas en las que estaban autorizados a participar los ciudadanos romanos siguieran celebrándose, como en sus orígenes, dentro de la ciudad de Roma. Pero para la mayoría de los ciudadanos romanos que habitaban en los extensos territorios de la República, la ciudad estaba demasiado lejana para poder asistir, al menos sin un extraordinario gasto y esfuerzo. En consecuencia, a un creciente y en último término abrumador número de ciudadanos les era negada, de hecho, la oportunidad de participar en las asambleas ciudadanas en el centro del sistema de gobierno romano. Un pueblo altamente creativo y práctico en muchos aspectos, los romanos nunca inventaron o

adoptaron una solución que hoy nos parece obvia: un sistema factible de gobierno representativo basado en representantes elegidos democráticamente.

Aunque la República romana duró considerablemente más que la democracia ateniense, y durante más tiempo del que ha perdurado cualquier democracia moderna, aproximadamente en torno al año 130 a. J.C. comenzó a verse afectada por agitaciones civiles, guerras, la militarización, corrupción y un debilitamiento del robusto espíritu cívico que previamente habrá existido entre sus ciudadanos. Lo poco que habrá quedado de las auténticas prácticas republicanas pereció con la dictadura de Julio César. Tras su asesinato en el 44 a.C., una república que antes era dirigida por sus ciudadanos se convirtió en un imperio gobernado por sus emperadores.

1.2. DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

La palabra "*democracia*" presenta un carácter equívoco: La democracia no es meramente una forma de gobierno; sino también un modo de vida. En este sentido, hay por lo menos dos concepciones principales de la democracia: 1) como forma de gobierno; y 2) como modo de vida. "Al respecto, cabe recordar la tradicional clasificación de las formas de gobierno según el número de personas involucradas en el ejercicio o titularidad del poder político. El de las formas de gobierno incluye a la monarquía o autocracia, la aristocracia u oligarquía, y la democracia según si el poder político pertenece al rey; a los aristócratas o la nobleza; o al pueblo".⁴

⁴ Bobbio, Norberto. La Teoría de Las Formas de Gobierno en La Historia del Pensamiento Político. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. p. 218.

Por lo cual, la democracia como forma de gobierno es una clase de régimen político que deriva su autoridad soberana y la titularidad del poder político de todo el pueblo, no de un personaje ni de unos cuantos.

De hecho, la definición etimológica proviene de dos raíces griegas: *"demos/pueblo kratos/poder o gobierno. Por tanto, la democracia es el gobierno o poder del pueblo"*.⁵ Sin embargo, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. *"Por esta razón, en opinión de Norberto Bobbio, no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno sino además debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma"*.⁶

No obstante, a la par de estas concepciones de la democracia –como forma de gobierno y como modo de vida– se puede formular una comprensión adjetiva o procedimental como las reglas del juego y una explicación sustantiva como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera consta de una serie de reglas que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones colectivas al ejercer el poder político y bajo qué procedimientos. La segunda consiste de la suma de medidas que son el resultado de ser regido democráticamente en la realidad.

⁵ Fernández Santillán, José F. La Democracia como Forma de Gobierno. México. Instituto Federal Electoral. 1995. p. 197.

⁶ Cfr. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Trad. de José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 1989. p. 220.

De esta manera, las concepciones de la democracia comprenden no sólo una forma de gobierno y un modo de vida sino también una adjetiva y otra sustantiva, como la entrada y salida del juego democrático, respectivamente. Por esta razón, la democracia es una forma de gobierno y de vida en la cual el pueblo participa de acuerdo con las reglas del juego en las decisiones colectivas.

De acuerdo con una "*definición mínima*" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones.

De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

- *"Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta;*
- *El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y*
- *Están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción".⁷*

⁷ Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 1986. pp. 14-15.

1.3. TIPOS DE DEMOCRACIA

1.3.1. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La participación del pueblo en el poder político es, sin duda alguna, uno de los principales valores de la democracia. Sin embargo, es menester aclarar que ésta puede ser directa. o indirecta. La primera se identifica con la democracia antigua; y la segunda con la democracia moderna. La antigua se caracteriza por la participación del pueblo directamente en la toma de decisiones políticas mientras que la moderna se distingue por la participación del pueblo no directa sino indirectamente, por medio de sus representantes. *"Por lo anterior de manera común se les denomina democracia directa y democracia representativa, respectivamente".*⁸

Ambos sistemas reconocen que el pueblo está facultado para tomar las decisiones colectivas y beneficiarse del ejercicio soberano de dicha potestad. Ante la imposibilidad de alcanzar una decisión unánime del cuerpo social, se debe regir de acuerdo con la *"voluntad de la mayoría"* o *"voluntad general"*. No obstante, *"Para que la voluntad sea general, no es siempre necesario que sea unánime; pero sí es indispensable que todos los votos sean tenidos en cuenta".*⁹ Por esta razón, en la democracia, la participación implica el consenso pero también involucra al disenso (sentir o parecer del otro). De este modo, se compone y enriquece no sólo de la mayoría que consiente sino también de la minoría que disiente.

⁸ Ibidem. Op Cit. p. 50

⁹ Rousseau, Jean-Jacques. El Contrato Social. Libro II. Trad. de Raúl Cardiel Reyes. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1962 p. 32.

Así mismo, la participación democrática se puede identificar con tres principios fundamentales:

- 1) *El sufragio universal; estriba en que todos están facultados para ser parte en el proceso de toma de decisiones, al ejercitar su derecho de voto.*
- 2) *La igualdad política; reside en que todos los votos son contados igualmente en el proceso político bajo la máxima: una persona, un voto. y*
- 3) *La regla de la mayoría; fundamenta que la decisión del grupo debe reflejar las preferencias del mayor número de votos.*

En términos generales, la regla de la mayoría se forma con el cincuenta por ciento más uno del total de votos emitidos, conocida como mayoría absoluta y que se identifica con el "*modelo mayoritario de democracia*". Sin embargo, en lugar de una mayoría simple se puede requerir una mayoría calificada o compleja, al exigir un porcentaje mayor para conformar el principio de la mayoría. En otras ocasiones, ante la imposibilidad de lograr una mayoría absoluta puede ser suficiente con una mayoría relativa, formada por la voluntad de la mayor parte de los participantes y que se relaciona con el "*modelo pluralista de democracia*".

En este sentido, Rousseau es defensor de la democracia directa como la forma ideal de gobierno y enemigo de la democracia representativa porque considera que la soberanía no puede ser representada porque es inalienable e indivisible: "*La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable;*

*consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa...*El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.¹⁰...No obstante, reconoció que no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia...¹¹ porque ésta presupone muchas cosas difíciles de encontrar unidas: Primeramente, un Estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás. En segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo; y por último, poco o ningún lujo, pues éste, hijo de las riquezas, corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia".¹² Para, finalmente, concluir: "Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres".¹³

Por otra parte, James Madison junto con Alexander Hamilton y John Jay *"atacan a la democracia directa como el gobierno del "populacho" y la contienden con la idea republicana –que encarna a la democracia representativa– que consiste en la delegación del gobierno a unos cuantos ciudadanos elegidos por el resto"*.¹⁴

¹⁰ Rousseau, Jean-Jacques. Ibid. p. 125

¹¹ Idem. p. 86.

¹² Idem. p. 87

¹³ Idem. p. 88

¹⁴ Madison, James. "El Federalista No. 10", en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. El Federalista. Trad. de Gustavo R. Velasco. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 41.

De hecho, afirman que *"Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio"*.¹⁵

En principio, la democracia directa es adecuada para sociedades pequeñas o simples mientras que la democracia representativa es propicia para sociedades grandes o complejas. En este sentido, las sociedades actuales parecen darle la razón a Madison. Empero, no hay formas puras ni de democracia directa ni representativa. De hecho, en las últimas décadas gradualmente se ha reconocido que las instituciones de la democracia directa son la salvaguardia para la democracia misma. Por esta razón, en la actualidad encontramos en la moderna democracia representativa algunos elementos de la antigua democracia directa que representan una devolución de poder del gobierno a la sociedad, tales como:

- 1) *El plebiscito. Es la práctica de someter al pueblo una decisión administrativa para que emita su opinión sobre su aprobación o alguna otra consideración.*

- 2) *El referéndum. Es el ejercicio de presentar al voto popular, la ratificación de una disposición legislativa ya sea para aprobarla o desecharla, antes de su entrada en vigor.*

¹⁵ Idem. p. 59

3) *La iniciativa. Es el procedimiento mediante el cual el pueblo - o un número determinado de ciudadanos- puede proponer una reforma constitucional o legal, ya sea ésta de carácter total -abrogación- o parcial -derogación-.*

4) *La revocación. Es el proceso por el cual el pueblo puede remover o deponer a un representante u oficial electo popularmente, antes del término de su período.*

1.4. DEMOCRACIA E INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

A los embrollos de la democracia se le pueden sumar los enredos de la democracia representativa. Así, las preocupaciones incluyen no sólo los dilemas de gobernabilidad sino también la decadencia de la cultura e instituciones representativas, que tienen por objeto salvaguardar la participación en el proceso político mediante las elecciones, los partidos políticos y la representación política.

Por una parte, muchas de las objeciones que la democracia encara derivan directamente de las *"falsas promesas de la democracia"*. Sin embargo, la valía de la democracia radica precisamente en la consecución de un paradigma que contenga, entre otras promesas:

a) *Consagrar la unidad de la sociedad más que fomentar la división;*

b) *Proteger no unos cuantos intereses sino todos los intereses de la sociedad;*

- c) *Derrotar a los grupos hegemónicos y promover el equilibrio de fuerzas;*
- d) *Multiplicar las oportunidades para participar en lugar de restringirlas;*
- e) *Desconcentrar el ejercicio del poder para que sea visible en el pueblo; y*
- f) *Proveer la igualdad de oportunidades, a partir de la educación”.*¹⁶

Junto a estas promesas tradicionales aparecen otros nudos que se deben desatar para superar la crisis de la democracia y la decadencia de la cultura e instituciones representativas. La democracia –tanto la directa como la representativa– fue diseñada para una sociedad menos compleja que la de hoy. Podemos advertir que las demandas sobre el gobierno democrático aumentan mientras que la capacidad de respuesta disminuye. Por esta razón, pretenden justificar tanto el crecimiento de la burocracia como de la tecnocracia, aunque ni una ni otra son del todo convincentes. La expansión del aparato burocrático incrementa no sólo los costos sino también el presupuesto gubernamental; porque, al aumentar el gasto público, el ingreso de la población decrece y reduce la actividad popular debido a un excesivo paternalismo y proteccionismo por parte

¹⁶ Las Falsas Promesas de la Democracia son: 1) El nacimiento de una sociedad pluralista y diversificada; 2) La no reivindicación de los intereses del pueblo que se mantienen subrepresentados; 3) La persistencia de oligarquías que forman parte de la élite gobernante; 4) El espacio para participar se encuentra restringido, limitado o cerrado; 5) La subsistencia del poder invisible que evita la transparencia del ejercicio del poder; y 6) La falta de educación permanece. Cfr. Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia. Ob. Cit.* (en nota 7) pp. 16-26.

del gobierno. Igualmente, la instauración del dispositivo tecnocrático padece tachas similares, además de sustentarse sobre la premisa de que los problemas técnicos requieren de expertos y personal especializado, facultados para tomar las decisiones incluso al minar la fuerza de la cultura e instituciones democráticas.

Por otra parte, los tradicionales fundamentos democráticos referentes a la participación como el sufragio universal, la igualdad política y la regla de mayoría son apoyados no sólo por las elecciones, partidos políticos y representación sino también por el ejercicio de las libertades básicas, como lo son el derecho de voto y las libertades de asamblea, asociación, expresión, petición, protesta y pensamiento. El contrasentido eterno es que la protección de dichos derechos subjetivos no es posible sin un gobierno efectivo.

La elección es el procedimiento formal de votación y constituye la manera de escoger representantes. Los requerimientos principales de las elecciones son que éstas deben ser justas, libres o sin compulsión y realizadas regular o periódicamente.

El partido político es una organización que apoya a sus candidatos para que se conviertan en representantes. Con la crisis de la democracia y la decadencia de las instituciones representativas, el sistema de partidos parece colapsarse, debido a que la participación política disminuye, la afiliación y la identificación partidista desciende y la votación partidaria declina. La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos vinculados con el electorado.

Aún, aquellos que no votaron por los electos están representados, ya sea directamente por ellos o virtualmente por otros, incluso de diferentes lugares y por los cuales ni siquiera puede votar. De este modo, los mandatarios son responsables ante los mandantes; es decir, los representantes frente al electorado, y deben encarnar sus deseos, intereses, y necesidades lo más fielmente para que concuerden con la voluntad popular.

Similarmente, el sistema de partidos debe ser vigorizado por una competencia política real caracterizada no sólo por la alternancia de partidos en el poder sino también por una verdadera aceptación de la derrota y de la oposición. Así mismo, al interior de los partidos debe florecer una genuina democracia, por lo cual se requiere incrementar tanto la confianza en el sistema político como los niveles de cultura, educación y participación política.

Sin duda alguna, la representación demanda efectividad. El modelo mayoritario de democracia crea ganadores que se llevan todo el poder, en lugar de compartirlo con los demás. No obstante, las clases desfavorecidas de la sociedad tienen algo que le interesa a las favorecidas: la legitimación. De este modo, las clases oprimidas o impotentes sirven para legitimar a las clases dirigentes o poderosas. La regla de la mayoría –en donde el ganador se lleva todo– convierte a la política en una batalla por la victoria total en vez de un método abierto para gobernar a una pluralidad de grupos. Por eso, el principio de la mayoría es injusto si la mayoría consistentemente excluye a la minoría o se rehúsa a reconocer sus demandas. La justificación de la regla de la mayoría descansa en la representación virtual y en dos premisas sobre la reciprocidad:

Primera, las mayorías son cambiantes, no fijas; y segunda, las minorías pueden convertirse, en el futuro, en parte de la mayoría –tal es el caso de los partidos políticos en México–. Sin embargo, como la mayoría no representa virtualmente los intereses de la minoría, marginaliza o ignora sus preocupaciones. Tarde o temprano, esto va a destruir la representación virtual y los principios de reciprocidad, al transformar el principio de la mayoría en: la tiranía de la mayoría.

La evidencia es que, a pesar de la representación virtual y de los principios de reciprocidad, la mayoría no reconoce ni representa los intereses de la minoría. Cuando aquélla posee el poder absoluto y lo ejerce fuera de toda proporción, puede perder toda su legitimidad. Madison considera que uno de los objetivos del gobierno es evitar el dominio de algún interés particular; y reconoce que:

"En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte".¹⁷

En la democracia, la regla de la mayoría es justificada pero la mayoría no puede ni debe legítimamente ejercer todo el poder, porque puede oprimir a la minoría al abandonarla sin la protección de sus intereses y de oportunidades de progreso; así mismo, fuera del equilibrio de fuerzas en la sociedad y sin participación efectiva en el proceso político.

"Por esto, para que los valores de la democracia se puedan realizar, la mayoría debe tener la mayor parte de los puestos de

¹⁷ Madison, James. Ob. Cit. (en nota 14) p. 222.

*representación pero no todos los asientos, porque algunos de ellos le corresponden a las minorías”.*¹⁸

Por consiguiente, el cuerpo legislativo debe ser un microcosmos del electorado, donde cada grupo debe ser representado –tanto las mayorías como las minorías–. El principio de la mayoría significa que no solamente la mayoría estará representada sino todo el pueblo, lo cual forzosamente incluye a las minorías. La mayoría debe tener el mayor número de asientos pero no tiene porque tener todos los lugares.

1.5. PORVENIR DE LA DEMOCRACIA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES.

John Rawls asume que los regímenes democráticos contemporáneos están caracterizados por un pluralismo de doctrinas incompatibles y sostiene que el marco institucional de una democracia debe regular la estructura básica de la sociedad, para satisfacer los términos de cooperación entre individuos considerados como libres e iguales. *“En este sentido, la solución requiere que los ciudadanos se pongan de acuerdo sobre los principios que articulan a la sociedad como un sistema justo y estable sobre las bases del consenso, pero*

¹⁸ “Desde 1988 no sólo se pierden, y casi desaparecen, mayorías calificadas monocolors en los congresos locales en México. Viene presentándose también, con una velocidad vertiginosa, el fenómeno de los “gobiernos divididos”, esto es, situaciones en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% + 1 de los diputados) el congreso local. Ello supone la necesidad de construir coaliciones legislativas plurales no sólo para reformar la constitución local, sino para tomar cualquier decisión legislativa (aprobar un acuerdo parlamentario, una ley, el presupuesto de egresos, la cuenta pública del gobierno del estado, las cuentas públicas municipales, etcétera). En este caso, la exigencia es todavía más acentuada: o los partidos pactan, o se paraliza la acción gubernamental. Muy inadvertido ha pasado este fenómeno para la opinión pública y, me atrevo a decir, hasta para la clase política nacional”. Cfr. Lujambio, Alonso. El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana. Mexico. Oceano. 2000. p. 167

no de un simple consenso sino un verdadero acuerdo consensual. Este consenso como compromiso es necesario para la unidad social, al garantizar y mantener la cooperación política sobre la base del mutuo respeto y la reciprocidad".¹⁹

Bajo esta perspectiva, señala la doctora Yolanda Meyenberg Leycegui que: *"A partir de 1977, fecha en la que entra en vigor la primera reforma electoral en la que se otorga a la oposición un margen de maniobra en relación con el partido en el gobierno, el vínculo democracia-elecciones se convierte en el signo determinante del cambio. De tal fecha al presente, el significado de las elecciones ha ido encontrando sus particularidades de acuerdo con la manera como se definía el ambiente político del momento, en que se fortalecían determinados partidos y grupos de presión, y en que la ciudadanía aprobaba o reprobaba el alcance de los cambios".²⁰*

Así mismo, Jürgen Habermas sugiere que la legitimidad y la legalidad descansan sobre el procedimiento democrático en sí mismo. La *"acción comunicativa"* es la base del derecho igualitario de todos los ciudadanos a participar en el proceso de toma de decisiones colectivas. Éstas no pueden ser impuestas desde las alturas por decreto sino que deben surgir de la deliberación sobre los diferentes intereses, al buscar un propósito común en la sociedad. Así, el complicado proceso de concertación y negociación, dentro del gobierno, debe ser sustituido por las características comunicativas y

¹⁹ Cfr. Rawls, John. *Political Liberalism*. New York. Columbia University Press. 1993. p. 158. (Traducción al Español por la autora de la tesis.)

²⁰ Meyenberg Leycegui, Yolanda. "La Transición hacia la Pluralidad: Desafíos y Perspectivas", en *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*. México. 2002. UAM Iztapalapa, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. p. 17.

participativas del modelo discursivo de una democracia deliberativa, que presupone la participación de todos en la acción comunicativa.

Es por eso que la elección presidencial del año 2000 en México, aparte de ser la primera en plena democratización del país, resultó también novedosa en cuanto a técnicas de investigación aplicada para la medición de la opinión pública en México.

"El proceso electoral de 2000 es con mucho el que ha contado con una mayor cantidad de recursos orientados a conocer la opinión de los ciudadanos y dar seguimiento puntual al comportamiento de los medios de comunicación".²¹

Ronald Dworkin *"insiste que la democracia está en constante disputa y que descansa en principios tales como la regla de la mayoría y el autogobierno"*. El primero refleja el resultado del proceso político, ya sea mayoritario o plural. El segundo enfatiza el gobierno del pueblo, no de la mayoría ni de la minoría, sino de toda la comunidad. Al respecto, Michael Sandel *"enfatisa que se debe pugnar por una versión constitutiva de la comunidad, que el autogobierno y la vida cívica requieren, al demandar un compromiso mutuo de los ciudadanos para superar los descontentos y fortalecer la democracia"*.

Finalmente, para Dworkin, las democracias *"...reconocen varios ideales políticos constitutivos e independientes, de los cuales los más importantes son los ideales de libertad e igualdad."*

²¹ Jiménez, Rafael y Vergara Rafael. "La Medición de la Opinión Pública en la Elección Presidencial Mexicana del año 2000", *Ibid.* p. 173.

Desafortunadamente, la libertad y la igualdad frecuentemente están en conflicto: en algunas ocasiones los únicos medios efectivos para promover la igualdad requieren de alguna limitación de la libertad, y otras veces, las consecuencias de promover la libertad son un detrimento a la igualdad. ... En estos casos, el buen gobierno consiste en el mejor compromiso entre los ideales competitivos...".²²

A pesar de lo anterior expuesto el proceso general de reformas electorales que se han efectuado en México –las cuales habremos de revisar hasta el capítulo tres– y los resultados de la elección del 2000, no han permitido transformar el arreglo institucional viejo en uno completamente nuevo: ambos coexisten en el tiempo. De este modo, el nuevo régimen deja pendiente el problema de la gobernabilidad y la eficiencia, de la cual puede derivarse una democracia débil, para el pueblo mexicano.

1.6. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, UNA DISCUSIÓN INACABADA

El término transición, a partir de los años setenta se comenzó a usar para designar los procesos de cambio de regímenes no democráticos a otros que pretendían transformarse en democráticos. Varios países de Europa iniciarían este cambio como Portugal, Grecia y España.

²² Cfr. Dworkin, Ronald. *A Matter of Principle, Law's Empire and Freedom's Law*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1986. p. 188. (Traducción al Español por la autora de la tesis.)

A partir de esos años también las transiciones fueron teniendo lugar en algunos países de América Latina, a través de la sustitución de dictaduras militares por gobiernos civiles, hasta finales de los ochentas. En Asia, países como Filipinas y Corea del Sur, entre otros, sufrieron cambios democráticos. No se debe dejar de mencionar el mundo socialista, que al colapsarse, realizó transiciones de considerable importancia, cuando se establecieron 15 repúblicas postsoviéticas en el año de 1991. Según el especialista Jaime Cárdenas Gracia, las razones de este cambio a la democracia en el mundo tienen más de una explicación:

- *"La desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios que les niegan canales de expresión y que tienden a violar derechos humanos en un clima de inestabilidad ajeno a las instituciones confiables del Estado de derecho democrático.*
- *El fin de la guerra fría y la quiebra de las opciones ideológicas que fundamentaron el socialismo real, es otra de las causas.*
- *El desarrollo económico de las décadas anteriores a esta democratización fue notable en países del tercer mundo, ello, ha motivado procesos de cambio a la democracia.*
- *Un motivo más radica en la convicción existente en los regímenes autoritarios: que de continuar con los mismos esquemas estarán cada vez más aislados de los beneficios que representa formar parte de los organismos internacionales y de los mercados mundiales como socios poseedores de una autoridad moral-política suficiente.*

- *Otra razón apunta al desarrollo de las sociedades gobernadas por regímenes no democráticos, las que aspiran, como consecuencia del desarrollo, a niveles de comportamiento y actualización política similares a los de los países democráticos.*

- *Otra causa es que las elites políticas de los regímenes no democráticos tienden a percibir que la institucionalidad del sistema democrático permite, tanto a ellos como al resto de las elites de la sociedad, mayores ventajas al no estar normados más por la inestabilidad, el capricho, el abuso, o la injusticia que propicia un régimen no democrático que generalmente funciona con mecanismos de suma cero, en donde sólo algunos de sus miembros obtienen todas las ventajas”.²³*

De lo anterior expuesto, es preciso señalar el concepto de transición, con el fin de conocer qué aspectos y características tanto de dicha definición, como de las razones del cambio democrático, se han suscitado en México –las cuales iremos mencionando a lo largo de la investigación–. Hasta ahora la definición más aceptada sigue siendo la de O’Donnell y Schmitter, los cuales entienden por transición:

“...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún régimen autoritario o el surgimiento de

²³ Cárdenas Gracia, Jaime. Transición Política y Reforma Constitucional en México. UNAM. México, 1994. pp. 21-22

una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores... Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios...".²⁴

"Para César Cansino el final de un proceso de transición democrática ocurre cuando podemos tener evidencia de por lo menos uno de los tres eventos descritos a continuación:

1) Se da un pacto manifiesto e incluyente entre los diferentes actores políticos, tanto los que buscan mantener el régimen de inicio como los que abogan por su modificación, el cual define y perfila una agenda de cambio en dirección democrática mientras obliga a los ya mencionados actores a su cumplimiento.

2) Se celebran las primeras elecciones libres y correctas, es decir, equitativas, transparentes y no inducidas desde lo alto.

²⁴ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence. Transiciones desde un Gobierno Democrático. Vol. 4. Paidós. Buenos Aires, 1988. p. 19

3) *Se aprueba una nueva constitución o normatividad en las instancias legales para el caso y con la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas*".²⁵

Algunos especialistas sostienen que el verdadero punto de inflexión de una transición ocurre cuando han emergido en la arena electoral opciones preferibles distintas y alternativas a las del régimen autoritario.

La alternancia pone a prueba la verdadera voluntad política de las autoridades del régimen en cuestión para con la transición y la instauración de un nuevo ordenamiento institucional. Es claro que en México las elecciones del 6 de julio de 1997 señalan ese punto de inflexión en una transición democrática que llevaba ya 20 años de camino.

En una rápida periodización se podría decir que el itinerario de la transición en México ha pasado por tres etapas más o menos reconocibles.

En primer lugar, un periodo de apertura concedida u otorgada desde arriba que va de la Reforma Electoral de 1977 hasta la separación de la llamada Corriente Democrática del PRI en 1987, cuando importantes sectores del partido en el poder se constituyeron como una oposición frontal al régimen que tuvo su máxima expresión en la controvertida elección presidencial de 1988, la cual marcó el principio del fin de partido *"prácticamente único"*.

²⁵ Cansino, César. "Después del 6 de julio", en *Metapolítica*. Revista Trimestral de Teoría y Ciencia de la Política, vol. 1, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1997. p. 31

En segundo lugar y a partir de esta fecha, se asiste a una etapa de "*democratización reclamada*" suscrita por el creciente conflicto electoral y político, que fue transformando el esquema de gobernabilidad existente.

Finalmente la última fase, a la que puede llamársele "*transición pactada*" se abre con la elección presidencial de 1994 y continúa hasta la actualidad.

En esta, las elecciones federales llevadas a cabo el 6 de julio de 1997 y las del año 2000, señalan un importante cambio de ritmo y de problemática. De esta manera se ha terminado la era del partido hegemónico que independientemente de los fraudes electorales, mantenía ventaja sobre sus competidores que volvía imposible su derrota en casi todos los niveles de la elección. Así, la alternancia ha dejado de ser una mera posibilidad formal para convertirse en una posibilidad efectiva.

CAPÍTULO II

GOBERNABILIDAD

Dentro de la presente investigación se hace necesario identificar el concepto de gobernabilidad; cómo se conforman los elementos y grados de la gobernabilidad y cuándo se puede hablar de gobernabilidad democrática, por lo que este segundo capítulo, está destinado al estudio de los aspectos anteriores.

2.1. DEFINICIÓN

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

"Naturalmente, la gobernabilidad (y su contraparte ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la *relación de gobierno* (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación".²⁶ En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de gobernabilidad.

²⁶ Entendemos por 'Gobierno' el "Conjunto de los Órganos a los que Institucionalmente les está confiado el Ejercicio del Poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes. Cfr. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743.

El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaer, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

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

Así, por ejemplo, Juan Rial *"entiende la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... encuadramiento llevarla a la ingobernabilidad"*.²⁷ En este caso, la gobernabilidad aparece como *una propiedad* específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: *"la eficacia (efectividad o eficiencia.)"*.²⁸ Para llevar adelante sus metas y *"encuadrar"* a los gobernados.

²⁷ Rial, Juan. Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay, en Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio de 1988, p. 11.

²⁸ Según una definición clásica, entenderemos por "Eficacia" (o Efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas "Eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai, Etzioni. Organizaciones Modernas, Uteha, México, 1979, p. 15.

En cambio, Ángel Flisfisch nos dice: *"se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos–, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones"*.²⁹

En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que: *"la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"*.³⁰

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del *Reporte Trilateral*, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, la crisis de gobernabilidad consiste en *un estado* de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (*"sobrecarga"*) y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

Así, en la Introducción del famoso *Reporte*, *"el dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que las demandas sobre el*

²⁹ Flisfisch, Ángel. Gobernabilidad y Consolidación Democrática en Revista Mexicana de Sociología, N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

³⁰ Arbós, Xavier y Giner, Salvador. La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca".³¹

2.2. ELEMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que *"eficacia", "legitimidad" y "estabilidad"* en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad *"tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, [en la medida en que el debate sobre la misma] está especialmente abierto y depende de, la tensión entre hechos y valores".³²*

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un *"buen gobierno"*; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo

³¹ Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.

³² Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, Alianza, México, 1989, vol. 1, p. 27.

ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra *"la primera tiene como guía la noción de justicia (ética); la segunda la noción de eficacia (acción)"*.³³ Veremos a continuación cómo cada una de estas tradiciones aporta elementos que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

2.2.1. Gobernabilidad y Eficacia: la tradición de la "razón de Estado".

Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la "eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible".³⁴

2.2.2. Gobernabilidad y Legitimidad: la tradición del "buen gobierno".

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político:

³³ Las citas pertenecen a Guariglia, Osvaldo, "Weber, Max" y su sombra: La Legitimación de la Dominación Política", en Ideología, Verdad y Legitimación, Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 203.

³⁴ Bobbio, Norberto. Ob. Cit.(en nota 6) p. 219

“La tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del buen gobierno”.³⁵

2.2.3. Gobernabilidad y Estabilidad.

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la estabilidad. “En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico político y social”.³⁶

De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable – señala Leonardo Morlino – *“debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente [puesto que sólo] una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”*.³⁷

³⁵ Ibid. p. 221

³⁶ Ídem.

³⁷ Morlino, Leonardo. “Estabilidad Política”. en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política Siglo XXI, México, 1988. p. 601.

2.3. GRADOS DE GOBERNABILIDAD

“La determinación del *“nivel”* de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una cuestión difícil de comprender, ni tampoco hay un nivel absoluto, válido para todas las sociedades y fijado de una vez y para siempre, que nos autorice hablar de la existencia o ausencia de gobernabilidad”.³⁸

Más bien, todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

El hecho de que no podamos hablar de un nivel *“absoluto”* de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) depende de dos factores claves. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política. Por otra parte, esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para *“amenazar”* la relación de gobierno.

De este modo, la *percepción social* y la *organización* de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.

³⁸ Bobbio, Norberto. Ob. Cit. (en nota 6). p. 226

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

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

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

Con base en estas consideraciones convendrá distinguir un conjunto de situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de "*grados de gobernabilidad*".

Los puntos extremos constituyen conceptos límite que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones tipo más o menos habituales.

2.3.1. Gobernabilidad Ideal:

“Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda)”.³⁹ El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”).

2.3.2. Gobernabilidad Normal:

“Describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad”.⁴⁰

³⁹ Bobbio, Norberto. Ibid. p. 227

⁴⁰ Ibid. p. 251

2.3.3. Déficit de Gobernabilidad:

"Designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios anomalías, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad".⁴¹ (Economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

2.3.4. Crisis de Gobernabilidad:

"Describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados o/e intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales".⁴²

2.3.5. Ingovernabilidad:

"Es, la incapacidad (disfunción) de producir bienestar social debido a una mengua sensible de orden y estabilidad, dicho de otro modo, la ingovernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior, sino de los fundamentos del gobierno en si, esta se identifica con la incapacidad que se da como resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procedimientos gubernamentales de respuesta del gobierno y norman la capacidad de servicio público".⁴³

⁴¹ Idem

⁴² Ibidem

⁴³ Guerrero Orozco, Omar. Ingovernabilidad: Disfunción y Quebrantamiento Estructural. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N°.3 Caracas. 1995 p.23

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

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

“Esas cuatro zonas corresponden a las áreas comunes de acción de los sistemas políticos, los cuales pueden ser evaluados de acuerdo con los siguientes patrones:

- *El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.*

- *La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.*

- *La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.*
- *El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones”.*⁴⁴

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

Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las dependencias gubernamentales para enfrentar ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado.

Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivadas por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.

⁴⁴ Cfr. Idem.

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

La tercera zona, estrechamente vinculada con la anterior, también incluye dos dimensiones, en las que pueden manifestarse déficits de gobernabilidad: la de la promoción del bienestar y la igualdad, por un lado, y la de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza, por el otro. Usualmente se considera que la primera dimensión es un resabio del Estado "*desarrollista*", y que la segunda es un complemento necesario de la implantación del Estado "*mínimo*", que al garantizar el libre y eficiente juego de las fuerzas del mercado, permitiría a la sociedad alcanzar niveles crecientes de bienestar. En cualquier caso, la falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede dar lugar a la emergencia de la protesta social, y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, en lo que se refiere al campo del orden político propiamente dicho, es habitual señalar tres tipos de tensiones generadores de déficit de gobernabilidad. Por un lado, se producen tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad (o la cerrazón) de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la

sociedad, por otra parte, se generan tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes republicanos (el caso típico es el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo) se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando, debido a la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el interior del Congreso; también es posible encontrar problemas institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión y aun déficit de gobernabilidad, cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

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

B) Las Crisis de Gobernabilidad. No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del exitoso "*compromiso de posguerra*" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social.

En tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas bruscamente enfrentadas, a su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos,

por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social.

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

La crisis se originaría a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro.

"No extrañará encontrar, entonces, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan acercado, con mayor o menor énfasis, a uno de dos polos: reducir las demandas y/o aumentar la capacidad de gobierno".⁴⁵

2.4. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

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

⁴⁵ Idem. p. 27

"De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

- a) *Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta;*
- b) *El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y*
- c) *Están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción".⁴⁶*

Si la democracia es una "*forma de gobierno*", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "*grado de gobierno*" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "*positivos*", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos "*negativos o críticos*".

⁴⁶ Bobbio, Norberto. Ob. Cit. (en nota 7) 1986, pp. 14 y 15.

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de "*legitimidad*" "*eficacia*" y "*estabilidad*", a los que ya hemos hecho referencia.

En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos.

Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia.

Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo –reprimiendo las demandas de la oposición–, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables.

Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo tiempo, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

En este contexto, la cultura de la gobernabilidad democrática estaría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que habría de incorporar a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado.

CAPÍTULO III

SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Dentro de este tercer capítulo, se conoce el origen y concepto de los partidos políticos así como de los sistemas electorales y su juego en el sistema de gobierno, siendo que éstos son elementos primordiales para consolidar una verdadera democracia.

3.1. SISTEMAS ELECTORALES

Con el fin de sustentar lo señalado en el capítulo anterior, considero pertinente ahondar en los sistemas electorales y de partidos.

Los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. *"Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación".*⁴⁷

El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática

⁴⁷ Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, 1995. p. 9

designa a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan, a su vez, forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis. Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (o el menos peor) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre.

Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los votantes, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral. Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un papel de especial importancia. Debe responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación: ¿Quiénes pueden votar? ¿Quiénes pueden ser votados? ¿De cuántos votos dispone cada elector? ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral? ¿Cómo se determinan y delimitan los distritos

y secciones electorales? ¿Quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? ¿Cómo deben emitirse y contarse los sufragios? ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador? ¿Quién gana la elección? y por último, ¿Cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

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

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

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

sistemas electorales y de manera general, los argumentos empleados para objetarles o defenderlos.

3.1.1. Tipos básicos de sistemas electorales

A) Mayoría (relativa y absoluta)

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

Este sistema ha sido censurado con el argumento de que en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y en consecuencia, sea declarado ganador. Por tal motivo, el sistema de mayoría tiene una variante, que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes. Se conoce en inglés con el término de *majority* y supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50 por ciento más uno de los votos.

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

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

B) Representación proporcional

El sistema de representación proporcional (en adelante RP) ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país

para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las cúreles correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados.

Los críticos del sistema proporcional argumentan que, si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de RP: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos.

Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de RP rompen el vínculo entre representado y representante, asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.

3.2. SISTEMAS DE PARTIDOS

El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan un papel de instancia mediadoras de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos, confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Por su obra clásica: *Los Partidos Políticos*, Maurice Duverger señala que los verdaderos partidos políticos datan de hace apenas un siglo. En 1850 ningún país del mundo, con excepción de los Estados Unidos conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencia de opiniones, clubes parlamentarios, etc., pero no partidos propiamente dichos. *"Así en 1950 estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas"*.⁴⁸

Y él mismo se pregunta ¿Cómo se pasó del sistema de 1850 al de 1950? Y se contesta: la pregunta no nace de la simple curiosidad histórica: de la misma forma que los hombres conservan durante toda su vida la huella de su infancia, los partidos sufren profundamente la influencia de sus orígenes. Es imposible, agrega, analizar el multipartidismo francés u holandés, o el bipartidismo norteamericano sin referirse a los orígenes de los partidos en cada uno de esos países:

⁴⁸ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. p.15.

"Así como tampoco es posible comprender la diferencia de estructura que separa al Partido Laborista Británico del Partido Socialista Francés, si no se conocen las circunstancias distintas de su nacimiento".⁴⁹

Empero, no obstante las diferencias particulares que obviamente existieron entre los primeros partidos políticos del mundo, todos ellos tienen un común denominador: son hijos legítimos del liberalismo. A pesar del silencio con que fueron tratados por los primeros analistas de la política y por los propios padres del liberalismo. Según los moldes de los filósofos clásicos del liberalismo, en toda sociedad existe una multiplicidad de intereses que deben ejercitar su derecho a la libertad a fin de poder hacerla progresar. Esta multiplicidad de intereses en conflicto proyecta, necesariamente, su rivalidad en la política.

La división de los hombres es por lo tanto inevitable en una sociedad "*libre*", hecha la aclaración de que esta libertad ha sido fundamentalmente una libertad civil, a la manera en que la entendían los propios autores liberales del siglo pasado. Es decir, el conjunto de comportamiento básico de la sociedad burguesa: libertad de comercio, libertad de imprenta, libertad de contratar, etcétera.

Ya en 1788; James Madison, en *El Federalista*, escribía que: "*...cuando más amplia fuera una comunidad, mayor sería el número y la diversidad de intereses que estén integrados a ella y por lo tanto - ...se desprende de lo anterior- mayores las posibilidades de que*

⁴⁹ Ibidem.

dentro de ella se dé el juego político de partidos".⁵⁰ Es necesario aclarar que Madison no conoció ni siquiera un intento serio de formación de partidos políticos, tal cual hoy se conocen; pero de sus argumentos se desprende en forma significativa, esta posibilidad de organización.

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

Este esquema bipartidista no había presenciado la posibilidad de la aparición de un tercer partido político formado por la clase obrera, porque obviamente no existían aun las condiciones para ello. Más tarde, sin embargo, el desarrollo de las fuerzas productivas originó una nueva clase social: *El proletariado*, completamente distinta a las anteriores e incluso, fatalmente antagónica.

⁵⁰ Madison, James. Hamilton, A. y Jay, J. "El Federalista No. 10", Trad. de Gustavo R. Velasco. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. pp. 39-41.

El crecimiento de la industria y el periodo de expansión capitalista hace surgir, primero débilmente y después en progresión geométrica, a una clase social diferente, *los obreros*, que son explotados en forma despiadada por la clase en el poder, *la burguesía*.

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

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

En este caso, lo más importante ya no fueron los intereses económicos o estructurales puesto que defendían lo mismo, sino las

modalidades ideológicas. De los conservadores una fracción formó los partidos monárquicos o restauradores en los que aparecieron los legitimistas y los que seguían a tal o cual pariente de los antiguos reyes. Dentro de la corriente de los liberales se insertaron los socialistas que se acercaban mucho más a las aspiraciones de los partidos obreros (comunistas) y que incluso estaban dispuestos a colaborar con ellos en contra de los militantes reacios a estas medidas, que se unificaron con los conservadores o formaron sus propios partidos "radicales".

"Dentro del terreno de la ideología, también los llamados partidos [de izquierda] se escindieron abruptamente formándose diferentes tendencias [revolucionarias] desde los extremistas predicadores de la violencia organizada para el día siguiente, hasta los partidos de tendencia economista, como el Partido Laborista inglés, que se propusieron, en primer lugar, conseguir el poder político por medio del sufragio a fin de cambiar, en la medida de lo posible, la estructura de la sociedad burguesa para favorecer a la clase trabajadora, pero sin modificaciones violentas e inmediatas".⁵¹

Lo anterior se conoce con el nombre de reformismo y ha sido el motivo de una polémica que ha durado más de cien años entre los líderes obreros del mundo y que corresponde a los esquemas clásicos que les legaron los fundadores del marxismo. A decir verdad, el sistema marxista de dos clases en conflicto no se ha dado casi nunca en su forma pura, es decir, en la realidad; y aunque en el plano

⁵¹ Para conocer más a fondo este fenómeno, ver el libro de Duverger, ya citado, que se refiere al origen de los partidos y en donde hace una clasificación que, aun cuando es arbitraria -él afirma que hay partidos de origen "externo"- contribuye a clarificar el problema (en nota 48). p. 86

teórico puede ser correcto, hay que precisar que aun en este terreno no deja de ser una generalización, porque las formas de la lucha política son siempre más variadas y en todo caso, conviven al mismo tiempo con el conflicto fundamental de las clases sociales el cual, precisamente por esto, contribuyen a ocultar.

Así, el presente siglo contempla en los países donde existe un sistema político que permite el pluripartidismo una variedad de partidos políticos que hace difícil distinguir, en muchos casos, las diferencias entre unos y otros, lo que dificulta considerablemente el análisis profundo de todos y cada uno de ellos a fin de establecer cuáles son sus diferencias en el terreno teórico, conceptual e ideológico y en el terreno práctico, real, organizativo.

Este hecho es el que llevó a afirmar a Duverger, que existe al respecto una contradicción fundamental: "*...en la actualidad, es imposible describir seriamente los mecanismos comparados de los partidos políticos y no obstante, es indispensable hacerlo...*"⁵²

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

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

⁵² Duverger, Maurice. Ob. Cit. (en nota 48). p. 15.

inmediatamente después de esto, el control del gobierno para su propio beneficio con exclusión de otra alternativa”,⁵³ además de que el poder debe de ser aprovechado en igual proporción para todas las demás clases que no han alcanzado su desarrollo pleno.

Un ejemplo de lo anterior es el tema de la Revolución Francesa manejado por todos los autores especialistas, en donde la burguesía que a fines del siglo XVIII tenía ya en sus manos el control de los instrumentos de la producción más remunerativos, logró aglutinar bajo sus banderas al resto de las clases o estratos existentes y derribó violentamente a las clases feudales y semif feudales, implantando un régimen político y un sistema económico social. Al pasar el tiempo, se instauró una nueva sociedad todos los ciudadanos gozaron de igualdad ante la Ley; la libertad de pensamiento y acción pasó a constituirse como una norma de conducta general y el gobierno, recayó en el pueblo. Los patrones de comportamiento cambiaron, al ser electos los ciudadanos para ocupar cargos públicos; consecuencia del libre ejercicio de la voluntad popular. Así, los puestos de control político dejaron de ser hereditarios y de estar condicionados al interés de la nobleza. Esto originó que los individuos que sustentaban ideas similares o afines, y que defendían los mismos intereses económicos, se agruparan para defenderlos y atacar a los adversarios dentro de las nuevas reglas del juego político, es decir, comenzaron a agruparse en partidos políticos a fin de llevar a los cargos públicos a sus hombres más representativos, dándose los primeros pasos para la constitución del gobierno.

⁵³ Murillo Soberanis, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista. México. Diana. 1980. p.23.

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

Los conflictos sociales se trasladaban al plano político. Los partidos políticos son entonces, partidos de opinión. Son organismos para llevar a cabo reuniones políticas en donde se trata de convencer a otros individuos de la bondad de las ideas propias.

Así "...el liberalismo que se produjo en Europa en el siglo XVIII reaccionó contra los principios tradicionales del antiguo régimen en materia política, social y económica".⁵⁴

Cabe señalar que en México, los partidos políticos constituyeron una realidad regulada en la legislación electoral durante muchos años, pero sin referencia expresa a ellos en la Constitución, como ocurrió en muchos países en los que fue usual la omisión de estas organizaciones políticas, las cuales se estimaban, en muchos casos, como un mal necesario para el proceso democrático. Sin embargo, la evolución de estas formas de agrupación y su papel creciente en la toma de decisiones del cuerpo electoral, llevó a su paulatina inclusión en los textos constitucionales prácticamente en todo el mundo. En México, la primera referencia a ellos aparece con motivo del decreto de reformas constitucionales del veintidós de junio de 1963, cuando se crearon los diputados de partido.

⁵⁴ Vidal, Pedro. El Liberalismo Económico y Social. Editorial, Ramírez. México. 1980, p.12.

La plena constitucionalización y elaboración de un régimen jurídico de los partidos políticos apareció con la reforma política del seis de diciembre de 1977.

En el artículo 41 se hizo alusión expresa a que los partidos son entidades de interés público, [que su finalidad es] promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

De todo lo anterior expuesto, considero pertinente mencionar la clasificación de Giovanni Sartori relativa a los sistemas de partidos, la cual debe considerarse como la más representativa en la actualidad.

Con el fin de comprender la conformación de los partidos políticos. Sartori divide a los sistemas de partidos en siete clases”:⁵⁵

- 1) Sistema de partido único
- 2) Sistema de partido hegemónico
- 3) Sistema de partido predominante
- 4) Sistema bipartidista
- 5) Sistema de pluralismo limitado
- 6) Sistema de pluralismo extremo
- 7) Sistema de atomización (Malasia)

⁵⁵ Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Universidad. Madrid, 1992. p. 198

Y estas clases a su vez las divide en dos: "en los sistemas competitivos y no competitivos";⁵⁶ quedando de la siguiente manera:

3.2.1. Sistemas competitivos.

- A) El sistema bipartidista
- B) El sistema de partido predominante
- C) El sistema de pluralismo limitado y moderado
- D) El sistema de pluralismo extremo y polarizado

3.2.2. Sistema no competitivo.

- A) Sistema de partido único
- B) Sistema de partido hegemónico

A continuación se explicará cada uno de los dos sistemas.

Para que se le pueda llamar a un sistema de partidos competitivo necesariamente deberá de llevar acabo elecciones libres, en las cuales tendrán que acatar las reglas del juego, respetar por medio del voto la decisión de la población y obtener el poder por la vía pacífica los diferentes partidos políticos que estén compitiendo entre sí.

A) El Sistema Bipartidista.

Éste se caracteriza por tener dos importantes partidos, en la cual se presenta una legítima expectativa en la alternancia en el poder y una alta competitividad.

⁵⁶ *Ibidem.* p. 161.

Los países que operan bajo un sistema bipartidista clásico, son desde la perspectiva de Sartori: Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

“Las condiciones de bondad para un sistema que funciona conforme a las normas del bipartidismo serían para Sartori.

- *Dos partidos se hayan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños.*
- *Uno de los partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente.*
- *Este partido esta dispuesto a gobernar solo.*
- *La alternancia o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble”.*⁵⁷

B) El Sistema de Partido Predominante.

“De acuerdo con Sartorio, lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partido predominante es que, sin duda, pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos –aunque no forzosamente eficaces– competidores del partido predominante”.⁵⁸ Por tanto el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. O sea que un sistema

⁵⁷ Cfr. Ibidem p. 248-249

⁵⁸ Cfr. Ibidem

de partido predominante lo es en la medida en que, y mientras, su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora de los votantes. De ello depende que en un momento determinado un partido predominante pueda, en cualquier momento cesar de ser predominante.

C) Los Sistemas de Pluralismo Limitado y Moderado.

Cuando los sistemas ostentan más de dos partidos importantes se dice que estamos ante el pluripartidismo. Sin embargo, según Sartori (de quien se recoge la clasificación aquí comentada), la dinámica competitiva entre los partidos es sustancialmente distinta cuando se trata de menos de cinco partidos que cuando se trata de seis o más partidos.

En ambos casos estamos hablando sólo de las organizaciones políticas que cumplen con los criterios de tener capacidad de coalición y o de intimidación.

En este tipo de sistemas, difícilmente un partido tiene mayoría en los órganos parlamentarios y, por lo tanto, es remota la existencia de un partido de gobierno.

Entonces, por lo regular surgen coaliciones de dos o más partidos con el objeto de generar un gobierno y de que sean aprobadas las normas de gobierno en el parlamento.

En el pluralismo moderado, la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición, liderada por la segunda fuerza electoral.

En esta situación, la lucha político-ideológica por el centro del espectro partidario cobra crucial importancia, pues son las coaliciones centristas las que tienen posibilidades de éxito en las contiendas electorales y por lo tanto en la conformación de los gobiernos y en el ejercicio de la función gubernativa.

El sistema de pluralismo moderado se va a caracterizar por:

- Tener una competencia centrípeta (dirige hacia el centro).
- Tener una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes.
- Una configuración de coalición bipolar.

D) El Sistema de Pluralismo Extremo o Polarizado.

Los sistemas de pluralismo polarizado, en cambio, producen un alto nivel de fragmentación político-ideológica entre los partidos, lo que dificulta la conformación tanto de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras y, en consecuencia, se origina un fuerte proceso de diferenciación entre los partidos, que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competitividad. En este tipo de sistemas cada partido requiere afianzar su identidad y por ese motivo evitan formar parte de coaliciones. Este es el único sistema en el que incluso los partidos opuestos al sistema, en el sentido de que no suscriben los términos de la competencia, podrían llegar a ser importantes, porque conservan cierta capacidad de coalición, pero fundamentalmente porque, dado el caso, pueden aplicar elevadas dosis de intimidación.

3.2.2. Sistema No Competitivo

Por otro lado, y refiriéndonos a los sistemas no competitivos, dice Sartori que un sistema es no competitivo, "*si, y sólo si, no permiten elecciones disputadas*".⁵⁹

A) Sistema de Partido Único

El sistema se caracteriza, como indica su nombre, cuando solo existe un partido mediante algún grado de represión para que no predomine el pluralismo de partidos, ya sea mediante la absorción o prohibición o simplemente la desaparición de los partidos.

Para Giovanni Sartori "los sistemas unipartidistas son policromos en cuanto a la intensidad de la represión, del control restrictivo, y por tal motivo los divide en tres:

- 1) Unipartidista totalitario
- 2) Unipartidista autoritario.
- 3) Unipartidista pragmático.

El unipartidista totalitario representa el grado más elevado de omnipresencia, movilización y control monopólico del partido sobre toda la experiencia vital de los ciudadanos.

El unipartidista autoritario, carece de una ideología fuerte y de una opacidad de movilización, y su control no va, por lo general, más allá de los instrumentos normales del poder.

⁵⁹ Ibidem. p. 258.

Finalmente **el unipartidista pragmático** da más flexibilidad a todos los rasgos precedentes, y se puede reconocer por sus políticas de inclusión agregadas (frente a las de exclusión o destructivas) que vana en el sentido de una evolución natural".⁶⁰

B) Sistema de Partido Hegemónico.

Este sistema se caracteriza por el hecho de que sólo un partido gana sistemáticamente en las elecciones nacionales y locales en todos los niveles y conviven políticamente con otros partidos que llamaremos satélites, ya que estos giran a su alrededor sin ninguna oportunidad de ganar.

Sartori divide en dos, al sistema hegemónico":⁶¹

- 1) Partido hegemónico - ideológico.
- 2) Partido hegemónico - pragmático

En el primero existen partidos satélites como ya se menciono antes, y llegan a compartir el poder, si bien en menor escala e importancia los puestos públicos que llegan a ocupar no afectan casi en nada la alternancia y las reglas de la competencia.

En el segundo caso, sobresale México como un claro ejemplo de partido hegemónico pragmático (PRI,) de igual forma tiene partidos satélites que ayudan a darle una opacidad a las elecciones que se presentan.

⁶⁰ Ibid. P. 261.

⁶¹ Idem.

3.3. LOS SISTEMAS POLÍTICOS O DE GOBIERNO

Los sistemas de gobierno, constituyen los diferentes tipos de organización del poder, en los cuales se manifiesta la contienda política por la cual cada pueblo confiere a la lucha política una fisonomía particular. "Theo Stammen define al sistema de gobierno como una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno".⁶²

"El mismo Stammen afirma que para comprender un sistema político deben hacerse tres preguntas:

- *¿Cuáles son las instituciones supremas y decisivas en un sistema de gobierno y cuál es su relación entre sí?*
- *¿Cómo son ocupados en un sistema de gobierno los puestos de mando existentes en las instituciones políticas?*
- *¿De qué manera y hasta qué punto la sociedad de una nación está integrada en cada caso en el proceso político de un sistema de gobierno?"*⁶³

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

⁶² Stammen, Theo. *Sistemas Políticos Actuales*. Editorial Guadarrama, España 1969.

⁶³ *Ibidem*. p. 73.

1. El Sistema Constitucional:

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

2. El Sistema Autocrático:

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

Por último Stammen destaca, que una característica específica de la organización del poder en Latinoamérica es la supremacía del Presidente de la República *que "...suele convertirse en dictador, no sólo por la relación de las fuerzas reales del poder, sino también por las facultades que la Ley fundamental le otorga".*⁶⁴

"Los principales tipos de sistemas de gobierno pueden agruparse, de acuerdo a las características e interacción de sus componentes, en totalitarios, autoritarios y democráticos tal y como nos lo expone Norberto Bobbio, para quien la naturaleza del totalitarismo se basa en la penetración y movilización total del cuerpo social, destruyendo cualquier distinción entre el aparato político y la sociedad. Sus elementos constitutivos son la ideología (explicación indiscutible de la historia y crítica exacerbada a la situación existente, lo cual impide la creación de cualquier institución u ordenamiento jurídico), el partido único (el cual se sobrepone al

⁶⁴ Stammen, Theo. Op. Cit. p 139

Estado, trastorna la autoridad y politiza a los más diversos grupos sociales para subordinar su comportamiento y lealtad), el dictador (quien gracias a su personalidad característica y voluntad arbitraria ejerce un poder absoluto y es depositario único de la interpretación y aplicación de la ideología) y el terror (que inhibe toda crítica y genera coercitivamente apoyo al régimen). Las condiciones que hicieron posible al totalitarismo son la formación de la sociedad industrial de masas, la persistencia de un ámbito mundial dividido y el desarrollo de la tecnología moderna.

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con características de mentalidad); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de los límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles".⁶⁵

Por su parte, Duverger explica que *"...los juristas contemporáneos se inspiran todavía en este autor, pero con mayor preferencia en su teoría de la separación de poderes que en su concepción de las tres formas de gobierno. Así, clasifican los regímenes políticos según las relaciones internas de los diferentes [poderes] es decir, de los diversos órganos del Estado. Se desemboca de este modo en una nueva división tripartita: regímenes de confusión de poderes, regímenes de separación de poderes (o de colaboración de poderes). La confusión de poderes puede producirse en provecho de un hombre o de una asamblea. El primer caso*

⁶⁵ Bobbio, Norberto. Ob Cit. (en nota 7). p. 152

*corresponde, bien a la monarquía absoluta, bien a la dictadura. La diferencia se basa en el modo de investidura, pues, mientras el rey llega al poder por herencia, el dictador lo hace por la fuerza. El segundo caso corresponde al régimen de asamblea o régimen convencional (porque la convención conserva la reputación de haberlo encarnado.)”.*⁶⁶

Dentro de los regímenes de separación de poderes y de los regímenes parlamentarios, encontramos una misma subdivisión general entre las monarquías y repúblicas.

La forma regia de la separación de poderes es la monarquía limitada, en la que un Parlamento con competencias financieras y legislativas viene a restringir las prerrogativas del rey.

La forma republicana de la separación de poderes es el régimen presidencial, cuya más brillante encarnación es el régimen americano. La comparación entre los dos no es artificial:

El régimen presidencial fue inventado por los colonos de los Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de la metrópoli británica del siglo XVIII, que precisamente era la monarquía limitada.

El régimen parlamentario se caracteriza por la distinción entre el jefe del Estado, el cual no cumple más que una función honorífica, sin poderes reales, y el jefe de gobierno, que asume la dirección del ejecutivo en el seno de un gabinete ministerial, responsable con él ante el Parlamento.

⁶⁶ Duverger, Maurice. Introducción a la Política. México Ariel. 1987. pp. 120-121.

Este complejo sistema es la última fase de una evolución que ha permitido pasar de la monarquía absoluta a la democracia, sin cambiar las formas exteriores de un sistema tradicional, pero vaciándolas prácticamente de toda la sustancia.

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

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

Las fronteras de todo sistema político se encuentran enmarcadas por el tipo de estado particular de una sociedad y por la configuración de las relaciones políticas concretas.

"Las formas de estado marcan los límites de ese espacio particular que es la escena política, circunscribiendo el marco general

del papel de los partidos respecto del bloque en el poder. La escena política concierne a las modalidades concretas de la representación por partidos respecto de la acción abierta o declarada de las fuerzas sociales. La combinación de las formas de estado y de la configuración de la escena política de los regímenes políticos".⁶⁷

El sistema político, entonces, aparece delimitado precisamente por la forma de estado que rodea su espacio.

De este modo, para poder explicar, por ejemplo, el predominio del poder ejecutivo o los regímenes bipartidistas, se debe hacer referencia al análisis de la etapa de la formación social, así como a la práctica política de clase, en un período histórico determinado; en el caso de México será destacado este aspecto, en el siguiente punto del Capítulo.

Pero una misma forma de Estado no tiene siempre el mismo régimen político. Los regímenes políticos se presentan aquí como variables en el interior de los límites marcados por la forma de estado de un estadio típico, las relaciones y funcionamiento concreto de los partidos, en relación con un régimen, como variables en el interior de los límites marcados por el bloque en el poder, correspondientes a la forma de estado en ese estadio. El sistema político no puede inferirse mecánicamente ni extrapolarse, derivándolo sólo de la forma de Estado, ésta le brinda el campo de acción, pero aquél reviste sus propias características según su propio desarrollo y según el nivel alcanzado por la práctica política.

⁶⁷ Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México. Siglo XXI. 1973. p.416.

Por ejemplo, el estado liberal puede presentarse tanto en la forma de régimen de monarquía constitucional, como en la república parlamentaria. Es precisamente la particularidad que presenta cada sistema político y su diferenciación con otros sistemas, lo que permite llevar a cabo el análisis de cada uno de los fenómenos políticos, propios de cada sistema y sus rasgos más relevantes; presidencialismo, partidos políticos, parlamento, grupos de presión y encontrar que sus múltiples relaciones obedecen más que a una desorganizada relación, a una combinación que responde a las necesidades de ese sistema político, en ese propio nivel, y al de todo el sistema de relaciones económicas y sociales, en un contexto más generalizado.

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN Y REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral constituye un capítulo importante en la historia de México a través del cual se han precisado los métodos para la participación ciudadana en el procedimiento mediante el cual se elige y constituye un gobierno. La promulgación de las leyes, decretos y disposiciones sobre este aspecto es una constante en la historia del país. Sólo en el periodo de 1917 a 1991 se encuentran veintidós leyes y decretos que, en un conjunto, vienen integrando la secuencia de la producción jurídica electoral en México en el siglo pasado. También en la década de los noventa, se unen las reformas constitucionales importantes que propiciaron la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la consecuente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo, se debe señalar que el año de 1977, constituye el inicio de una reforma electoral interesante, la cual se iría perfeccionando años más adelante, a través de la aprobación de los subsecuentes ordenamientos jurídicos electorales, los cuales estarían destinados a conseguir el cambio y la transición democrática que requería la sociedad y el propio Sistema Político Mexicano, cuando el dos de julio del año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó el poder, por la decisión que ejerció libremente el pueblo de México, a través del voto en los comicios de ese año.

4.1. BOSQUEJO HISTÓRICO SOBRE LAS ETAPAS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

A partir de la "Constitución de Cádiz"⁶⁸ todas las constituciones mexicanas habían establecido el sistema político de "autocalificación"⁶⁹ de las elecciones, conforme al cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se erigieron en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión.

Con la Revolución Mexicana, se propuso el respeto del sufragio efectivo como uno de sus postulados esenciales, a fin de establecer el voto directo y de superar las prácticas electorales irregulares que caracterizaron a la dictadura Porfirista.

⁶⁸ A diferencia de la opinión sustentada por algunos autores, se considera que esta Ley Suprema es el punto de partida de la historia del Derecho Electoral Mexicano, porque la Constitución de Cádiz, del 18 de marzo de 1812, jurada y promulgada al día siguiente en la metrópoli, fue también jurada en Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año; aun cuando el virrey Francisco Javier Venegas suspendió su vigencia en diciembre de 1812, su sucesor, el virrey Félix María Calleja del Rey, la restableció al año siguiente en algunas de sus partes, principalmente en materia de elecciones de ayuntamientos, diputados a las cortes y representantes de las Juntas Provinciales. Nuevamente fue suspendida la vigencia de la Constitución Gaditana por decreto el 4 de mayo de 1814, publicado en Nueva España el 17 de agosto, a través del cual el Rey Fernando VII restableció el sistema absolutista. El 9 de marzo de 1820, como consecuencia de los levantamientos de Rafael del Riego y Antonio Quiroga, Fernando VII decretó la reanudación de la Constitución, que fue jurada en México, primero por Campeche y Veracruz y después por el virrey Juan Ruiz de Apodaca, el 31 de mayo de ese mismo año. Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1993. p.18-32 ,46-55

⁶⁹ Lo que se ha llamado autocalificación tiene su origen en la separación de poderes y en aquellos sistemas que prefieren la autonomía del Poder Legislativo como depositario de la voluntad popular. La autocalificación, que sólo opera para las elecciones de diputados y senadores, significa que ningún otro poder o autoridad puede intervenir en la decisión final sobre las elecciones de los miembros que han de integrar el Poder Legislativo". González Salas, Fernando Franco. "La calificación de elecciones", en Derecho y legislación electoral, problemas y proyectos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades - UNAM - Miguel Ángel Porrúa. México, 1993, p. 235.

No obstante, la concepción democrática del movimiento social iniciado en 1910 trascendió el ámbito de lo político, para proyectarse a todas las relaciones sociales, como quedó plasmado en la Constitución de la República de 1917.

"Como resultado de las transformaciones emprendidas por la Revolución Mexicana, el grado de desarrollo alcanzado por el país estableció las condiciones objetivas que hicieron posible que aflorara plenamente la pluralidad característica de la comunidad nacional".⁷⁰

Es necesario señalar que como antecedente a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) se distinguen tres etapas del sistema electoral en México.

La etapa formativa abarca el período de 1946 a 1963, y en ella encontramos la gestación del sistema del partido hegemónico contemporáneo, caracterizada por la variación relativa en el número y tipo de partidos con posibilidades de contender electoralmente.

Esto se debió principalmente a que al principio se *"facilitó"* el registro a los partidos, modificándose paulatinamente hasta convertirse en una situación restrictiva totalmente para los grupos disidentes de la *"familia revolucionaria"*.

En cuanto a la concurrencia de candidatos, encontramos que existió una tendencia a eliminar a los grupos políticos que gozaban de apoyo a nivel local.

⁷⁰ Duran Mejía, Alberto. Evolución del Sistema Electoral Mexicano. Trillas, México, 1976. p.22.

En lo que se refiere a resultados electorales y representación política, en ese período surgieron candidatos presidenciales que no pertenecían al PRI y lograron la movilización de grupos revolucionarios no incluidos en el régimen, además surge el Partido Acción Nacional como una oposición real al partido.

La etapa clásica va de 1963 a 1976, y se caracteriza por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales.

En cuanto a la concurrencia de candidatos, la reforma electoral de 1963 provocó que aumentara el número de candidatos por distrito electoral federal, sobre todo del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Popular Socialista (PPS).

Las oposiciones a las que se enfrentó el régimen en este período tenían un perfil más institucional y aspiraciones nacionales. Respecto a los resultados electorales, las zonas urbanizadas se relacionaban con una disminución de votación para el PRI.

Existía una parte del electorado que había manifestado el pluralismo político, pero se encontró con barreras antidemocráticas como el escrutinio de mayoría relativa, la mala distritación electoral y la manipulación de votación en las áreas rurales. Es importante destacar que estos años se dieron movilizaciones sociales que no pudieron ser encauzadas adecuadamente por el aparato estatal, y se reflejaron entonces las limitaciones que existían para que las organizaciones corporativas y los grupos sociales se convirtieran en actores políticos.

La última etapa del sistema electoral y de partidos, llamado período post-clásico abarca desde el año 1976 hasta 1990 y a esta nos referiremos a continuación.

4.1.1. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LFOPPE).

"La crisis de confianza y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno, en diciembre de 1976. El desarreglo financiero dio entrada a la estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron topes a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas".⁷¹

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

Así, "...el gobierno de la República inició desde 1977, una reforma política orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar en el pluripartidismo un clima de mayor información y de mayor conciencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país.

⁷¹ Aguilar Camín, H. y Meyer, Lorenzo. A la Sombra de la Revolución Mexicana. Cal y Arena. México, 1989. p.249.

El especialista Mario Moya Palencia resume así los objetivos de la reforma política: ...incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo, y robustecer la legitimidad de todo el sistema político".⁷²

"Jesús Reyes Heróles, quien era secretario de Gobernación en aquél momento, fue el principal promotor del proyecto de reforma política. Mediante su discurso de abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo se dio a conocer el proyecto del Estado en lo que se refiere a corrientes y su representación política en el sistema. Se reconoció la existencia de minorías que no contaban con canales de participación política adecuada. Dadas las condiciones sociales y económicas del momento: atraso, sobreexplotación, desempleo, endeudamiento externo. Estos grupos podrían coordinarse y tomar acciones políticas que representarían un peligro para el Estado. Frente a esta situación, se propuso darles un cauce en la representación política mediante los mecanismos adecuados, una reforma electoral. Así, las corrientes sociales, para presentar oposición, habrían de hacerlo a través de los partidos políticos reconocidos por la ley, y podrían desahogar sus inconformidades en las instancias pertinentes (Cámara de Diputados)".⁷³

Con todo y el discurso, la justificación por parte del gobierno de una reforma política, no reconoció abiertamente que ésta se realizó como el intento desde el Estado de superar una aguda crisis de confianza y credibilidad del pueblo en sus gobernantes y sus instituciones políticas, concretamente en la Presidencia de la

⁷² Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación. UNAM, México, 1982. p.45.

⁷³ Primer Informe de Gobierno. 1º de Septiembre de 1977, en Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, México, 1978, p. IX.

República y los partidos políticos; solo así podría atenuarse un cambio violento en las estructuras políticas de la nación.

“Así, el veintiocho de diciembre de 1977 se constituye la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Ésta se caracterizó por llevar hasta la cúspide la tendencia iniciada en 1946 de privilegiar los partidos políticos como interlocutores entre el Estado y la sociedad civil. Mediante una reforma a la Constitución Política, se elevó al rango supremo el reconocimiento de los partidos políticos nacionales, al definirlos como entidades de interés público. Con la LFOPPE puede afirmarse que se consolida en México el llamado Estado de partidos por el cual la integración de los grupos ciudadanos en el Estado se efectúa por mediación de los partidos políticos. Así, son estos, más que los electores, los organismos electorales o los aspectos de efectividad del sufragio, los verdaderos protagonistas y beneficiarios de la ley promulgada por el entonces presidente José López Portillo.

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

- *"Se designa a los partidos políticos como entidades de interés público. Éstos tendrán derecho permanente de uso de los medios de comunicación.*

- *Se establece que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa (electos en distritos electorales uninominales) y 100 diputados de representación proporcional (electos por el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales).*

- *Se forma la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales.*
- *Crea las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.*
- *La calificación de las elecciones se haría a través del Colegio Electoral. Se adicionó la procedencia de los recursos de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.*
- *Se precisa, en relación al gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos a un referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.*
- *Se establece que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigación en los casos de violación del voto público.*
- *Se insta el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes”.⁷⁴*

⁷⁴ Patiño Camarena, Javier. Análisis de la Reforma Política, UNAM, México, 1980, pp. 12-15

4.1.2. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

Resulta imposible sustraer el aspecto político-electoral del contexto nacional, mucho menos a partir de 1982 en que llega al poder uno de los jefes del ejecutivo que tuvo nuestro país, capacitado en la Universidad de Harvard, Estados Unidos, lo que implica el ascenso de una nueva élite al poder político, la llamada tecnocracia.

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

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

En el caso mexicano, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional tienen semejanzas entre el discurso económico y la orientación seguida particularmente desde el gobierno

de Miguel de la Madrid. Dada esta situación, la estrategia parecía consistir en fortalecer al PAN en nuestro país para establecer un bipartidismo, dejando en los extremos a partidos con una muy reducida capacidad de opción política.

De una forma u otra "el partido oficial fue depositario del ímpetu revolucionario, se desarrollaron mecanismos de reproducción del poder por la ausencia de competencia de otros partidos; más tarde, por la subordinación de los organismos de masas a sus direcciones burocratizadas, la influencia anticomunista ...y por las presiones que constantemente han ejercido los agentes del Imperialismo sobre nuestra política económica entre otras razones, el proyecto revolucionario todavía vigente en el cardenismo fue abandonado y cada vez más el partido de la Revolución fue perdiendo la capacidad de representar realmente los intereses populares".⁷⁵

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

Cabría presentar, en este momento, una breve síntesis de la situación general que se estaba viviendo en nuestro país en ese momento. El aspecto económico es quizá uno de los que más repercusiones tuvo en el ámbito electoral y el resultado de las elecciones, ya que la estabilidad en que se había desenvuelto México a partir de la década de los cuarenta había significado una fuente de legitimidad para el Estado Mexicano. Durante el gobierno de José López Portillo, en 1978, se descubrieron importantísimas reservas de

⁷⁵ Gómez Tagle, Silvia. Los Partidos, las Elecciones y la Crisis. Primer Informe sobre la Democracia: México 1988. México, 1989. p.210.

petróleo y gas natural en la zona del sureste de México. A partir de ese momento, el ritmo de crecimiento comenzó a recuperarse y por lo tanto se restauró la confianza que los grandes inversionistas extranjeros habían perdido paulatinamente.

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

Sin embargo, y quizás al no haberse recuperado del gran impacto y sorpresa del panorama económico incierto, la población, en esos primeros años, no manifestó su malestar y desconfianza en el gobierno mediante movimientos políticos independientes, sino que buscó opciones institucionales de derecha. Así, en las elecciones municipales de Chihuahua en 1983, la oposición panista ganó once

presidencias municipales y once diputaciones locales. Además, ganó también la C.d. de Durango y Guanajuato en el mismo año. Para el año siguiente, en las elecciones locales de Baja California y Yucatán, el partido del Estado había establecido mecanismos bien organizados para manipular la votación. Más adelante, en las elecciones para gobernador de Nuevo León y Sonora, hubo violentas protestas en varias localidades por parte de los panistas, quienes reclamaban su victoria. Cabe destacar que varios prominentes empresarios norteros apoyaban dichas protestas, como una forma de manifestar su inconformidad a la crisis, la corrupción y el centralismo.

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

Por último, se mencionará que dentro del partido del Estado surgió también un movimiento que buscaba democratizar a su organización, ya que el Presidente de la República gozaba de todo el derecho de designar a su sucesor sin tomar en cuenta a los miembros del PRI. Se le denominó "*Corriente Democrática*" y estaba encabezada, entre otros, por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. En todo tiempo plantearon que sus demandas se encuadraban dentro de los Documentos Básicos del partido, en donde se declaraba buscar el logro de una democracia integral, pero en cambio sólo encontraron intolerancia e inflexibilidad. Así, el dirigente nacional del partido, en la XIII Asamblea, invitó a los miembros de la Corriente Democrática a

no alterar las funciones partidistas o buscar su afiliación en otras organizaciones políticas. De esto nació una fuerza independiente de centro izquierda que, aprovechando la ley electoral vigente, formó, junto con el Partido Popular Socialista, (PPS) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, (PARM), Partido Mexicano socialista (PMS) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST) la coalición llamada Frente Democrático Nacional, que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial para las elecciones de 1988.

Dentro de este panorama, el titular del Ejecutivo envió, junto con la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otra donde proponía el Código Federal Electoral, que sustituía a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Manifestó el presidente de la República, que *"...no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos"*.⁷⁶

Los procesos electorales por esta razón, continúa diciendo el titular del Ejecutivo *"...han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido"*.⁷⁷

⁷⁶ Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987. Publicada en el Diario Oficial de la Federación México, 1987. pp. 57-58

⁷⁷ Idem. p.57.

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

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

- *La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación;*
- *La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;*
- *La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados.*
- *El uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;*
- *La ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;*
- *La ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades, y*

- *La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones”.*⁷⁸

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

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

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

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

Los avances del Código impulsado por el gobierno, con el apoyo y el consenso de cinco de los seis partidos representados en la Cámara, se ubican en estas áreas:

⁷⁸ Ibidem. p. 58

"1) Sustitución de la Comisión Federal Electoral por el Instituto Federal Electoral, que es un Organismo Público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio;

2) Instauración del Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo en esa materia, con facultades para la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como para la imposición de sanciones, en contra de cuyas resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, salvo en casos previstos en la Constitución;

3) Elaboración de un nuevo padrón electoral, actualizado y confiable;

4) Expedición de una nueva credencial de elector, con la fotografía del ciudadano para su cabal identificación y el reconocimiento de su validez como documento oficial;

5) Adiciones al Código Penal por incorporar la figura de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, para castigar los ilícitos relativos al así nombrado fraude electoral". ⁷⁹

En cuanto al punto dos, es necesario advertir, que por imperativo constitucional y legal, las resoluciones del Tribunal Electoral dejaron de estar sujetas al interés o conveniencia política y a la concertación partidista, no siempre ajustada a Derecho, para adquirir auténtica naturaleza de sentencias, sólo modificables o

⁷⁹ Rivera Gómez, Joaquín. El Nuevo Sistema Político y la Lucha por el Cambio. Editorial Ramírez. México, 1992. p.83

revocables por razones estrictamente jurídicas, de acuerdo a las hipótesis previstas en el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar del progreso que representó la reforma constitucional de 1990, el movimiento normativo-jurídico de las controversias político-electorales no se detuvo ahí; en 1993 volvió a dar un paso considerable, al ser reformados los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del órgano jurisdiccional electoral federal.

Mediante decreto del dos de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día tres, en vigor a partir del cuatro del mismo mes y año, se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma constitucional se dio por concluido el periodo en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo el sistema jurídico de heterocalificación, encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase contenciosa al Tribunal Federal Electoral.

El texto del párrafo primero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, quedó al tenor siguiente:

"El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas... y hará la asignación de senadores de primera minoría..... Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional".⁸⁰

De la transcripción precedente se desprende, que de la legislación federal mexicana quedó derogada la institución de los Colegios Electorales, en cuanto a la elección de diputados y senadores; a cambio, para la revisión de los fallos recaídos a los recursos de inconformidad, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional, que a la letra disponía:

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La Ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".⁸¹

⁸⁰ Gámiz Parral, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Noriega Editores. México, 1995. p. 91.

⁸¹ Idem. Pág. 91

En concordancia con los preceptos transcritos con antelación, el Poder Constituyente Permanente dispuso en el párrafo decimosexto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que:

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución".⁸²

Congruente con el nuevo sistema de calificación electoral de los miembros del Poder Legislativo Federal, el párrafo decimotercero del artículo 41 Constitucional estableció:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración".⁸³

Por mandato constitucional expreso, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como máxima autoridad jurisdiccional electoral y, en consecuencia, la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal, tratándose de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, no así en la elección presidencial, en la cual la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, seguía siendo la última instancia (Art. 74, fracción I de la Constitución).

⁸² Idem. Pág. 91

⁸³ Idem. Pág. 91

La comentada evolución legislativa llegó a su máxima expresión en agosto de 1996; por decreto de veintiuno de agosto, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, en vigor a partir del día veintitrés, el Constituyente reformó nuevamente, entre otros, los artículos 41, 60, 74 fracción I, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la propia Ley Suprema de la Federación.

Con estas Reformas Constitucionales se dio por concluida también la historia de la calificación política de la elección presidencial, otorgando la correlativa facultad jurídica a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para conceder a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la atribución exclusiva de expedir el bando solemne, a fin de dar a conocer en toda la República, la declaración de Presidente Electo que haga el Tribunal (Art. 74, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4.1.4. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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

"En la nueva legislación se precisó la naturaleza jurídica de la función electoral, puntualizando que la organización de las elecciones federales es una función del Estado que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos".⁸⁴

En este sentido, la legislación prescribió que dicha función estatal se realizara a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que sería la autoridad en la materia, para operar profesionalmente en su desempeño y trabajar autónomamente en sus decisiones.

Entre otras de las innovaciones introducidas por la reforma electoral de 1989-1990, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral (Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral), a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientada a lograr la idoneidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades. De igual manera, se establecieron recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales. Para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada, los partidos políticos y los ciudadanos pueden acudir a los órganos colegiados del propio Instituto o al Tribunal Electoral, órgano encargado de impartir justicia de manera definitiva e inatacable en las controversias que se sometan a su consideración.

⁸⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Editorial Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Con base también en las reformas al marco normativo, se integró un padrón electoral totalmente nuevo, es decir, sin considerar ningún registro o listado preexistente, para las elecciones federales de 1991. El conjunto de modificaciones legislativas adoptadas en 1989-1990 se puso a prueba en dichas elecciones, las cuales se caracterizaron por un ambiente de civilidad expresado en un reducido número de incidentes.

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

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

- *"Su competencia para llevar a cabo la declaración de validez y expedición de constancias para la elección de diputados y senadores.*

- *La regularización del financiamiento de los partidos políticos y el establecimiento de topes a los gastos de campaña.*

- *La difusión inmediata de resultados electorales".⁸⁵*

⁸⁵ ¿Qué es el Instituto Federal Electoral?, Editorial Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electora, México, 1993. p.2.

Asimismo, la reforma de 1993 otorgó plena jurisdicción al Tribunal Federal Electoral para resolver de manera definitiva e inatacable, las controversias que se susciten en torno a las elecciones de diputados y senadores.

Finalmente en mayo de 1994 se promulgó la reforma a la legislación electoral en la que se manifestó el propósito de incrementar el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisión de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral (consejeros electorales); así como de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital (consejeros locales y distritales.)

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

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

1. *"Contribuir al desarrollo de la vida democrática.*
2. *Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.*
3. *Integrar el Registro Federal de Electores.*

4. *Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.*
5. *Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.*
6. *Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.*
7. *Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política”.*⁸⁶

4.2. EL PROCESO ELECTORAL DE 1988

Dentro de este cambio democrático que ha venido sufriendo el Estado mexicano, es conveniente hacer alusión al proceso electoral del año de 1988.

Los comicios de 1988 representaron un duro golpe para el partido en el poder Partido Revolucionario Institucional (PRI). A pesar del maquillaje de las cifras electorales y de las maniobras innumerables que terminaron por imponer al candidato Carlos Salinas de Gortari en la presidencia; el Partido Revolucionario Institucional no logró obtener la mayoría real del pueblo mexicano. A partir de entonces, la preocupación por crear una nueva ley en materia electoral, era una necesidad imperiosa, para tener un poco más de confianza en la credibilidad electoral.

⁸⁶ Ibidem. p.3.

Manuel J. Clouthier fue el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República en 1988. Su campaña política se distinguió por ser una de las mejor planificadas e imaginativas, aunque su experiencia personal en la participación política partidista fue relativamente nueva.

Gumersindo Magaña en el año de 1987 fue nominado por el Partido Demócrata Mexicano (PDM) como su candidato a la Presidencia de la República.

Por el lado de la izquierda, la figura más importante de 1988, fue Heberto Castillo, el cual fue postulado por el Partido Mexicano Socialista (PMS).

Otra candidata de izquierda fue Rosario Ibarra de Piedra. En 1982, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (de inspiración trostkista) la postuló como su candidata a la Presidencia de la República, siendo la primera mexicana que aspiraba a ese importante cargo. En septiembre de 1987 fue postulada nuevamente por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y otras organizaciones populares menores, para contender en los comicios de julio de 1988 por la Presidencia de la República.

En este sentido, dos militantes del partido en el poder fueron candidatos a la Presidencia de la República: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Carlos Salinas de Gortari. También como ha sucedido muchas veces, la gran confrontación se dio entre los dos militantes del PRI aunque uno de ellos haya sido expulsado del partido.

Siendo aún gobernador de Michoacán, Cárdenas leyó el 30 de agosto de 1985 una ponencia durante la VIII Jornada de Historia de Occidente celebrada en Jiquilpan, en la que sostuvo que la Revolución Mexicana fue desviada de su camino desde 1940, cuando su padre dejó la Presidencia de la República. En esa ocasión señaló que desde entonces en la conducción del país han prevalecido corrientes ideológicas ajenas a los propósitos originales de la revolución. Evidentemente esa ponencia le valió un grave conflicto con el gobierno de Miguel de la Madrid. La Secretaría de Programación y Presupuesto le restringió los recursos económicos y la de Gobernación lanzó una fuerte campaña política para hacerlo aparecer como peor gobernante de la historia de Michoacán.

Detrás de este conflicto con el poder comenzaba a gestarse la Corriente Democrática, como una alternativa dentro del PRI. Entraba en conflicto una de sus alas, personificada por Cuauhtémoc Cárdenas, que reivindicaba el nacionalismo y la política de tutelaridad del Estado mexicano sobre los trabajadores.

El surgimiento de la Corriente Democrática del PRI se dio finalmente, cuando otro hombre problemático para la clase política, Porfirio Muñoz Ledo, se alió con Cárdenas. Muñoz Ledo y Cárdenas aunque diferían en posición, pues uno pretendía recuperar la revolución traicionada en 1940 y el otro llevar al PRI hacia la socialdemocracia, fundaron la Corriente Democratizadora dentro del PRI. Ambos tuvieron la oportunidad de expresarse en la XIII Asamblea del Partido Revolucionario Institucional, donde Cuauhtémoc Cárdenas repitió su posición de Jiquilpan, acusando a los gobiernos posteriores al de su padre, incluido el de Miguel de la Madrid, de traicionar a la Revolución Mexicana. Ante esa osadía, el Comité

Ejecutivo del PRI encabezado por Jorge de la Vega Domínguez, un distinguido político por su voluntad conciliadora, trató de expulsarlo del partido. No lo pudo hacer porque para ello hubiera necesitado un dictamen de la Comisión de Honor y Justicia del Partido que no estaba integrada. A su vez, Cuauhtémoc Cárdenas adujo que era priísta y que pretendía el cambio dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), especialmente en la selección de candidatos, particularmente a la Presidencia de la República, que debería hacerse democráticamente.

“Poco después de estos acontecimientos, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) le ofreció a Cárdenas la candidatura a la Presidencia, pero la rechazó. Sin embargo, en medio de un aparente acoso por parte del PRI, poco después del destapamiento (sic) de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas aceptó la postulación del PARM. Por ese motivo fue expulsado del PRI por la Comisión Política del Partido en una determinación con base estatutaria, por haber aceptado la postulación de un partido de oposición”.⁸⁷

Por cierto, aceptada la postulación, su compañero de Corriente Democratizadora, Porfirio Muñoz Ledo, se alió con él en la aventura, naciendo así el cardenismo de 1988.

Poco después, los tres partidos históricamente leales al PRI, apoyaron la candidatura de Cárdenas. Todos ellos de alguna manera veían en peligro su registro.

⁸⁷ Lajous, Adrián. *La Contienda Presidencial*. Diana. México, 1988. p. 57.

A continuación nació el Frente Democrático Nacional, al que con el tiempo se le sumaron un buen conjunto de organizaciones gremiales y políticas. Con esas fuerzas contendió Cárdenas por la Presidencia, hasta que se le sumó el Partido Mexicano Socialista (PMS). Finalmente tuvo el apoyo de cuatro partidos con registro y una multiplicidad de organizaciones populares.

El seis de julio de 1988 fue un día muy largo para todo aquel que estuvo vinculado con el proceso electoral. Sucedió que, oficialmente, se había montado un sistema computarizado que permitiría tener los primeros resultados de las elecciones en la noche del 6 de julio. El sistema estaba diseñado de la siguiente manera:

En cada uno de los 300 comités distritales electorales estaría un representante del Registro Nacional de Electores. Estos representantes esperarían hasta tener los resultados de las casillas del Distrito correspondiente y los comunicarían al Registro Nacional de Electores por vía telefónica. Resulta que, cerca de las 18:00 horas, todas las terminales de computadora se encendieron sorpresivamente y aparecieron datos provenientes del estado de Hidalgo, pero como todavía no era hora para que terminaran las elecciones, los representantes de los partidos de oposición alegaron que todo era una farsa, que se tenían preparados datos ya cargados en la computadora para inducir el fraude. Las terminales no se volvieron a encender.

4.3. LA REFORMA POLÍTICA DE 1994 Y 1996 Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Como ha sido señalado*, el 13 de mayo de 1994 se promulgó la reforma a la legislación electoral específicamente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se manifestó el propósito de incrementar el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisión de los órganos de dirección del IFE (consejeros); así como de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital (consejeros locales y distritales).

A pesar de dicho precedente, consideró que la reforma realizada el veintidós de agosto de 1996 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye uno de los mayores avances en materia electoral, que permiten hablar de una democracia más firme en México, por lo cual se debe hablar de una continua transición democrática. En el mismo sentido, es una reforma innovadora, siendo que se legisla, de manera novedosa, en los siguientes aspectos:

- *Respecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer en casos de que se legisle en materia electoral pero contraviniendo las disposiciones constitucionales.*

- *Se modifica la estructura del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que se establece un Tribunal Electoral como órgano especializado en la materia, y que después de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en relación al artículo*

* Vid. Supra p. 93

105, fracción II), es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, sus decisiones serán definitivas e inapelables.

- *Se perfeccionan las garantías de seguridad jurídica con relación a la materia electoral.*
- *Es atacable todo acto o resolución de cualquier autoridad electoral federal que viole los principios de la constitucionalidad y la legalidad; todo acto interproceso o intraproceso que no se ajuste a dichos principios, es impugnabile por la vía administrativa y por la vía judicial, según sea el caso.*
- *El proceso de heterocalificación electoral se perfecciona, los organismos electorales califican la elección; en caso de ser impugnada, resuelve en última instancia, de manera definitiva e inapelable, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*
- *Son perfeccionados los derechos político electorales en un catálogo reducido y se protegen de manera constitucional y legal.*
- *Es creado un sistema federal electoral en cuanto a la impartición de la Justicia Electoral, en virtud de que los Entes Federados deben establecer un sistema electoral conforme a los principios constitucionales; además, si sus autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales violentan algún principio de la Constitución de la República, entonces podrán ser impugnados dichos actos o resoluciones ante el Tribunal*

Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá de manera definitiva e inatacable.

- *Cabe destacar, que como producto de dichas reformas, se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”.*⁸⁸

4.4. LAS ELECCIONES FEDERALES DEL AÑO 2000

El cambio democrático experimentado el dos de julio del año 2000 puede resumirse en palabras del profesor Javier Becerra Chávez:

*"El domingo 2 de julio el voto de los ciudadanos y el impecable desempeño del Instituto Federal Electoral (IFE) terminaron con 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un clima de paz y tranquilidad. El fantasma del fraude y la inestabilidad que podría ocasionar, desapareció al conjuro de millones de votos. El presidente Zedillo se portó a la altura de las circunstancias y reconoció el triunfo opositor a unas cuantas horas de que las casillas habían sido cerradas, lo cual bloqueó cualquier tentativa priista de enturbiar el proceso. Ha sido un aterrizaje terso de la prolongada y en ocasiones desesperante transición mexicana a la democracia”.*⁸⁹

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial. Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, México, 1996.

⁸⁹ Becerra Chávez, Javier. Las Elecciones Federales del año 2000: La Hora de la Alternancia. El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 2001. p. 305-306

La información fluyó con celeridad y transparencia. Las encuestas de salida adelantaron ya desde unos minutos después del cierre de las casillas las tendencias en los dos estados que elegían gobernador, Morelos y Guanajuato. En ambos la tendencia era clara e irreversible: el Partido Acción Nacional (PAN) arrasaba. Las televisoras y radiodifusoras dieron a conocer en el plazo legal (a partir de las 20:00 horas) las tendencias nacionales surgidas de sus encuestas: Vicente Fox se alzaba con el triunfo de manera contundente con una votación de alrededor del 44%, con más de seis puntos de ventaja sobre Labastida. Minutos después la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CNIRT) fortalecía esta información con su propia encuesta. Cuando el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), José Woldenberg, anunció los resultados de sus conteos rápidos ya todo México sabía que el triunfo de Fox era irreversible. La información proporcionada por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a lo largo de toda la noche, casilla por casilla, distrito por distrito y entidad por entidad le brindó al país una fotografía de su nueva realidad política: el viejo partido hegemónico, el partido de Estado que había ocupado la presidencia desde 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)- que parecía realmente invencible- al final fue derrotado en la contienda presidencial. Afortunadamente, hoy no discutimos acerca del fraude. Hoy ya discutimos acerca de los resultados del voto ciudadano y de la necesaria consolidación de la democracia.

Vicente Fox, candidato de la coalición Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), gana la presidencia pero no obtiene la mayoría absoluta. Menos de la mitad de quienes votaron lo llevaron a la presidencia, pero poco más de la mitad votaron por otras opciones.

Esta realidad ya se anunciaba desde 1988 cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fraude de por medio, apenas rebasó la línea del 50%. Después de la efímera recuperación de dicho partido en 1991, que lo llevó de nuevo arriba del 60%, las elecciones de 1994 y 1997 confirmaron la tendencia: la época de la unanimidad había quedado atrás. Quien gane su acceso al poder a partir de ahora lo hará por mayoría relativa. El poder ya no puede ser absoluto; inevitablemente es, y será aun más con toda claridad a partir del uno de diciembre del año 2000, un espacio compartido y en ocasiones dividido.

4.5. LAS ELECCIONES FEDERALES DEL 2003

El sueño de la democracia no se construye únicamente por un cambio en el partido gobernante; sino que esto implica ejercer con eficacia y eficiencia el ejercicio del poder político, y por ende la gestión gubernamental, aspectos que posibilitan el logro de la democracia.

No hay nada que celebrar, como se sabe, el gran ganador de las elecciones federales del seis de julio del año 2003, fue la abstención. Casi 60 por ciento del padrón electoral desairó las urnas. Otros anularon sus votos. Partidos Políticos y funcionarios públicos, la clase política en su conjunto, recibieron una severa advertencia de millones de personas desencantadas con la política institucional. Quienes se embarcaron en enérgicas campañas para convencer a los electores de asistir a las casillas no fueron escuchados. Este aumento del abstencionismo no es ajeno a ciertos hechos que han modificado la fisonomía del país y que los partidos políticos no parecen haber comprendido cabalmente en sus modalidades de intervención política.

El primero es el éxodo que ha arrancado a millones de personas de sus lugares de nacimiento y trabajo y ha hecho de la migración (tanto interna como hacia Estados Unidos) un fenómeno central del México contemporáneo.

El segundo, la base productiva y la precarización laboral que han disuelto identidades y lealtades tradicionales asociadas al mundo del trabajo y a clientelas electorales.

Finalmente destaca el creciente número de conflictos sociales en todo el país que se desarrollan al margen de los partidos políticos o de los intermediarios sociales tradicionales.

Pese a la derrota en las elecciones presidenciales de hace tres años, el PRI fue el partido más votado en los comicios del seis de julio. Su recuperación es notable. No obstante su crisis y pleitos internos, los escándalos de corrupción en los que se ha visto envuelto y el descrédito de sus principales dirigentes, nadie llenó el vacío nacional que su descalabro presidencial dejó. Enfrentado a la disyuntiva de emprender una ofensiva a fondo contra el *tricolor* o negociar con él para mantener la gobernabilidad, el gobierno de Vicente Fox apostó por la negociación con su adversario. En lugar de hacer justicia y juzgar los crímenes del pasado se ofreció a los priístas una amnistía *de facto*. Incluso se mantuvo a muchos de sus dirigentes en puestos claves de la administración pública.

Las elecciones muestran que el Partido Revolucionario Institucional no es sólo un partido, sino parte de una cultura política profundamente arraigada tanto en la población como en otras formaciones partidarias. Por lo que el clientelismo y las redes de

intercambios de favores por votos se mantienen prácticamente intactos en sectores populares. Los comicios evidenciaron además que una parte de los señores del dinero siguen viendo en ese partido el mejor instrumento para salvaguardar sus intereses.

El declive del Partido Acción Nacional (PAN), es notable. Es el gran perdedor de la jornada. Los electores lo penalizaron. El *efecto Fox* a escala electoral se convirtió en el *defecto Fox*. Las expectativas que levantó se han transformado en desilusión. Su gestión ha sido decepcionante; sus resultados, escasos. El gobierno del cambio ha hecho pocos cambios en las políticas públicas. Durante los últimos tres años la economía no creció, no se combatió la corrupción del pasado y hubo un retroceso en la separación entre la Iglesia católica y el Estado. Aliados claves del gobierno de Fox al inicio de su administración, como los empresarios y Washington, se volvieron, al paso del tiempo, sus críticos.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se recuperó parcialmente del descalabro sufrido en las elecciones presidenciales de 2000. Lo más notable es su triunfo en la ciudad de México, producto de la popularidad de López Obrador. Quedó, sin embargo, muy lejos del 26.5 por ciento que obtuvo en 1997. Su estrategia de hacer alianza con desprendimientos del PRI contra candidatos surgidos de sus filas, puesta en práctica en San Luis Potosí, Campeche y Colima, resultó un fracaso. La segregación de los dirigentes campesinos del sur de Sonora en la campaña para gobernador y en las candidaturas a diputado debilitó su votación. En Nuevo León prácticamente desapareció. El PRD es en el norte de México una fuerza marginal.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2003

Districtos													can. no registr.	Votos Nulos	Casillas Recibidas	Casillas Totales	Participación
Votos	7,842,862	5,900,404	4,520,598	614,851	1,016,335	581,683	69,632	180,121	231,760	103,867	119,660	3,434,440	26,010	957,410	115,315	122,131	41.78%
Porcentajes	30.64%	23.05%	17.66%	2.40%	3.97%	2.27%	0.27%	0.70%	0.91%	0.41%	0.47%	13.42%	0.10%	3.74%			
Districtos	83	117	55	0	0	0	0	0	0	0	0	45	0	0			
<u>Circunscripción</u>	2,224,190	1,480,793	595,282	119,126	263,594	79,664	13,657	66,192	34,173	24,479	26,225	752,365	6,007	185,745	24,039	25,993	46.96%
<u>Circunscripción</u>	1,873,177	896,856	448,568	217,590	83,767	65,873	10,908	22,794	32,322	13,319	19,983	1,494,669	3,988	198,994	24,213	25,813	43.10%
<u>Circunscripción</u>	1,291,228	1,748,918	722,732	104,718	198,875	231,684	9,003	38,596	29,834	18,148	17,650	181,912	3,496	176,142	22,294	23,401	41.00%
<u>Circunscripción</u>	1,395,609	1,284,667	1,558,317	87,878	383,888	107,317	15,928	28,974	83,829	26,295	26,027	0	6,773	221,377	22,408	23,269	41.83%
<u>Circunscripción</u>	1,058,658	489,170	1,195,699	85,539	86,211	97,145	20,136	23,565	51,602	21,626	29,775	1,005,494	5,746	175,152	22,361	23,655	35.77%

CAPÍTULO V

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y SU REPERCUSIÓN EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

5.1. DEMOCRACIA EN MÉXICO: REALIDADES Y RETOS

La conformación del estado democrático en México, ha estado ligado invariablemente al avance de nuestro sistema electoral. De hecho la conformación de este último, obedece a la consolidación del estado de derecho que se encuentra presente en el devenir histórico de la nación mexicana.

Cabe destacar que de acuerdo con el especialista Elías Díaz, las características generales que corresponden, como exigencia más básicas e indispensables, a todo auténtico estado de derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes:

- a) "Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos liberales fundamentales: garantía jurídico formal y efectiva realización material".⁹⁰

⁹⁰ Díaz, Elías. Estado de Derecho y Democracia. Taurus Ediciones, Madrid. 1981. p. 31

Así, desde el punto de vista estrictamente formal o constitucional nuestro país es una democracia a partir de 1917. Siendo que en el texto original de nuestro ordenamiento constitucional se contemplaban las instituciones y las reglas de un sistema democrático representativo, la división de poderes, los derechos fundamentales y sus mecanismos de garantía.

Sin embargo, a raíz de la elección del dos de julio del 2000, el tema de la transición a la democracia, fue reabierto, producto de la alternancia en la Presidencia de la República.

Cabe aclarar que el término transición, aplicado a los fenómenos políticos, fue utilizado en su sentido originario para referirse a la transformación de un sistema político constitucional en otro distinto, no simplemente para hablar de un cambio de régimen o de partido del poder.

Así para que podamos hablar correctamente de transición es necesario que se verifique un cambio radical que toca la estructura de la forma de gobierno o de la arquitectura misma del Estado.

Una transición es aquella que vivieron las monarquías absolutas cuando se transformaron en estados democráticos o en monarquías parlamentarias; o aquella que sufrieron los sistemas totalitarios cuando se constituyeron en democracias.

En estricto sentido una transición implica un cambio de forma de contenidos que normalmente se cristalizan en un nuevo régimen político-constitucional. Prueba de ello es que casi todas las transiciones se han concretado con la expedición de nuevas cartas

fundamentales; tal es el caso de: Portugal España, Europa del Este y los países latinoamericanos, los cuales salieron de grandes periodos de dictadura.

En este sentido quisiera sostener, de que actualmente no es correcto hablar, en estricto sentido de una transición sino, más bien de un profundo y muy importante cambio político. Así, lo que cambio en nuestro país como consecuencia de las elecciones federales del año 2000 no fue el sistema político en sí, sino el partido en el poder, como resultado de un proceso electoral.

Claro, es evidente que el proceso de cambio al que nos referimos no fue algo improvisado, sino una lenta y gradual transformación, que en su conjunto, permitió la alternancia, consolidándose entonces más bien los procesos democráticos de elección popular, que se fundamentan primordialmente en el avance del sistema electoral mexicano.

Ahora bien, en México se puede hablar de un cambio en el modo en el que se tomaban las decisiones políticas y en el modo mismo de hacer política, pero no de un cambio de régimen político-constitucional. Tan es así, que las bases constitucionales del Estado mexicano siguen siendo, en esencia, las mismas que hace ochenta y seis años. Sin embargo, muchas reformas e inclusión de diversos artículos a la Constitución, han sido el soporte para consolidar los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como la organización de las elecciones de los integrantes del poder Legislativo y Ejecutivo.

Por eso es que el cambio no consistió, pues, en una profunda transformación de nuestro régimen constitucional, sino en la verdadera aplicación de las reglas del juego democrático, muchas de las cuales existían pero no eran aplicadas, aunque muchas otras, es cierto, tuvieron que ser innovadas, como ya lo hemos visto en los capítulos anteriores.

A pesar de todos los cambios en el juego democrático, hay que preguntarse si: ¿se avanza hacia una democracia más real en México, con el simple hecho de que otro partido político detente la Presidencia de la República? Ello se pudiera traducir que sí, pero haciendo un análisis retrospectivo de nuestra realidad, nos damos cuenta que un importante porcentaje de la misma clase política y económica, anterior al cambio, sigue manteniendo en sus manos los lazos del poder y por consiguiente la misma corrupción, malos manejos, clientelismos, burocracia, trafico de influencias, entre otros, en muchas de las áreas principales del gobierno, afectando a la sociedad en su conjunto.

Como se sabe, los primeros tres años de la administración del presidente Fox, han estado llenos de claroscuros que invitan a la esperanza o al desaliento, depende de la perspectiva con la que se le mire.

Sin los problemas de legitimidad que tuvieron que enfrentar los anteriores presidentes mexicanos surgidos de procesos electorales viciados de inicio, se esperaba que con la llegada de un político sin compromisos claros con el régimen pudiera desterrar los problemas de impunidad, corrupción y clientelismo que pervivieron durante decenios.

Aunque existen más de un centenar de procesos abiertos de corrupción en contra de funcionarios de la actual y de pasadas administraciones, así como se ha podido eliminar paulatinamente a malos elementos de los cuerpos de seguridad, y se han estado transparentando cada día más las licitaciones públicas, entre otros aspectos, que antes se definían por tratos de favor de los antiguos gobernantes, quedan muchos temas aún sin resolver.

Ahí está el mayor quebranto financiero en la historia de la banca mexicana que será pagado por todos los mexicanos, ahí están los asesinatos políticos sin esclarecer, ahí las promesas incumplidas de solucionar el conflicto zapatista "en quince minutos", ahí está el preocupante avance del narcotráfico en varias zonas del país.

Después de tres años, Vicente Fox pide paciencia a la población que le votó viendo en él la personificación del "cambio". Aunque aún mantiene índices de popularidad muy altas, sus últimas propuestas han sido mal recibidas por la población. Sobre todo, su reforma fiscal y eléctrica, en la primera se propuso la imposición de una tasa del 15% de IVA a alimentos y medicinas, por la que libró una lucha legislativa en el congreso del país de la que no resultó vencedor. Y en la segunda, donde se buscó permitir la entrada de capital extranjero para abastecer el subministro de energía eléctrica en el país, la cual tampoco fructificó.

El combate a la pobreza, uno de los temas que más le preocupa a todos los sectores de la población, no ha sido encausado y mucho menos resuelto. Fox sabe que un país con 40 millones de personas en extrema pobreza es una injusticia insoportable, además de ser una

bomba de tiempo, que, de no atenderse será en el mediano plazo, un peligro para el sistema político democrático en México.

Además, Fox tiene ante sí el gran reto de afrontar los crímenes políticos cometidos en el pasado para renovar la confianza en la justicia y ventilar los armarios del poder, cerrados y concluidos por el anterior régimen. Con los problemas políticos internos sin resolver, la nueva administración no cuenta con el apoyo y la confianza de las demás fuerzas políticas, para abordar los cambios estructurales que la economía mexicana requiere y eso seguirá lastrando el desarrollo del país.

Sabe Fox que no puede pedir más paciencia, que su tiempo de prueba ha pasado y que los mexicanos comenzarán a pedirle cuentas cada vez con mayor insistencia.

Bajo el anterior panorama, puede argumentarse que el país vive una crisis en su sistema político democrático; ya que la capacidad de representar a la sociedad y de realizar la voluntad de la mayoría es prácticamente deficiente en México, además de que la sujeción a la ley de los poderes públicos en donde supuestamente se vigila adecuadamente el control de la legalidad de sus actuaciones, deja mucho que desear en el quehacer político nacional. Por tanto, las anomalías surgen entre el modelo normativo del estado democrático de derecho y su funcionamiento de hecho.

Por ejemplo, el problema de la difusión de la corrupción política se ha convertido en uno de los temas recurrentes del debate público en el sistema político mexicano que tiene cabida al interior del

Congreso de la Unión, y dentro de todas las esferas de la sociedad civil mexicana.

La percepción de la ilegalidad política como una realidad en expansión ha contribuido a alimentar un clima de desconfianza y de descontento con respecto del funcionamiento de la democracia. Y aunque, es sabido que la corrupción puede darse tanto en la esfera pública como privada, es en la primera donde se genera más preocupación e interés por darle solución.

Sin embargo, resulta por demás los esfuerzos por disminuirla, ya que las ocasiones y oportunidades para fomentarla crecen en la medida en que se amplía el área de las decisiones públicas. Como sabemos, en México, el partido en el poder: PRI, siempre preparó el camino de la ilegalidad, ya que los agentes corruptos que permanecieron en el poder por más de setenta años, buscaron invariablemente modificar las reglas para asegurarse las máximas ganancias con el mínimo de riesgos.

Por su parte, el fuero constitucional, se presenta como un freno y distractor de la justicia para castigar a infinidad de funcionarios corruptos (diputados y senadores, sobre todo), mientras que las penalidades para los actos ilícitos que cometen, carecen de rigor jurídico para imponer castigos ejemplares a infinidad de funcionarios públicos que se han venido desempeñando dentro de los tres órdenes de gobierno; situación que se fortalece ante el clientelismo y tráfico de influencias que ejercen organismos tan importantes como la Procuraduría General de la República, e infinidad de jueces y en menor medida magistrados.

Por otro lado, los temas inherentes a los problemas de corrupción dentro de los partidos políticos, así como de ciertos funcionarios del gobierno del Distrito Federal, atentan contra la sociedad que mediante el voto popular, hizo posible que ciertos funcionarios públicos alcanzaran diversas esferas del poder, las cuales ocupan ahora para obtener beneficios personales y realizar actos de corrupción.

Bajo este panorama adverso que enfrenta el país, puede sostenerse que la calidad de la democracia en México está en peligro por el abstencionismo electoral que pudiera acentuarse para las elecciones del 2006, por los recientes escándalos de corrupción. Ya que los escándalos contribuyen a la falta de confianza en los partidos, acentúan un problema que ya existía y que se hace más agudo.

Solo por citar algunos datos, la participación electoral de los mexicanos en los comicios legislativos de 1991 fue de 66 por ciento, para 1997 bajó a 57 por ciento y para 2003 fue del 41 por ciento.

Si estas cifras revelan una tendencia, entonces la calidad de la democracia de México puede deteriorarse, siendo que la sociedad, es posible y lo más probable, que castigue al sistema de esa manera. Al fenómeno contribuyen los escándalos relacionados con irregularidades en el financiamiento de las campañas y mal manejo de recursos de los partidos.

Bajo lo anterior expuesto, puede argumentarse finalmente que el avance político democrático que requería el país se ha formalizado en las elecciones del año 2000 y del 2003. Sin embargo, los grandes

problemas que ocupa el rezago social en materia de salud y educación, pero sobre todo la extrema pobreza en la que prácticamente la mitad de la población esta sumida, se plantean finalmente como los asuntos prioritarios que debe abordar el estado y el partido que actualmente detenta el poder, el cual fue facultado por la sociedad para darle cabida a dicha problemática dentro de la agenda política nacional, en un intento de esperanza y credibilidad que el ánimo social produjo en las urnas y que intenta consolidar paralelamente con el cambio democrático que experimenta el país.

5.2. EL ABSTENCIONISMO: ALEJAMIENTO DE LAS URNAS

Como lo mencionamos anteriormente, no cabe duda de que el dato más relevante de las elecciones del 2003, fue la caída en la participación electoral (Ver cuadro). El conjunto de factores que afectan el orden político, repercuten en la respuesta de los ciudadanos al llamado de las urnas.

La inexistencia de condiciones equitativas de competencia y garantía de respeto escrupuloso al voto, además del número y perfil de los partidos contendientes los cuales operan bajo financiamientos excesivos, los malos procesos en la selección de candidatos que se llevan a cabo, las pésimas estrategias para convocar a los electores y los problemas o conflictos que se generan durante las campañas políticas, así como la corrupción de múltiples servidores públicos que pertenecen a algún partido político, son elementos que influyen en el ánimo y las opciones de los electores, alentando o desalentando su participación.

<i>Evolución del abstencionismo</i>	
<i>1946</i>	<i>13.6</i>
<i>1949</i>	<i>27.7</i>
<i>1952</i>	<i>25.5</i>
<i>1955</i>	<i>31.2</i>
<i>1958</i>	<i>28.4</i>
<i>1961</i>	<i>31.7</i>
<i>1964</i>	<i>33.4</i>
<i>1967</i>	<i>37.1</i>
<i>1970</i>	<i>35.7</i>
<i>1973</i>	<i>39.6</i>
<i>1976</i>	<i>38.0</i>
<i>1979</i>	<i>50.7</i>
<i>1982</i>	<i>33.2</i>
<i>1985</i>	<i>49.4</i>
<i>1988</i>	<i>52.6</i>
<i>1991</i>	<i>34.4</i>
<i>1994</i>	<i>22.8</i>
<i>1997</i>	<i>43.0</i>
<i>2000</i>	<i>36.8</i>
<i>2003</i>	<i>58.5</i>
<i>Fuente: Instituto Federal Electoral</i>	

En México el pasado autoritario y la larga historia del fraude electoral hicieron que la confianza en una autoridad electoral imparcial fuera un primer requisito político-institucional para alcanzar una participación electoral libre y en condiciones competitivas, es decir, genuinamente democrática.

Aunque la confianza con que cuenta el Instituto Federal Electoral (IFE) se debe en primer lugar a la autonomía que tiene conferida y que orienta su actuación, todavía la sociedad tiene dudas sobre su cabal imparcialidad y legalidad. Esto por los obstáculos que

existieron para investigar los "Amigos de Fox" y el Pemexgate. Y porque además, es clara la influencia que tienen ciertos grupos de poder sobre dicho organismo y sobre la presidencia y los consejos electorales del mencionado Instituto Federal Electoral (IFE).

Aunado a esto, la sociedad siempre considerará que invariablemente un gobierno que no soluciona los problemas de empleo, de pobreza, salud y educación, aunque tenga elecciones limpias, no será democrático. Ya que es evidente el descuido que a imperado sobre estos rubros tan importantes para el desarrollo de la sociedad mexicana.

El llamado que un grupo de intelectuales y ecologistas hizo para votar a su favor resultó insuficiente para atraer los sufragios necesarios. La capacidad de convocatoria que "los abajo firmantes" tienen hoy en día ha cambiado significativamente en comparación con la que disfrutaban hace veinte años, cuando eran reconocidos como elementos claves en la formación de la opinión pública en favor de la democracia y los derechos humanos. Si hace unos años eran considerados claves en la transición a la democracia hoy son, tan sólo, una voz entre muchas. Además, no es lo mismo abogar por una causa de utilidad pública que hacerlo al margen de una gran movilización social por una iniciativa partidaria, como hicieron en esta ocasión. Si se quiere vivir en un país moderno, se debe pensar como tal. Es hora que el mexicano madure y deje de ser manipulado por retóricas que lo único que pretenden es que el país continúe en el atraso.

Pero ¿qué es lo que esta verdaderamente en juego? las elecciones del seis de julio renovarían las fuerzas políticas del

Congreso, y lo que se juega es el futuro del país. Cómo ya se ha visto, un Congreso fragmentado no sirve más que para retrasar la aprobación de reformas fundamentales para el desarrollo a largo plazo de nuestra democracia.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) sigue siendo favorecido en el "*mapa político*" nacional. Aunque cabe señalarse que este partido, y su población votante parecen provenir del "*viejo México*", aquel que insiste en prácticas proteccionistas, que prefiere la soberanía y la pobreza, a la apertura y la mejora social. Hay estudios que muestran la clara correlación, entre la pobreza y la manipulación del voto. Es fácil seguir comprando el voto de los más pobres con promesas y "*ayudas*" provenientes de partidos políticos.

Ante esto, surgen varias preguntas: ¿Cómo hacer para conformar un verdadero pacto nacional, que busque el bienestar social y no únicamente posiciones de poder? ¿Cómo dejar de recurrir al uso de los más pobres como arma de presión? ¿Cómo dejar de culpar falsamente a la apertura económica por una pobreza de años? Según sondeos oficiales, los ciudadanos reconocen que el gobierno es el causante principal de los problemas sociales del país, y que su tarea fundamental es abatir la pobreza.

En México, el fantasma del "abstencionismo" electoral y cívico aún ronda con mucha frecuencia. La falta de credibilidad en instituciones políticas, la desconfianza en el resultado de procesos electorales y unos valores cívicos casi nulos, convierte a la población mexicana en blanco del desinterés político.

Pero esto no es lo único. Las condiciones de pobreza extrema y marginación social, contribuyen al abstencionismo, o en el mejor de los casos, propician la manipulación del voto y el "clientelismo".

Entonces, en un país como el nuestro, con un porcentaje de población tan elevado que vive en la pobreza, siempre existe la amenaza de las "viejas" prácticas de manipulación electoral, el intercambio de votos por despensas, los acarreados y las eternas promesas de mejora social, tan alejadas de la democracia y de la realidad.

Esta situación no es culpa de la democracia naciente. Es un problema heredado, fundamentado en las instituciones corruptas y decadentes de los gobiernos anteriores, y que aun ejercen una influencia dañina en nuestro país.

Las fuerzas opositoras del "*viejo México*" están ganando terreno nuevamente, gracias a la aceptación, por parte de los ciudadanos, de prácticas corruptas para motivar el voto. El abstencionismo fue otra fuerza política presente en esta elección.

Esto es lo que cada mexicano debe considerar antes de dar su voto. El país vive un memento en el que debe dejar de vivir "*engañado*". El sueño de la democracia no se construye únicamente por un cambio en el partido gobernante.

Si se quiere vivir en un país moderno, se debe pensar como tal. Es hora que el mexicano madure y deje de ser manipulado por retóricas que lo único que pretenden es que el país continúe en el atraso.

5.3. PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD MEXICANA ANTE EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

La sociedad en general ha experimentado los avances en materia electoral que se han venido produciendo a través de las reformas a la Constitución mexicana que posibilitaron comicios más equitativos. Sin embargo, la gran mayoría de la población queremos sí, por supuesto, elecciones limpias, pero también esperamos que producto de la alternancia, se solucionaran los problemas más graves que enfrenta la sociedad: de empleo, en seguridad y acceso a una educación de calidad, laica, gratuita y con equidad.

No es posible aceptar, que una gran cantidad de funcionarios públicos que se desempeñan dentro de los tres ordenes de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales representan al pueblo mexicano, -sea a nivel federal o estatal-, exclusivamente se dediquen a cobrar altos sueldos los cuales oscilan entre los 55,000 y 120,000 pesos, y en el caso particular de los legisladores ocupen un lugar dentro del congreso solo para levantar la mano y votar en contra o a favor un ordenamiento jurídico -el cual desconocen en la mayoría de las veces-, ya que se puede afirmar que solo una cuarta parte de los integrantes de los congresos estatales o federal, son los únicos que colaboran y participan en la estructuración y discusión de leyes y reglamentos.

En este sentido, se tienen congresos sobrerrepresentados, y poco eficientes. Así la democracia, junto con todos sus avances, es poco aliciente para desmoronar esta problemática.

En el caso particular del poder judicial, en donde la ciudadanía, no tiene intervención ni conocimiento de las personas que los encabezan, se puede argumentar, que se encuentra lleno de malos manejos y corrupción, sobre todo en lo que se refiere a jueces y ministerios públicos, los cuales no imparten justicia, sino la venden, y tampoco, la vuelven pronta y expedita, ya que para esto, siempre deberá existir dinero de por medio. Aquí el poder democrático del pueblo queda sometido, no al interés general, sino a la conveniencia de los que controlan dicho poder.

Por otro lado, y como sabemos, el Procurado General de la República, se designa y remueve por el ejecutivo federal, lo que hace de nueva cuenta que el poder democrático del pueblo quede socavado; no puede haber persecución de delitos cuando existe influencia directa del presidente de la República, y tampoco puede esgrimirse que existe procuración de justicia, porque ésta no atiende el interés general, sino el de carácter particular, el cual posee los medios económicos para agilizarla y fincar responsabilidad penal, que en muchas de las veces es inventada o armada, lo cual choca contra la inteligencia y el sentido común de la sociedad sobre los hechos que acontecen; en pocas palabras, el pueblo mexicano no cree en la justicia mexicana.

Finalmente la administración pública federal y locales, las cuales encabezan el poder ejecutivo federal y estatal, también se encuentran bajo la mira de la sociedad mexicana, siendo que la acumulación de trámites, requisitos, reglamentaciones, disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de la ciudadanía con dichas administraciones públicas, se caracterizan cada día más, por proceso burocratizados deteriorados y prolongados, en donde la principal función de los

servidores públicos ha sido la de obtener el máximo beneficio personal. De nueva cuenta, de que sirven los avances y el cambio democrático, la sociedad no obtiene ningún beneficio de esto, al contrario, las instituciones se deterioran cada día más y por tanto la credibilidad del pueblo para solucionar sus reclamos.

Entonces el cambio democrático, no sólo es para la sociedad, el tener un marco jurídico integro que vele por elecciones transparentes, sino es principalmente que las instituciones y los funcionarios que detentan el poder y que llegaron a ellas a través del voto popular que les confirió la ciudadanía para dirigir el Estado en su conjunto, se preocupen por los problemas de índole económicos, social y cultural que aquejan a la sociedad en su conjunto, ya que el cambio democrático debe ir aparejado del progreso y bienestar del pueblo, aspectos que enfurecidos pueden desmoronar cualquier democracia.

¿Acaso la sociedad ha detentado la voluntad para seleccionar por sí misma a sus candidatos locales, regionales o nacionales? La respuesta es que no. La clase económico-política que detenta el poder siempre lo ha tenido y sólo ha conllevado un ciclo de cambios de quienes lo detentan. Para muestra basta un botón.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, el partido (y la clase política llamada Familia Revolucionaria), infligieron cambios para que un grupo de políticos vanguardistas asumieran el control del Estado, dejando a cuestras las políticas tradicionales que le habían dado vida al sistema político mexicano. Estos nuevos políticos asumieron como bandera ideológica el libre mercado -sin la intervención extrema del Estado-, la democracia, la apertura comercial, para culminar con una reforma del Estado apropiada a ese

mundo inmenso y lleno de oportunidades, globalizado, pero lleno de oportunidades para la gente que cuenta con recursos suficientes para emprender y reactivar negocios internacionales, no para la gente de escasos recursos.

La llamada tecnocracia priísta conllevaba un objetivo a fin, el cual debería dirigir al Estado mexicano a su modernización y desarrollo. Empero ese desarrollo se tradujo en aumento de la pobreza extrema, desempleo, cierre de pequeñas y medianas empresas, desatención por parte del Estado a los estratos sociales más necesitados, mayor índice de analfabetismo. En pocas palabras, una privatización atroz, que aquél que tenga los recursos suficientes sobrevivirá y aquél que carezca de ellos perecerá (no sin antes emitir su voto por el mismo grupo tecnócrata que se perfila a cuestras para reforzar el modelo económico priísta).

La sociedad votó por el PAN, principalmente por fox, y la que no lo hizo, está a la espera del primero de diciembre para ver cómo cambiará su situación, y no sólo política con muchas libertades sociales, sino su nivel económico y el bienestar que tantos gobiernos priístas nos prometieron. La democracia no ha llegado aún, porque existen en el país casi 65 millones de mexicanos en extrema pobreza y otros tantos con un nivel educacional ínfimo, que hasta cierto punto no podrían emitir un voto razonado, porque si fuera así, este país ya hubiese sobrepasado la frontera del desarrollo y la organización política, no la que nos imponen como entes sociales, sino la que debemos de buscar para conseguir la dignidad humana a la que todos tenemos derecho.

Entonces, todavía preguntaría si realmente ha llegado la democracia en México, para quedarse, o sólo un nuevo grupo político se posicionó para conllevar a su beneficio propio a costa del sacrificio de todos los mexicanos.

Después de setenta y un años de una "democracia dirigida" es natural que principiemos el nuevo siglo estrenando la decisión de transitar hacia una democracia plena con algunos problemas. Los principales son el presidencialismo, la inercia política, el poder corporativo de grupos sociales, partidos políticos y sindicatos, que aún ejerce presiones, chantajes y propaganda negativa, para lograr lo que no se alcanza por los causes de la Ley. Inmersos en un analfabetismo político y democrático, no actuamos ni participamos de manera independiente, critica, propositiva y solidaria, ¡Pero ya es hora de aprender a ser democráticos, de darnos procesos y gobiernos democráticos!

Lo más importante es que quienes lleguen al poder, lo ejerzan plenamente y no sigan siendo oposición, cuando se ven obligados a luchar desde el poder contra inercias, costumbres acuñadas, trabas, modificación de las propuestas y proyectos por presiones, porque quienes dejan el poder y pasan a ser oposición se convierten en rémoras. Los problemas que enfrenta nuestra democracia tienen que ver con resabios del viejo sistema y novatadas de los actores democráticos.

Ante determinadas situaciones que se dan en los casos de alternancia en el gobierno y la forma en que participan los diversos actores políticos en la toma de decisiones (ahora se comienzan a conocer plenamente las limitaciones puestas al Gobierno del Distrito

Federal), todo hace parecer que quienes llegan al poder como alternancia siguen siendo oposición, desde el gobierno, ante las actitudes, obstáculos, barreras, contra propuesta, críticas y modificaciones que intentan a las propuestas gubernamentales y logran, muchas veces, quienes han pasado a ser oposición o permanecen como tal, desde los ayuntamientos, como regidores de oposición, o en los congresos locales o en el Congreso de la Unión. Está visto que mientras los gobiernos alternativos no lleguen a tener pleno control de las diversas esferas y niveles de poder no podrán ejercerlo plenamente, ni podrán realizar sus proyectos alternativos de país, sociedad o de nación.

Otros casos, amenazan la democracia como es el relacionado a los negocios privados del "*niño verde*" con dineros públicos, actualmente la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General del República ha solicitado a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Cámara de Diputados información detallada de los movimientos financieros que el *niño verde* alias Jorge Emilio González Martínez, ha realizado en los últimos tiempos: a la primera por presuntos desvíos de recursos originalmente asignados al Partido Verde Ecologista de México, y a la segunda por supuesto uso para fines personales de las partidas financieras destinadas a la *bancada verde* en San Lázaro. Bajo estas sospechas de los enormes fraudes y corruptelas que se suscitan al interior de los partidos políticos, la sociedad ansía consolidar el estado democrático que requiere.

CAPÍTULO VI

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

Dentro de este último capítulo, se elabora una propuesta, que permita seguir consolidando la gobernabilidad y la democracia en México, a través de la reforma electoral, o del perfeccionamiento de algunos procedimientos electorales, que pudiera sufrir el propio marco jurídico electoral, siendo el caso. Ya sea, en cuanto a la incorporación de nuevas figuras, como es la reelección inmediata de los legisladores, y también en cuanto a la perfección del financiamiento público, entre otros aspectos.

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

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

- Constituyente, que somete a votación la aprobación de una nueva Constitución.

- Constitucional, cuando lo que revisa son temas torales de la norma suprema.

- Legislativo o administrativo, concierne a la legislación secundaria y los actos administrativos de las autoridades creadas por la Constitución.

- Nacional o local, depende del rango territorial de la consulta".⁹¹

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

En el caso de México, el referéndum se ha planteado para revisar las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución y su aplicación nacional o local para incluirlo en normas como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las constituciones locales".⁹²

⁹¹ Gemma, Claudio. "Referéndum", en Bobbio, Norberto, et. al, Diccionario de Política, Edit. Siglo XXI, México, 1995. p. 225

⁹² Estas son las opciones que han propuesto los partidos, sin embargo, cabe destacar la opción que plantea el Ministro de la Suprema Corte Juventino Castro y Castro, quien señala la posibilidad del referéndum para someter a la consulta de la ciudadanía si una ley debe ser modificada por demandarlo así el bien de la nación, está dentro de la tercera hipótesis señalada por Gemma. Jesús Aranda, "Castro y Castro cuestiona el carácter legalista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN", entrevista en La Jornada, México, DF, año quince, núm. 5095, lunes 9 de noviembre de 1997.

Esta limitación a la envergadura del referéndum no podrá ser librada en la próxima reforma electoral porque la validez de la Constitución de 1917 no es cuestionada mayoritariamente por la élite política.

El plebiscito ha sido considerado empíricamente como un sinónimo del referéndum, incluso históricamente existen ejemplos de que ambos procedimientos se han utilizado sin distinción precisa. No obstante, se puede aportar que el plebiscito es un instrumento cuya aplicación no está prevista en el orden constitucional y que, en consecuencia, se realizará como en hechos excepcionales.

En este sentido, también podrán aplicarlo otros actores políticos como partidos, organizaciones no gubernamentales o comunidades a partir de lo cual se tienen experiencias locales que lo colocaron ya en la negociación de la reforma electoral.

La iniciativa popular es el derecho ciudadano de proponer leyes para cuyo ejercicio se ha ponderado cualitativamente definir asuntos susceptibles de ello y cuantitativamente, qué número de ciudadanos se deben pronunciar al respecto.

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

6.2. LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES

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

El exacerbado presidencialismo sexenal encontró en la no-reelección la medida exacta para temporizar la disputa política mientras; por otra parte, la imposibilidad de reelección legislativa centralizó el poder de integración del Congreso en manos del presidente en un sistema sin competencia.

Este recurso fue una veta de estabilidad política y transmisión pacífica de gobierno. Roto el sistema de partido hegemónico y competencia simulada, la no-reelección propicia la irresponsabilidad política de los legisladores frente a sus electores; tampoco es fuente de estabilidad porque los cargos de elección popular ya no están garantizados por ser candidato del presidente, de tal suerte que la disciplina conseguida con la competencia simulada se ha perdido.

De lo anterior se desprenden dos beneficios inmediatos de la reelección inmediata de los legisladores:

- a) la responsabilidad política, porque el legislador tendría que rendir cuentas a sus electores para lograr la reelección y*
- b) la estabilidad que se obtendría de la normalización de la competencia democrática por el poder. Otros argumentos en*

favor de la reelección inmediata son la profesionalización de los legisladores y su mayor independencia, incluso frente a sus partidos.

6.3. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Los sistemas proporcionales ponderan, a diferencia de los mayoritarios donde el triunfador toma todo, un triunfo de todos, tanto de la mayoría como de la minoría, del consenso y del disenso, mediante las listas de partidos. En principio, los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas porque incluyen a la mayoría que consiente y a la minoría que disiente de la voluntad general.

Sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. No obstante, la concordancia en realidad no es exacta sino más o menos relativa a la proporcionalidad de los votos. Así, podemos distinguir al menos tres subtipos de representación proporcional, los cuales varían según los efectos que ejerce sobre el votante en el acto mismo de votar y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños:

- a) Pura;**
- b) Casi Pura; y**
- c) Impura.**

En el primer caso, la Representación Proporcional Pura, la proporción de votos logrados y de escaños alcanzados por un partido se corresponden, al coincidir por completo o muy aproximadamente.

Por ello, no existe ningún tipo de barrera, directa --umbrales mínimos-- e indirecta --tamaño de las circunscripciones--, que alteren el efecto proporcional del voto ni que requieran que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

En la segunda opción, la Representación Proporcional Casi Pura, también denominado con barrera inicial, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera directa, como umbral de admisión. Con esto se afecta la decisión del votante, al restringir las opciones a los partidos con posibilidades de franquear dicha barrera, para distribuir la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta. Salvo dicha restricción el resultado es bastante proporcional y el grado de éste depende del método empleado, al convertir los votos en escaños.

Por último, en la tercera, la Representación Proporcional Impura, por medio de barreras indirectas, como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de escaños y de votos. Mientras más fuertes son esas barreras, al depender del tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, mayor es el efecto concentrador que tienen sobre el comportamiento de los votantes.

El argumento para defender a los sistemas de representación proporcional conlleva y destaca un interés principal: la asignación equitativa de escaños "*en proporción*" al número de votos. Innegablemente, el gran mérito es la equidad en la representación,

ya sea por la proporcionalidad entre votos y escaños como por el fiel reflejo del electorado en el Parlamento. Sin embargo, a menudo se le hacen dos críticas:

1). Permite la fragmentación excesiva de los partidos; y

2). No propicia la gobernabilidad ni el gobierno efectivo.

Sin lugar a dudas, estas acusaciones tienen su razón de ser, pero no son del todo correctas.

La primera, relativa a la fragmentación partidista, depende muchas veces más del sistema de partidos que del mismo sistema electoral. Es decir, es más una consecuencia de los propios partidos y de los instrumentos empleados, para restringir tanto el registro como el acceso a los escaños. No obstante, la fragmentación del sistema multipartidista puede ser mayor como consecuencia de adoptar una representación proporcional pura o casi pura, en lugar de una forma impura.

La segunda, relacionada con el sacrificio de la gobernabilidad, también es consecuencia en gran parte del sistema de partidos y de otros mecanismos utilizados, para designar a quien ha de gobernar. Empero, por la naturaleza del problema sobre el gobierno eficiente se relaciona estrechamente con el sistema de gobierno.

En general, se afirma que con la representación proporcional casi todos los gobiernos resultan ser de coalición. En este sentido, la interrogante es sí los gobiernos de coalición pueden ser gobiernos eficientes. La respuesta es, depende:.

Primero, del número de socios de la coalición, una coalición de pocos partidos es más gobernable que una de muchos partidos.

Segundo, depende de la distancia ideológica que separa a los socios de la coalición, sí los partidos están muy polarizados es menos gobernable que una en la que no lo están.

Por consiguiente, tanto el número de partidos que forman parte del gobierno de coalición como el grado de polarización del sistema de partidos son cuestiones determinantes para responder a la pregunta sobre la eficiencia de los gobiernos de coalición.

En un sistema político polarizado, los votantes y los partidos se consideran extraños entre sí y están distanciados el uno del otro, lo cual implica que es muy difícil y poco probable ponerse de acuerdo en algo y mucho menos alcanzar un compromiso. En cambio, en un sistema político no polarizado, los votantes y los partidos no se consideran como extraños y están relativamente cerca entre sí, lo que facilita y hace viable llegar a acuerdos y compromisos. En el primer caso las coaliciones son heterogéneas y por ende, poco cooperativas mientras que en el segundo, son homogéneas y por tanto, pueden ser muy cooperativas.

6.4. SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

El balotage es una técnica utilizada en materia electoral que consiste en imponer a todo candidato a un cargo de elección popular, la obligación de obtener en la elección, la mayoría absoluta de la votación válida o emitida según sea el caso, para hacerse acreedor al cargo en disputa.

El Diccionario Electoral define al balotage de la siguiente manera: *"Expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral".*⁹³

Si ninguno de los contendientes alcanza esa mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, deberá verificarse una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos.

Existen dos situaciones para definir al balotage: la primera es la mayoría absoluta con segunda vuelta, que es un procedimiento electoral por medio del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada de entre dos o más mayorías relativas resultantes de una primera jornada electoral.

La segunda, es la mayoría románica que consiste en que para ganar el cargo en competencia en la segunda vuelta, sólo basta una mayoría relativa o mayoría simple. En el uso práctico, la mayoría románica se traduce en una mayoría absoluta por el retiro de los candidatos que no alcanzaron alguno de los dos primeros lugares.

El balotaje como idea fue originado en el siglo XIX, surgió en 1852 con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III; en la III República y reapareció nuevamente en la V República Francesa, es

⁹³ Diccionario Electoral, Serie Elecciones y Democracia, Centro Mexicano de Asesoría y Promoción Electoral, San José Costa Rica, 1988. p. 8

una institución típica del derecho constitucional francés, aunque se aplicó en Bélgica en 1899 y en Holanda en 1917.

Una segunda vuelta debe considerarse como parte de los aspectos complementarios del proceso electoral y tiene los siguientes propósitos:

- *Es un medio para el logro de objetivos político-electorales*
- *Sirve para subsanar deficiencias de los procedimientos de asignación de curules o escaños*
- *Propicia la legitimación del sistema político.*

En el primer propósito, la segunda vuelta es el mecanismo de la lucha político electoral para provocar efectos políticos con el sistema electoral v.gr. La República Francesa en la que se estructuró un sistema polarizado de partidos, con el que la segunda vuelta se convirtió en la elección principal.

Con el segundo propósito se incluye a la segunda vuelta en las circunscripciones electorales, cuando ningún candidato obtuvo la mayoría requerida o cuando se busca asignar una curul adicional entre dos segundas mayorías.

En el tercer propósito la segunda vuelta busca un respaldo político para aquellos gobiernos con sistemas multipartidistas en los que las elecciones del Ejecutivo arrojan mayorías relativas muy bajas.

La intención al implantar el sistema de balotage es lograr un mayor consenso a favor de los representantes populares y por ende una legitimidad a toda prueba;

Por otro lado, reducir el número de partidos improvisados y oportunistas que pretenden beneficiarse de la representación proporcional en la asignación de representantes legislativos o populares, forzándolos a realizar coaliciones y alianzas políticas para mejorar sus posibilidades políticas.

En el México de finales de milenio, después de setenta y un años de predominio incontestado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el panorama de opciones electorales aparece sensiblemente modificado, al punto de que hoy preocupa a los politólogos como problema de gobernabilidad el hecho de que los tres grandes partidos, el PRI, el PAN y el PRD, se distribuyen entre sí aproximadamente el 30% de los votos cada uno, de modo que sin el mecanismo de la segunda vuelta electoral legalizado, ese esquema real podría desembocar en una ingobernabilidad flagrante.

6.5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TIEMPOS DE CAMPAÑA

La extendida valoración de la importancia de los partidos políticos para la democracia, contribuye a explicar porqué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias contemporáneas. Se entiende que los partidos son organismos vitales de los sistemas de representación plural, y por tanto, entidades de auténtico interés público cuya existencia debe ser apuntalada con fondos públicos.

“El catedrático en derecho constitucional español, Roberto Blanco Valdés, ha resumido con nitidez la importancia de los partidos políticos para el estado democrático contemporáneo; con los partidos acontece desde hace varios años en las modernas sociedades algo similar a lo que en ellas sucede con los impuestos desde siempre: que son impopulares, aunque los ciudadanos los consideren del todo imprescindibles. ...Y es que de la misma forma que nadie en su sano juicio podría sostener con seriedad la posibilidad de mantener la actual sociedad del bienestar sin los impuestos que la hacen realidad no resultaría tampoco imaginable un Estado democrático donde los partidos no existiesen. ...De hecho, los impuestos son al Estado de bienestar algo similar a los que los partidos son al democrático: la barrera que marca el límite entre la civilización y la barbarie. ...Sólo donde hay impuestos y hay partidos pueden los ciudadanos aspirar a vivir en unas aceptables condiciones de dignidad y libertad”.⁹⁴

Además de entender a los partidos políticos como las maquinarias de la democracia, las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos las distintas legislaciones también pretenden hacerse cargo de cuatro asuntos más:

- a) *De transparentar el origen de los recursos*
- b) *Garantizar la independencia de los partidos*
- c) *Contar con unas condiciones adecuadas de equidad en la competencia y*

⁹⁴ Blanco Valdés, Roberto L. Las Conexiones Políticas, Partidos Estado y Sociedad. Madrid Alianza, 2001. p.68

d) Evitar la tentación de acudir a las fuentes ilegítimas de financiamiento.

La intención de conjuntar hasta donde sea posible los riesgos palpables que entraña para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado o, incluso de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Se trata de que estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional.

El propósito es que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.

Además, el financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas.

La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera. En México, se optó por un sistema de financiamiento prioritariamente público, donde además de establecer los límites y las fuentes válidas para el financiamiento privado, así como los topes a los gastos que pueden realizar los actores de la política. A esa estructura legal, se sabe en lo fundamental de donde proceden los recursos de los partidos.

“En todo caso, la discusión actual gira más bien en torno a los montos del financiamiento y al perfeccionamiento de la fiscalización sobre los recursos que se entregan a los partidos. Siendo que los porcentajes, constituyen año con año y en tiempos de campaña, cuantiosas cantidades del Presupuesto de Egresos de la Federación. Solo por citar algunos datos en el año 2000 se solicitaron, tres mil 530 millones 773 mil 652 pesos correspondientes al financiamiento público de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

Por los conceptos de financiamiento ordinario, de gastos de campaña y actividades específicas, se estimó una erogación de tres mil 555 millones de pesos”.⁹⁵

En este sentido, los tiempos de campaña para diputados y senadores, pudiera disminuirse en promedio: en mes y medio; y para presidente de la República en: tres meses, tiempo suficiente para que los partidos políticos den a conocer en los medios masivos de comunicación, las virtudes y ventajas de sus candidatos sobre los demás.

⁹⁵ Versión Estenográfica de las palabras del Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, referentes al Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el año 2000, en la Sesión Extraordinaria del Consejo General. IFE. Coordinación Nacional de Comunicación Social México, D. F., 14 de octubre de 1999.



CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con las referentes y demostradas reformas constitucionales y la creación de los diversos ordenamientos institucionales podemos entender que la democracia representativa y los partidos políticos nacionales son una realidad en nuestra sociedad y representantes de estas, razón por la cual son consideradas como interlocutores y coadyuvantes en la transición del poder. Con ello se ha logrado la promoción del desarrollo democrático y de la cultura política que han sido también una vía para el fortalecimiento del sistema político mexicano.

SEGUNDA.- Esta transición se ha sustentado con la intención de fortalecer y consolidar los valores fundamentales para una vida democrática de los ciudadanos y de las instituciones. En la disputa por el poder político actual existe consenso universal, en el sentido de ser plural y ciudadano el acceso al poder por medio de procesos electorales, donde fue palpable la participación ciudadana en el proceso electoral federal del 2003 y las perspectivas de las mismas en el 2006.

TERCERA.- Las características más destacadas de las últimas décadas tiene que ver con el hecho de que se reconocen determinadas exigencias y se les da un cause jurídico, el pensamiento de la corriente social ha penetrado a las constituciones y otros ordenamientos en nuestros días, dotándolas de un contenido político-social alrededor de una cantidad de temas tales como las que afectan, la seguridad social, la cultura política, la participación ciudadana, la democracia social entre otros.

CUARTA.- Los acontecimientos de los últimos catorce años en la vida nacional han ido conformando un régimen de mayor pluralidad y democratización, en el que México comenzó a experimentar la alternancia y el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial principalmente, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura.

QUINTA.- La correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. Por otra parte, el peso político de estas instituciones, han ido ganando mayores espacios en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

SEXTA.- Durante la pasada década se impulsaron importantes ajustes a instituciones que tienen una enorme importancia en el entramado político-institucional del gobierno como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas y otras transformaciones han fortalecido la operación de las instituciones y normas contenidas en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral.

SEPTIMA.- El Poder Legislativo fue adquiriendo un perfil de mayor pluralidad política, cuando la oposición comenzó a intervenir con mayor frecuencia en los procesos y toma de decisiones dentro de la vida política, económica, social, financiera, etc., del país. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la

convergencia de diversas fuerzas políticas, ha contribuido a la transición política que comienza a experimentar México.

OCTAVA.- El proceso de cambio se ha beneficiado con la intensa participación de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos por influir de manera efectiva en el rediseño del marco normativo que regula las vías electorales de acceso al poder público que ejerce el gobierno mexicano.

NOVENA.- El cambio institucional abrió gradualmente las posibilidades para la celebración de comicios equitativos y justos que dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo de poder político. La transición política en México ha sido, en este sentido, una transición votada.

DECIMA.- La paulatina transformación del régimen impulsada por todas las fuerzas políticas ha tenido su expresión más acabada en la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal el dos de julio de 2000. El cambio se inició en niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como con frecuentes situaciones de gobierno sin mayoría en diversos estados, lo que ha originado cierta ingobernabilidad

DECIMA PRIMERA.- Los comicios del dos de julio de 2000 abrieron un nuevo capítulo en la historia política de México. Por mandato de la ciudadanía y con elecciones más equitativas, organizadas por instituciones electorales independientes y profesionalizadas se llevó a cabo la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal. Con ello, se marca una nueva etapa de la transición democrática en México, de

donde se puede hablar de una fase concluyente y se inicia el difícil pero prometedor proceso de consolidación democrática de las instituciones.

DECIMA SEGUNDA.- Hoy, la transición mexicana se caracteriza por una mayor pluralidad política, es donde a futuro sea patente en la pacífica convivencia y alternancia en el poder en todos los ámbitos de gobierno. El mapa político del país muestra una amplia diversidad de fuerzas e ideologías partidistas no sólo a lo largo del territorio nacional, sino dentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federales. En la actualidad, varios partidos interactúan y trabajan en el Congreso, bajo un esquema de responsabilidad compartida, y ninguna fuerza política puede reclamar para sí el monopolio del poder. México vive una situación de poder compartido tanto en el ámbito local como en el federal.

DECIMA TERCERA.- El mandato de la transición mexicana fue claro: la necesidad de construir convergencias. La diversidad política y social ya no sólo se manifiesta por una sola fuerza política. La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

1. **AGUILAR CAMIN, Héctor. MEYER, Lorenzo.** *"A la sombra de la Revolución Mexicana."* Editorial Cal y Arena, México, 1989.
2. **ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador.** *"La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial."* Editorial Siglo XXI Madrid España, 1993.
3. **BECERRA CHÁVEZ, Javier.** *"Las Elecciones Federales del año 2000: la hora de la alternancia. El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores."* Editoriales UAM Unidad Iztapalapa–Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 2001.
4. **BLANCO VÁLDEZ, Roberto L.** *"Las Conexiones Políticas, Partidos, Estado y Sociedad."* Editorial Alianza, Madrid, España, 2001.
5. **BOBBIO, Norberto.** *"Democracia Representativa y Democracia Directa en el Futuro de la Democracia."* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
6. **BOBBIO, Norberto.** *"La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político."* Trad. de José F. Fernández Santillán. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

7. **BOBBIO, Norberto.** *"Estado, Gobierno y Sociedad."* Trad. de José F. Fernández Santillán. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
8. **BOBBIO, Norberto.** *"El Futuro de la Democracia."* Trad. de José F. Fernández Santillán. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
9. **BOWRA C. M.** *"La Grecia Clásica."* Time-Life Internacional, España 1978.
10. **CÁRDENAS GRACIA, Jaime.** *"Transición Política y Reforma Constitucional en México."* Editorial UNAM. México, 1994.
11. **CROZIER, Michael, HUNTINGTON, Samuel y WATANUKI Joji.** *"The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission."* Editorial New York University Press, New York, USA, 1975.
12. **DAHL, Robert A.** *"La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos."* Editorial Taurus, Madrid España, 1999.
13. **DAHL, Robert A.** *"Un Prefacio de la Teoría Democrática."* ediciones Gernika. México, 1987.
14. **DURAN MEJÍA, Alberto.** *"Evolución del Sistema Electoral Mexicano."* Editorial Trillas, Mexico, 1996.

15. **DUVERGER, Maurice.** *"Introducción a la Política."* Editorial Ariel, México, 1978.
16. **DUVERGER, Maurice.** *"Los Partidos Políticos."* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
17. **DWORKIN, Ronald.** *"A Matter of Principle, Law's Empire & Freedom's Law."* Editorial Harvard University Press, Cambridge Massachussets, USA. 1986.
18. **FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F.** *"La democracia como forma de gobierno. México."* Editorial Instituto Federal Electoral. México, 1995.
19. **FERRER MUÑOZ, Manuel.** *"La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España."* Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1993.
20. **GONZÁLEZ SALAS, Fernando Franco.** *"La Calificación de Elecciones. en Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos."* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades – UNAM – Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.
21. **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL,** ¿Qué es el Instituto Federal Electoral? México, 1993.
22. **LAJOUS, Adrián.** *"La Contienda Presidencial."* Editorial Diana, México 1988.

23. **LUJAMBIO, Alonso.** *"El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana."* Editorial Oceano, México, 2000.
24. **LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo.** *"La Crisis del Presidencialismo. 1. perspectivas comparativas."* Editorial Alianza Universidad. Madrid España, 1997.
25. **LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo.** *"La Crisis del Presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica."* Editorial Alianza Universidad. Madrid España, 1998.
26. **MADISON, James.** *"El Federalista No. 10"*, en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El Federalista.* Trad. de Gustavo R. Velasco. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1994.
27. **MEYENBERG, Leycegui Yolanda.** *"La Transición hacia la pluralidad: desafíos y perspectivas"*, en *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*". México. UAM- Iztapalapa, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2002.
28. **MURILLO MOYA PALENCIA, Mario.** *"Democracia y Participación"*. Editorial UNAM, México, 1982.
29. **MURILLO SOBERANIS, Manlio Fabio.** *"La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista"*, Editorial Diana, México, 1980.
30. **POULANTZAS Nicos.** *"Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista"*. Editorial Siglo XXI. México. 1973.

31. **O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe.** *"Conclusiones Tentativas Sobre las Democracias Inciertas"* en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence. *"Transiciones desde un gobierno democrático"*. Volumen 4. Editorial Paidós. Buenos Aires Argentina, 1988.
32. **RAWLS, John.** *"Political Liberalism."* Editorial Columbia University Press, New York. 1993.
33. **RIVERA GÓMEZ, Joaquín.** *"El Nuevo Sistema Político y la Lucha por el Cambio."* Editorial Ramírez, México 1992.
34. **ROUSSEAU, Jean Jacques.** *"El Contrato Social."* Libro II. Traducción de Raúl Cardiel Reyes, Editorial UNAM, México, 1962.
35. **SARTORI, Giovanni.** *"Ingeniería Constitucional Comparada."* Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
36. **SARTORI, Giovanni.** *"Teoría de la Democracia. 1. El Debate Contemporáneo."* Editorial Alianza Universidad. Madrid España, 1998.
37. **SARTORI, Giovanni.** *"Partidos y Sistemas de Partidos."* Editorial Alianza Universidad. Madrid España, 1992.
38. **SCHATTSCHEIDER, E. E.** *"Régimen de Partidos."* Editorial Tecnos, España, 1964.

39. **SOBERANIS, Manlio Fabio.** *"La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista."* Editorial Diana, México, 1980.
40. **STAMMEN, Theo.** *"Sistemas Políticos Actuales."* Editorial Guadarrama. España, 1969.
41. **VALDÉS, Leonardo.** *"Sistemas Electorales y de Partidos."* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Editorial Instituto Federal Electoral, México, 1995.
42. **VIDAL, Pedro.** *"Liberalismo Económico y Social"* Editorial Ramírez, México, 1980.

LEGISLACIÓN

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, 4ª edición, México. 2000.
2. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Comentada. *Gámiz Parral, Máximo N.* Editorial Noriega Editores, México, 1995.
3. **LEY GENERAL DEL SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**, Editorial Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, 4ª edición, México. 1999.
4. **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, Editorial Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. México, 1991.
5. **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, 4ª edición, Editorial Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, México. 1999.
6. **CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL** del 12 de febrero de 1987. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México, 1987.

REVISTAS

1. **CANSINO, César.** "Después del 6 de julio", en *Metapolítica*. Revista trimestral de teoría y ciencia de la política, volumen. 1, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1997.
2. **FLISFISCH, Ángel.** "*Gobernabilidad y Consolidación Democrática.*" En revista Mexicana de Sociología, No. 3, Julio-Septiembre, 1989.
3. **GUERRERO OROZCO, Omar.** en Revista del CLAD Reforma y Democracia N°.3 *Ingobernabilidad: Disfunción y Quebrantamiento Estructural* Caracas. 1995.
4. **RIAL, Juan.** "*Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay.*" En Revista Mexicana de Sociología No 2 Abril-Junio, México, 1988.

DICCIONARIOS

1. **DICCIONARIO ELECTORAL**, "*Serie Elecciones y Democracia, Centro Mexicano de Asesoría y Promoción Electoral.*" 1era edición, San José, Costa Rica, 1988.
2. **DICCIONARIO DE POLÍTICA**, "*Bobbio Norberto y Matteucci, Nicola*, Editorial Siglo XXI, México 1981.
3. **DICCIONARIO DE POLÍTICA**, "*Bobbio Norberto y Matteucci Nicola: Gemma Claudio [Referéndum] en*", Editorial Siglo XXI, México 1995.
4. **DICCIONARIO DE POLÍTICA**, "*Bobbio Norberto y Matteucci Nicola: Morlino, Leonardo [Estabilidad Política]*, Editorial Siglo XXI, México, 1988