



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
SISTEMA UNIVERSIDAD ABIERTA Y EDUCACIÓN A DISTANCIA

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:

ALFONSO LEÓN ALCANTARA

“EL MANDATO PÚBLICO DEL DIPUTADO ELECTO”

EN LA MODALIDAD DE “TESIS”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: MTRO. SALVADOR VILLANUEVA ESQUIVEL

Nezahualcóyotl, Estado de México, junio de 2015





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.

Agradezco...

A los trabajadores de mi patria, hombres y mujeres anónimos que con su diario esfuerzo sostienen la educación pública de su pueblo, a ellos mi reconocimiento y compromiso.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme el honor de formarme profesionalmente en sus aulas y crecer como individuo, en especial a la Facultad de Estudios Superiores Aragón y a los maestros que allí generosamente comparten sus conocimientos.

Al maestro en Derecho Salvador Villanueva Esquivel, quien con su gran calidad humana y profesional guio y apoyó este trabajo, dedicando su tiempo, experiencia y socializando sus conocimientos.

A María Dolores, compañera de vida, sueños y aventuras; a mis hijas Xilomen, Erendira y Mayahuel por su solidaridad y paciencia reconociéndoles que sin ellas nada de esto hubiera sido posible; a mi amigo Lucas que durante el tiempo de elaboración de estas líneas siempre estuvo a mi lado.

A los compañeros de mi generación con los que formé una relación que me permite considerarlos hermanos, siempre juntos en las buenas y en las malas, siempre ahí cuando fue necesario.

A los integrantes del Sínodo por el tiempo que le dedicaron a la lectura de esta tesis y por calificar la formación y la aplicación del conocimiento adquirido en las aulas de mi alma mater.

“El mandato público del Diputado Electo”

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	4
EL MANDATO EN EL DERECHO PÚBLICO	4
1.1. Pueblo y soberanía	4
1.2. Antecedentes	8
1.2.1. Grecia	9
1.2.2. Roma	12
1.3. Soberanía y mandato constitucional	16
1.3.1. Constitución de 1824	19
1.3.2. Constitución de 1836	22
1.3.3. Constitución de 1857	24
1.3.4. Constitución de 1917	26
CAPÍTULO II	30
LA REPRESENTACIÓN DEL LEGISLADOR EN MÉXICO.....	30
2.1. La democracia representativa	30
2.2. Elecciones y representación política	31
2.3. El sufragio.....	34
2.3.1. El voto activo.....	36
2.3.2. El voto pasivo.....	37
2.3.3. El voto censatario.....	38
2.4 Los procesos electorales en México	39
2.4.1. Precampaña electoral.....	42
2.4.2. Campaña electoral	43
2.4.3. Jornada electoral.....	45
2.4.4. Calificación de resultados	46
CAPÍTULO III	49
SISTEMAS ELECTORALES	49

3.1. ¿Qué es un sistema electoral?	49
3.2. Tipos de sistemas electorales	50
3.2.1. Mayoría relativa	52
3.2.2. Representación proporcional.....	53
3.3. El sistema electoral utilizado en México	54
3.4. Partidos políticos	69
3.5. Instituciones electorales	75
3.5.1. Autoridad administrativa.....	76
3.5.2. Órgano jurisdiccional en materia electoral	84
CAPÍTULO IV.....	90
EL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	90
4.1. El sistema electoral y sus efectos en la representación.....	90
4.2. El diputado electo y su reducida representación.....	98
4.3. Causas del retroceso en la representación.....	103
4.3.1. Crisis del sistema político.....	107
4.3.2. Factores económicos.....	115
4.3.3. Elecciones y manipulación del voto	121
4.4. Ausencia de rendición de cuentas del mandatario (diputado electo) al mandante (pueblo).....	127
4.5. La representatividad del diputado electo	130
CONCLUSIONES.....	136
BIBLIOGRAFÍA.....	149

INTRODUCCIÓN

La representación política en un sistema democrático, como al que aspira ser el nuestro, resulta de la suma de voluntades de los ciudadanos que, convencidos de las propuestas programáticas de un determinado candidato, le confieren la responsabilidad de actuar en su nombre y representación. El acto jurídico se perfecciona cuando el ciudadano deposita su voto en la urna el día de la elección a favor de ese candidato. El voto es una acción que resulta de la suma de elementos que forman el proceso electoral; organismos electorales, partidos políticos, órganos jurisdiccionales, ciudadanos, etc. Pero es el ciudadano con su participación quien legitima los procesos electorales y el sistema de representación mediante su voto. Cuando el votante deposita la papeleta en la urna otorga al candidato un mandato mediante el cual defenderá los intereses de sus mandantes, este al no rechazarlo adquiere la calidad de mandatario y la responsabilidad del cargo.

En México los representantes políticos se eligen por voto universal, directo y secreto en los tres órdenes de gobierno: ediles, gobernadores, gobierno local del Distrito Federal y congresos locales en los estados; Presidente de la República, senadores y diputados federales a nivel nacional. Empero, con un sistema electoral protegido de fallas, encontramos patologías que enturbian esa designación. Sin embargo, en este estudio, nos referiremos exclusivamente a los diputados federales por ser estos los que mayor acercamiento y relación con la población tienen. Los diputados son personajes que durante la campaña convivieron y escucharon a los votantes para ganar su confianza. Son los que, de ganar, con sus decisiones afectan a estos mismos ciudadanos.

El interés de este estudio es demostrar que la representación política otorgada a través del mandato, cosificada en los diputados federales, se ha deteriorado en los últimos veinticinco años, dando lugar a que en nuestros días los partidos políticos consigan representación con un soporte social precario, que sin embargo generan mayorías parlamentarias.

Innumerables reformas constitucionales que iniciaron en 1977 se realizaron con la intención de abrir la representación a ideologías alternativas y ampliar la participación ciudadana. Estas resultaron una forma de despresurizar la tensión social, hubo una apertura política limitada y saturada por complejas reglas que al final solo garantizaron la mayoría para el gobierno. Con el tiempo los ciudadanos conocieron los vicios del gobierno y su partido, que además crecieron exponencialmente. Los excesos de funcionarios, la baja productividad legislativa, la corrupción y la compra de votos alejaron a los votantes de las urnas. Este alejamiento provoca actualmente mayorías parlamentarias con una escasa representación. La manipulación del sistema electoral deja en la indefensión a la mayor parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores al no tener quien los represente.

En el primer capítulo a través del método histórico, exponemos los conceptos que dieron origen al mandato y la representación. Así mismo se describen los antecedentes históricos del mandato y su paso a la representación, como los derechos políticos en los textos constitucionales, desde la consumación de la independencia hasta nuestros días.

Mediante el método analítico, en el capítulo segundo, se examinan los distintos elementos que originan la representación legislativa. Elementos que se manifiestan en dos formas; una política que resulta de la conducta humana y otra jurídica regulada en el texto constitucional. Apoyados en el método histórico, se exponen las distintas etapas del sufragio para entender más claramente el sentido que le dio origen.

En el capítulo tercero, utilizando el método deductivo analizamos los elementos del sistema electoral utilizado en nuestro país para la designación de representantes al Congreso. Auxiliados del método histórico examinamos el sistema electoral utilizado en nuestro país, desde los primeros intentos de apertura hasta la actualidad.

Finalmente en el capítulo cuarto, apoyados en el método analítico, demostramos el comportamiento que el voto ha tenido a partir de los cambios constitucionales y en las leyes adjetivas y el efecto que ha tenido en la representación legislativa. Así mismo se exponen las causas, los responsables y los afectados por el deterioro de la representación otorgada a través del mandato.

CAPÍTULO I

EL MANDATO EN EL DERECHO PÚBLICO

1.1. Pueblo y soberanía

Expresar Pueblo como término sociológico es la asociación de personas establecidas en un espacio geográfico en casas, congregados por lazos sanguíneos o filiales y con costumbres similares. Cuando esta asociación alcanza un grado superior para constituirse en organización estructurada, con distribución de responsabilidades y derechos, entonces entendemos que nos referimos a una sociedad política. El primer caso, que conocemos porque lo vivimos cotidianamente, es el medio natural en que nos movemos. El segundo lo aprendimos en la escuela desde las primeras enseñanzas de la materia de civismo y hasta llegar a la teoría del estado, en el nivel profesional. Pero recordemos que pueblo en su cualidad de entidad jurídica se desarrolla posterior a la organización de los grupos humanos.

Los antepasados más antiguos del hombre eran sencillas agrupaciones patriarcales de individuos que vivían en grupos con un número reducido de miembros, ligados entre sí por parentesco. Esa unión no respondió a decisiones conscientes sino a la apremiante necesidad de unir sus esfuerzos para sobrevivir en el ambiente hostil que habitaban, lleno de innumerables peligros. Juntos reducían los riesgos de la cacería, sumaban las rudimentarias armas y obtenían entonces mejores productos de la caza.

Es así que el trabajo como actividad organizada permitió, a estos primeros grupos, transformar el medio en que habitaban y la creación de nuevas

habilidades, entre ellas la más importante: el lenguaje. Momento histórico en el que se da “*el paso del estado zoológico al estado social*”¹.

Posteriormente con el surgimiento de la agricultura y la crianza de algunos animales se da la primera gran división del trabajo. Esto provocó el abandono del sedentarismo y así se fundan los primeros asentamientos. Con esta fijación del trabajo como fuente de abastecimiento se comienza a gestar la sociedad dividida en clases sociales. Las nuevas formas de producción crean nuevas relaciones sociales. Al verse satisfacer las necesidades básicas se generan excedentes y con esto la propiedad privada unió a la familia. Con la apropiación de excedentes del trabajo (plus trabajo) se gesta un grupo de individuos (patriarcas) que se apropian de este trabajo excedente, un grupo menos numeroso pero que mantendrá un fuerte control sobre la producción y los individuos que no tienen ninguna o casi ninguna posesión y que por tanto deben vender su fuerza de trabajo. Surge también un sector menos privilegiado: los esclavos; esto como resultado de otra invención: la guerra. Sin embargo, habrían de pasar cientos de años antes de darle al pueblo forma jurídica y política.

La condición jurídico-política de pueblo en carácter originario de soberanía surge durante la Revolución Francesa, resultado de la necesidad de otorgar libertad e igualdad a los ciudadanos, colocándolos en un nivel de equilibrio frente a la ley. Estos elementos libertad e igualdad permiten que los ciudadanos puedan integrarse dentro de un espacio geográfico, en una clara organización política, dándose a sí mismos normas que otorgan derechos, obligaciones e identidad propia. Por supuesto, en estas primeras etapas, con una serie de limitaciones. Sin embargo, una característica fundamental de un pueblo es que el trato que la ley otorga a cada individuo sea común y equitativo para todos. Es precisamente el trato igualitario el que da unidad al pueblo.

¹ GOMEZJARA, Francisco A., Sociología, Edit. Porrúa, México 1983, p. 70.

Como realidad socio-política el pueblo solo puede existir en tanto que se logra consolidar como nación y a la postre como estado. El pueblo debe poseer la capacidad de integrarse en colectivo y asumir una identidad. Esta identidad, surge necesariamente del pasado común, de lazos familiares y filiales, de las experiencias cotidianas; todas juntas producen la organización que después permitirá alcanzar sus fines políticos, es decir, un cuerpo de asociados que vive en base a regirse por una misma ley y representación común. La historia de estos asociados nos facilita entender su unidad, explica como estos individuos y sus ulteriores generaciones adquirieron las características como pueblo y los diferenciaron de otros. Es cuando un pueblo se instituye como estado, para conseguir sus objetivos ante la imposibilidad de hacerlo multitudinariamente, que deben delegar por mandato el poder de hacer y decidir a unos cuantos. El poder público se ejecuta por medio de los órganos legalmente creados para ese fin: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Estos ejecutarán sus funciones públicas esenciales a través de actos de autoridad: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad².

Cuando estos elementos confluyen y surge la necesidad de dar orden a las relaciones entre los individuos del pueblo, el Derecho aparece. Pero éste no surge por generación espontánea, es la cosificación de conductas y realidades que se dan dentro del pueblo. Una de ellas afirma que la Ley da un trato igual todos, es decir, que todos los ciudadanos tiene los mismos derechos y las mismas obligaciones. García Máynez afirma que los individuos juegan un doble papel en la sociedad, como *Objeto y Sujeto de Derecho*³. Como sujetos, en su calidad de súbditos, los individuos se hallan bajo el imperio de las autoridades, es decir, son el objeto del ejercicio del poder. Al sumar las voluntades del colectivo en la actividad y formación del estado el individuo es sujeto de Derecho.

² BURGOA, O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª Ed., Edit. Porrúa, México 1983, pp. 256 - 263.

³ GARCIA, Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 37ª ed. México 1985, p. 100.

El concepto de “pueblo” ha tenido que pasar por una serie de etapas de desarrollo para entenderlo como actualmente lo conocemos. Entonces, podemos ahora definir pueblo como el grupo social que ha desarrollado vínculos de incorporación entre sus miembros, con conciencia e identidad ideológica y política común, entendida ésta como la suma de voluntades a favor del bien común.

Ahora bien, cuando el grupo social madura para constituirse en pueblo, entendemos que ha pasado por las distintas etapas antes descritas. Pero es una en especial la que debemos de estudiar por su importancia en el desarrollo político de un pueblo. Mencionamos párrafos atrás que, en un momento dado en el desarrollo del grupo social, surge la necesidad de ordenar el comportamiento y relaciones de sus miembros. Aparece el Derecho como una necesidad ante las nuevas realidades y las nuevas realidades demuestran que de acuerdo al crecimiento demográfico de los individuos, sumado a la extensión territorial donde ahora se asientan los nuevos grupos de sociales, ya no es posible reunirse en la plaza para definir los asuntos de la comunidad y los particulares. Con las nuevas condiciones se hizo necesario dar orden, esto se logró a través de normas. Estas normas fueron creadas, pero no por el ser social, no, las cosas ya no funcionaban así. Es entonces cuando se da la necesidad de delegar la responsabilidad de los asuntos de la sociedad a un grupo reducido de estos individuos. Hablamos así del pueblo erigido como Estado. De tal suerte que al delegar en unos pocos la atención de los asuntos políticos de la sociedad se crea el *Mandato Público*, que es un atributo de la *Soberanía*. Dos elementos fundamentales en la vida de las sociedades porque son la base de la Democracia como la conocemos.

La soberanía, observamos, no surge a la par de las sociedades humanas. Esta es la consecuencia del desarrollo de los grupos sociales y la necesidad de orden. Ya sabemos cómo estos grupos sociales alcanzaron tal adelanto en la cosificación social, que se vieron en la necesidad, para un mejor funcionamiento

del orden social, de delegar a través del mandato la conducción política del pueblo erigido como Estado. Así la soberanía se vuelve un atributo del estado en su facultad de imperio. Anoto que inicialmente la soberanía goza enteramente de carácter político y con el tiempo se despliega a una concepción jurídica. Es con Juan Bodino (1530 a 1591), en el siglo XVI, que encontramos las doctrinas que definen jurídicamente el concepto de soberanía⁴. Aunque Bodino entiende la soberanía como facultad de un individuo investido de poder divino, es decir, un soberano, define elementos que permiten dar forma al término.

Es Bodino quien invoca el término Soberanía vinculado a la definición de República o Estado. Declara que es en el soberano como individuo en quien recae la soberanía. Esta la define a partir de dos elementos, el elemento humano constituido por la comunidad y el otro, el poder soberano al que se somete. Entendemos el primero como a los individuos, es decir, la comunidad; el segundo a la cualidad esencial que tiene el estado de *poder soberano*. La soberanía entonces al ser una cualidad del estado, es la garantía de la unidad y existencia de éste y asegurará su independencia política de otro estado. Porque la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable.

1.2. Antecedentes

En la sociedad original prevalecía el padre como autoridad. Los patriarcas (padres) aumentaron su descendencia hasta formar tribus enteras que éstos gobernaban. Posteriormente les tocó turno a los más viejos o expertos en el mando. Gobernaban sin magistrados y sin mucha fuerza, pero con reconocimiento ganado por el respeto, la gratitud o la convicción de los sometidos. Con el tiempo éstos se constituían en rey, juez o sacerdote. Hemos mencionado que la propiedad privada surge unida a la familia como dueña de las tierras de labranza, el ganado, de las casas, los vestidos y todo cuanto se producía.

⁴ FRANCISCO, Porrúa Pérez, Teoría del Estado 10ª Ed., Edit. Porrúa, México 1979, p. 335.

Con el tiempo el control patriarcal evolucionó en tribus; en otros lugares varias tribus se unieron bajo un solo patriarca, y para tomar decisiones los jefes debían consultarle sobre los intereses comunes. De lo que resultó un patriciado que administraba los negocios públicos, la diversidad de costumbres, los derechos de herencia y la formación de nuevas familias en un mismo conjunto social constituido sociológicamente en pueblo. En ocasiones algunos de estos pueblos, realizaban expediciones de expansión, esto requería de un jefe que los dirigiera y dominara a todos. Se crea así la milicia que por la fuerza conquista un nuevo país, reduce a sus habitantes a la esclavitud, los obliga a servir al nuevo rey y a la tribu de la que proviene, arrogándose el derecho de castigar todo intento de sublevación. El jefe expedicionario se constituye en Rey de las tierras y los conquistados; para mantener el control se sirve de la milicia conquistadora, nombra jueces que lo ayudan a mantener el control y el orden. Aunque básicamente se da por medio del terror y no del convencimiento. Se forman así los primeros Estados.

1.2.1. Grecia

En la ciudad-estado griega de Atenas y sus alrededores del Ática por el año 500 a.C. se desarrolló la democracia. En otras ciudades griegas se formaron democracias, pero es en Atenas que se aplica un modelo mejor definido, fuerte y estable. Se ejercía la democracia de manera indirecta, es decir, el pueblo no elegía directamente al total de sus representantes, sólo lo hacía con uno de los órganos y este nombraba los restantes, pero decidían en lo referente a legislación y proyectos ejecutivos. Se sabe que la participación no era abierta, pero de ninguna manera tenía que ver con su capacidad económica y la participación era intensa. Se le reconoce a Clistenes (509 a.C.) la creación de la democracia ateniense.

Existían tres organismos políticos en los cuales participaban los ciudadanos en cantidades que llegaban a varios miles. Había una Asamblea o Ekklesia; el Consejo de los 500 (Boulé) y Tribunales que requerían un mínimo

de 200 miembros y en algunas ocasiones este número podía llegar a varios miles. Pero de estas instituciones, solo la Asamblea y los Tribunales eran auténticos órganos de poder.

La Ekklesia (asamblea del pueblo) era el órgano supremo de la democracia ateniense. Creada por Solón, era la máxima expresión de la participación de los ciudadanos, sin distinción de clase. Ahora bien, eran ciudadanos los varones atenienses de origen y mayores de 18 años. La Ekklesia, donde participaban y votaban todos los ciudadanos atenienses, nombraba a los magistrados. De esta suerte, la Ekklesia nombraba de forma indirecta a los integrantes del *Areópago* (alto tribunal) porque estos eran elegidos por los magistrados electos en la asamblea del pueblo. También decidían sobre la legislación ateniense; las declaraciones de guerra; firma de la paz; asuntos militares; y llamar a los magistrados a rendir cuentas al final de su mandato.

Hacia el siglo V a.C. a pesar de que sus miembros alcanzaban 43 mil integrantes, solo los que disponían de suficiente riqueza tenían la capacidad de desarrollar actividades públicas lejos de casa y de forma habitual. Fue hasta que Pericles en los años 451 y 452 a.C. realizó reformas, que permitieron el pago por desempeño de funciones públicas. Esto permitió a los ciudadanos con independencia de su nivel económico participar en la actividad pública.

Originalmente la Ekklesia se reunía una vez por mes, posteriormente llegaron a reunirse hasta cuatro veces por mes. De acuerdo a la agenda que elaboraba el Boulé. Una característica particular era que todas las votaciones se realizaban a mano alzada. Sus funciones esenciales eran: realizar acciones ejecutivas (decretos, concesiones, ciudadanía), elegir funcionarios, legislar y juzgar por delitos.

Consejo de los 500. En Atenas al Consejo del *Areópago* se llama Boulé, originalmente su número de miembros era de 400, con el tiempo este se elevó a 500 y así permaneció. Se elegían anualmente y mediante sorteo, tenían una composición restringida, toda vez que sus miembros debían de tener más de 30 años. Su periodo de funciones era de un año y recibían un pago por realizar sus funciones. El Boulé era la cosificación de la democracia, pues realizan funciones administrativas, deliberativas y judiciales. A través de la presidencia rotativa del Boulé se custodiaban las llaves del tesoro público y el sello de la ciudad. Así mismo se encargaba de recibir a los emisarios extranjeros. La Boulé ejercía como órgano ejecutivo de la Asamblea, vigilando el actuar de los magistrados encargados de la administración de Atenas. Elegían por sorteo entre sus miembros a diez encargados de asuntos que iban de asuntos navales al ejercicio de culto. Por otra parte no tenían capacidad de iniciativa y se limitaba a ejecutar las iniciativas o propuestas de la Asamblea del Pueblo.

La Dikasteria o tribunales. En Atenas existía un complejo sistema legal que se sustentaba en la dikasteria de Heliea. Eran electos anualmente de entre los ciudadanos, debían de estar en pleno goce de sus derechos, ser mayores de treinta años. Debían juramentar para ejercer el cargo, lo que les daba prestigio y credibilidad. Un elemento más se refiere a que estos funcionarios no podían ser cuestionados en su desempeño.

Observamos como en Atenas los ciudadanos participaban ampliamente en la vida política y el gobierno. Esto no siempre fue así. En los antiguos tiempos de la polis, sólo participaban los ciudadanos más ricos y prominentes, es decir, los propietarios de tierras y con amplias riquezas. Fue hasta el siglo V a.C. que Pericles impulsó reformas que otorgaban remuneraciones económicas a los ciudadanos que ocuparan cargos de gobierno. De esta manera el ciudadano pobre podía ocupar cargo de gobierno y recibir paga. Es importante mencionar que si bien la participación de los ciudadanos era abierta, dicha calidad mantenía un carácter restrictivo si consideramos la calidad de ciudadano, esta

era de cualidad de los varones atenienses mayores de 18 años. Excluyendo mujeres, esclavos y extranjeros.

En el ejercicio de sus derechos, el ciudadano ateniense elige directamente a los responsables de los asuntos del gobierno, es decir, a un reducido grupo de conciudadanos, otorgándoles poderes amplios para ocuparse del bien de la comunidad. Una delegación del poder representado en el gobierno, pero cargado de formalidad y de los elementos que legitiman ese gobierno, pues es la cosificación de voluntades individuales en una sola voluntad colectiva.

1.2.2. Roma

Las instituciones políticas romanas hicieron funcionar la República por casi 500 años. Superado el conflicto entre patricios y plebeyos⁵, se integra en Roma una comunidad de hombres libres y entendidos de la res publica (cosa pública). Las instituciones durante la república podemos agruparlas en tres; las magistraturas (cargos públicos); el senado (consejo); y asambleas del pueblo.

Por su importancia, a las magistraturas podemos clasificar como sigue: Cuestura. Los cuestores eran los encargados de administrar el tesoro público y tenían bajo su cuidado el archivo del estado romano, resguardado en el templo de Saturno. En un principio había dos cuestores pero con el tiempo durante la república llegaron a veinte.

Edilidad. Magistratura integrada por cuatro ediles, dos patricios y dos plebeyos. Cuidaban del orden público y la tranquilidad de las calles, el abastecimiento de Roma y vigilaban los mercados y el comercio.

El tribunado de la plebe. Magistratura originalmente plebeya pero con el tiempo la conciliación de los patricios y plebeyos, pasó a ser representación de

⁵ Caída de la monarquía y formación de la república principios del siglo V, sublevación de los plebeyos por mejores condiciones democrática y económicas.

toda la ciudadanía. Sus integrantes que en número eran diez, se encargaban de vigilar los abusos que pudiera sufrir un ciudadano de un magistrado.

La pretura. Los magistrados pretores tenían la función de administrar la justicia. Su número fue aumentando conforme se expandía el imperio y gozaban de plenos poderes para realizar su trabajo.

La Censura. Los censores que eran dos, eran electos cada cinco años para un período de dieciocho meses. Su función era la de realizar el censo de los ciudadanos romanos, de acuerdo a su tribu, tributo o participación en el ejército.

La dictadura. Esta era una magistratura dotada de cualidades extraordinarias. Se recurría a ella en casos de guerra o conflictos internos. Recaía en un solo individuo, no era electo sino designado, y no estaba sujeta al voto de los tribunos de la plebe. Al dictador lo nombraban los cónsules y debía ejercer su cargo por seis meses. Concentraba en él todos los poderes y no podía ser censurado.

Las magistraturas se tutelaban por principios comunes que normaban su funcionamiento. Principio de elección que garantizaba que los magistrados fueran electos por el pueblo. Principio de gratuidad pues estas eran honoríficas, es decir, que no se cobraba por ejercer el cargo. Principio de anualidad que limitaba a un año el ejercicio del cargo, excepción hecha a la dictadura que duraba seis meses y la del censo que duraba dieciocho meses. Principio de colegialidad, que impedía la concentración de poder en un solo individuo, así mismo los magistrados podían vetar (intercesio) las disposiciones de su colega. Todas las magistraturas están integradas de menos por dos magistrados, excepción hecha a la dictadura. *Potestas e imperium*, es decir, poder para desempeñar sus funciones.

El senado durante la monarquía estaba en manos de los patricios. En la transición a la república asumió un carácter más político asesorando o aconsejando a los magistrados. Como ya mencionamos, superado el conflicto entre patricios y plebeyos, las leyes Licino-Sextias (361 a.C.) permitieron a los plebeyos ser electos a las magistraturas incluyendo las senadurías. Hacia el año 216 a.C., el senado estaba integrado por los ex magistrados con carácter vitalicio. Los senadores representaban la tradición y la experiencia del gobierno romano encima de los mandatos temporales de los magistrados. Su autoridad se mostraba en que ningún oficio legislativo, electoral o decisión popular entraba en vigor sin su autorización. El senado tenía un amplio espectro de competencia, conocían sobre política exterior, orden interno, administración, finanzas o religión.

Las Asambleas fueron las instituciones en que los ciudadanos romanos (*populus Romanus*) participaban en política. Existieron varios tipos de asamblea, pero todos funcionaban con principios comunes. La participación era personal sin posibilidad de representación, por lo que a la larga terminaron siendo reuniones de la plebe urbana, muy desacreditadas y fácilmente manipulables por algunos magistrados. Se convocaban por los magistrados para realizarse en días hábiles que por lo general se unían con asuntos religiosos. En las asambleas no se participaba de forma tumultuaria, por el contrario, se desarrollaban de acuerdo a grupos perfectamente definidos. Un aspecto importante de las asambleas es que no tenían carácter deliberativo, en ellas sólo se votaba con un sí o un no, las propuestas eran de los magistrados.

Reconocemos dos tipos de asamblea, los *comicios curiados* y *comicios centuriados*. Los comicios curiados eran la asamblea de ciudadanos más antigua, es probable que se reunieran por tribus: 10 grupos de gentes formaban una curia y representaban a las tres tribus originarias. Habiendo un total de 30 curias. Se reunían dos veces por año en el *comitium*. Sus funciones, se piensa, eran legislativas, electivas y judiciales.

Los comicios centuriados, una de las asambleas principales del pueblo, se remontan a la monarquía. A partir de que el censo dio a conocer el patrimonio de cada ciudadano, Servio Tulio dividió a la población de acuerdo a su riqueza. Había 193 centurias, cada una tenía un voto. Los más ricos formaban 18 centurias de caballeros, el resto del pueblo estaba dividido en 5 clases de infantería. El poder de decisión en estos comicios recaía a los más ricos, toda vez que se comenzaba a votar las centurias de jinetes (18) y de infantes de la primera clase (80). Estos sumaban 98 centurias de un total de 194, muchas veces no era necesario seguir con los comicios. En los comicios centuriados se elegían los magistrados mayores, es decir, cónsules, pretores y censores, lo mismo para decidir en asuntos de guerra o firma de tratados políticos.

Al igual que en Atenas, observamos una organización en la que los ciudadanos participan ampliamente en los asuntos del estado designando funcionarios y participando en las decisiones de gobierno de manera directa. Se observa como en estos principios de democracia directa el ciudadano, en un acuerdo de voluntades, mantiene funcionando al estado y por consecuencia al gobierno. Observamos nuevamente la delegación de responsabilidades de gobierno a un grupo encargado de mantener el orden social y al estado funcionando. Hablamos entonces de la etapa histórica en que se da forma al comportamiento humano a través del derecho. Sin embargo, a pesar de la participación de los ciudadanos, esta es restringida a sectores importantes de la población. Entendemos que los ciudadanos que podían participar en los asuntos del estado y gobierno mantenían ciertas cualidades ligadas al origen, la riqueza y las posesiones o el estado social. En Roma es ciudadano pleno el libre e ingenuo. Las mujeres no tenían derecho a votar o participar en cargos públicos.

1.3. Soberanía y mandato constitucional

La soberanía es el derecho de los pueblos para por sí mismos, sin injerencia externa, decidir, organizar, crear o modificar todo lo concerniente a su gobierno y orden interno. Cuando los ciudadanos (mandantes) integrados socialmente convienen en renunciar en parte de sus derechos a favor de un grupo de individuos (mandatarios) crean instituciones político-jurídicas; forman el Estado. La soberanía se vuelve entonces cualidad del Estado. Esta transferencia, según Rousseau, se debe a que los intereses constituyen el vínculo social⁶. Los vínculos dan forma como nación y comprometen a los depositarios del mandato a ejercer las funciones del poder. Este ejercicio se llama autodeterminación. Se trata de una serie de actos positivos o negativos que se manifiestan en mandatos, decisiones y órdenes en todas las áreas que garanticen el bien común y normar las relaciones de los ciudadanos y estos con la autoridad.

Para que las instituciones político-jurídicas funcionen deben estar reguladas y esto se hace a través de la ley, es decir, una Constitución. La Constitución (también podemos decirle Derecho Constitucional) son las normas fundamentales que ordenan y dan forma a la estructura esencial del Estado y a las funciones de sus instituciones; las relaciones de coordinación entre estas y de estas con los particulares⁷.

En Roma a través del derecho privado se creó la figura jurídica que permitía que un representante actuara a cuenta y en nombre de otra persona, nos referimos al mandato. Era pues el mandato un contrato por el cual el mandante encargaba al mandatario que realizara algún acto por cuenta e interés del primero⁸. Este tipo de contrato era consensual pues había acuerdo de voluntades y el consentimiento podía manifestarse expresa o tácitamente.

⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Espíritu de las Leyes*, 10ª Ed., Edit. Porrúa, México 1996, p. 14.

⁷ Soto, Pérez Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 10ª Ed., Edit. Esfinge, México 1980, p. 51.

⁸ MARGADANT, S. Guillermo Floris, *Derecho Romano 25ª Ed.*, Edit. Esfinge, México 1999, p. 419.

Nuestra legislación civil federal, establece que el mandato es un contrato por el que el mandatario está obligado a realizar actos jurídicos por cuenta del mandante. Estos actos deben ser lícitos y el mandato se puede otorgar de manera verbal o escrita. El mandato permite realizar cualquier acto que no esté prohibido por la ley y que no exija la intervención personal del interesado. Del mismo modo, su aceptación puede ser tácita o expresa. Estos elementos aplican perfectamente al derecho público. Distinguimos el mandato de la representación, porque en derecho privado la representación esta circunscrita a los contratos, en cambio, en el derecho público la ubicamos como un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno. El mandato, a pesar de ser figura del derecho privado, es un concepto jurídico que abraza en toda su dimensión la translación de la soberanía a un o unos mandatarios, como cualidad del derecho público. De tal suerte el mandato se vuelve parte del Derecho Constitucional como *mandato constitucional*. Ahora el vínculo entre mandante y mandatario como un *mandato imperativo*, en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, al cumplir las instrucciones del mandante se sustituye por un *mandato representativo*.

Según Maurice Duverger, el mandato como figura del derecho privado se traslada al derecho público, porque la designación de diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. Mientras el mandato representativo es “el conjunto de diputados [que] representa la nación, los representantes no están ligados por el mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son estos, sino la nación”⁹, planteamiento que predomina en los parlamentos.

La Constitución General de la República, en el artículo 39, declara a la soberanía como esencial y originaria del pueblo. Como la base de la que se desprenden todas las demás normas constitucionales. El artículo comentado se refiere a que el pueblo como aglomerado social, por la imposibilidad de

⁹ DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional 2ª Reimp., Edit. Ariel, Barcelona 1992.

autogobernarse de forma colectiva, transfiere su poder a los órganos que detentan el poder público, siempre a nombre del pueblo. Infiere también los procedimientos para el surgimiento de los órganos del Estado. Expresa la forma y los procedimientos para que las autoridades a las que les toca ejercer el poder sean resultado de una decisión popular, así como el método para designarlos, es decir, todo lo relativo al proceso electoral. El mismo artículo constitucional nos deriva un concepto importante: el servidor público. En nuestro sistema el servicio público se manifiesta en dos formas, por designación y por elección popular. El primero, concomitante con todo aquello que refiere a la administración pública. El segundo, relativo a los cargos que surge de un proceso electoral.

Continúa nuestra Constitución, en su artículo 41, donde en su primer párrafo establece que “el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión” y dentro de la competencia de estos, y, en los Estados en lo que toca a su régimen interno, por medio de las Constituciones locales. Siempre y cuando estas no contravengan el pacto federal. La organización política se constituye de tal forma que ésta garantiza el bienestar en igualdad de condiciones para todos, lo mismo que los derechos fundamentales del gobernado. Una peculiaridad contenida en el artículo es el carácter de indirecta de nuestra democracia. Esto se debe a que el pueblo no ejerce de forma directa el poder, lo ejerce por medio de representantes (mandatarios) que se eligen por medio del voto y que lo gobernarán. Se forma así el régimen representativo que define el artículo 40 de la Constitución.

En nuestro régimen (representativo) la designación de mandatarios se realiza de forma directa por medio del voto ciudadano en igualdad de circunstancias. Nuestra Constitución plantea la elección directa de los miembros del Congreso (diputados y senadores), así como de Presidente de la República. En mismo orden, la Cámara de diputados, dice la Constitución en su artículo 51, se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres

años. Al elegir a los miembros de la Cámara los ciudadanos hacen uso de su derecho al voto garantizado en el artículo 35 de la propia Constitución. Ahora, con el fin de que la Cámara de diputados se renueve periódicamente, la Ley Fundamental pone como condición que estos mandatarios sean electos en su totalidad cada tres años.

1.3.1. Constitución de 1824

Consumada la independencia y una vez emitida el Acta de independencia, en septiembre de 1821, se dieron los pasos para dar forma al México independiente. Sin embargo, la inestabilidad política generada por la negativa de Fernando VII de gobernar y reconocer la independencia generaron un clima de inestabilidad. Iturbide es nombrado emperador por el Soberano Congreso Constituyente. Este Congreso pretendía redactar una Constitución para el Imperio como monarquía limitada y centralizada. Pero Iturbide se enfrenta con este y lo disuelve y forma una Junta Nacional Constituyente, que emite el Reglamento Político provisional del Imperio Mexicano en febrero de 1823.

El clima de inestabilidad provocó levantamientos militares en diciembre de 1822 y febrero de 1823. Es en marzo con la reinstalación del Congreso que se disuelve la Junta Nacional y abdica Iturbide. Entonces el gobierno provisional convoca a un segundo Congreso Constituyente que instaló en noviembre de 1823. El Constituyente emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824. En esta Acta se establece formalmente el Pacto Federal y el gobierno republicano. Menciona la independencia de los estados miembros de la federación, en lo relativo a su gobierno interno, y adopta el régimen republicano y de representación popular; se plantea la división de poderes y el sistema bicameral a través del voto.

Resuelta la forma de gobierno en el Acta Constitutiva, el Congreso Constituyente discutió y redactó la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos de abril a octubre de 1824; sancionada y publicada el 5 de octubre de 1824. En la Constitución prevalece el pacto federal y la soberanía de los estados en su régimen interno. Está integrada por 177 artículos divididos en siete Títulos: 1º. De la nación mexicana, su territorio y su religión; 2º. De la forma de gobierno de la nación; 3º. Del poder legislativo; 4º. Del supremo poder ejecutivo de la federación; 5º. Del poder judicial de la federación; 6º. De los estados de la federación; y 7º De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

En el título tercero la Constitución divide al poder legislativo en dos cámaras, una de senadores y una de diputados. La de diputados formada por representantes electos por los ciudadanos de los estados cada dos años. El número de diputados estaría en función directa a la cantidad de habitantes, un diputado por cada 80 mil almas o fracción mayor a 40 mil. Para el caso de que algún estado no alcanzase esa población nombraría un diputado. El territorio que no tuviese las 40 mil almas, de cualquier manera nombraría un diputado y su suplente. Las elecciones se realizarían el primer domingo de octubre en todo el país, de acuerdo a las leyes particulares de cada estado. Muy importante mencionar que la designación de diputados se marcaba de forma indirecta.

Conviene señalar que en 1824, solo contábamos con 19 entidades federativas Jalisco, Oaxaca, Zacatecas, Tabasco, Nuevo León, Yucatán, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Querétaro, Durango, Occidente (Sonora y Sinaloa), Chiapas, Chihuahua, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, México y Coahuila (junto con Texas). La primera entidad en promulgar su Constitución fue Jalisco el 18 de noviembre de 1824 y las últimas fueron Coahuila y Texas el 11 de marzo de 1827. Con excepción de Michoacán, Durango, Querétaro y Veracruz que no señalan los mecanismos de elección, todas las demás

Constituciones señalan meticulosamente los mecanismos de elección, las cualidades de los candidatos y la de los votantes¹⁰.

En términos generales la edad era el primer requerimiento para votar, iba desde los 18, 21 y hasta los 25 años; ser oriundos del lugar o vecindado con residencia mínima. Para ser candidatos había limitaciones en algunos estados; en México saber leer y no ser sirviente; en Oaxaca y Puebla, saber leer y escribir y poseer bienes pecuniarios. Las elecciones no se realizaban de forma directa, el sistema electoral en general funcionaba a través de juntas electorales por departamento, partido y municipales, también se les denomina primarias y secundarias. En los estados de Oaxaca y Jalisco se contemplan las juntas parroquiales como base del proceso electoral.

El procedimiento consistía en que los ciudadanos se reunían en el lugar designado para la junta el día y la hora convocada. En las primarias se elegían a los electores secundarios o de partido, que eran los que elegirían a los diputados del estado y del Congreso Federal. En las juntas secundarias o de partido los electores se reunían en el lugar y la hora marcada para tal efecto, elegirían a los diputados al Congreso Federal y finalmente a los diputados locales.

Aunque en la constitución de 1824 se manifestó la forma de participar en los procesos electorales, no se concede el mandato como manifestación directa de la voluntad ciudadana en la designación de diputados. Esto se entiende a consecuencia de mantener la forma indirecta de elección que se repite de la Constitución de Cádiz.

¹⁰ Cámara de Diputados LIX Legislatura, Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos 3 t., Edit. Porrúa, México 2004.

1.3.2. Constitución de 1836

Las fuertes contradicciones entre los partidarios del federalismo y los del centralismo tuvieron su punto más álgido en 1835, en la campaña militar de Antonio López de Santa Anna que arrasó Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco y dividió Zacatecas. Después de la demostración de fuerza, el dictador convocó en junio de 1835 a sesión extraordinaria del Congreso, el cual inició trabajos el 19 de julio de ese mismo año. Pretendían analizar la posibilidad de cambio de gobierno, lo que prohibía y protegía la Constitución de 1824. Sin embargo, para septiembre el Congreso se declaró “Constituyente”, suspendiendo la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal del 24.

Se decretó la disolución de los congresos locales y su sustitución por Juntas Departamentales, terminando así con el federalismo. De esta suerte, se emitieron las Bases para la nueva Constitución el 23 de octubre de 1835. Para diciembre del 36 por decreto se emiten las siete leyes Constitucionales. Con estas leyes, que en realidad es un solo texto, se estableció la República Centralista y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843. Pero, a pesar de todo, la inestabilidad y las revueltas militares fueron una constante en esta época. De tal modo era tal la inestabilidad que entre los años 1836 a 1843 hubo once cambios de presidente, de ellas cuatro fueron de Santa Anna.

Esta Constitución organizó al Estado mexicano de acuerdo a los postulados del Centralismo, pero mantuvo algunas disposiciones relativas a las garantías individuales. También se le dio forma a lo que se llamo “Poder Supremo Conservador”, institución encargada de vigilar los demás poderes. Hubo, hasta antes de la constitución de 1857, una serie de documentos que pretendieron reimponer el orden, sin embargo, la inestabilidad y los levantamientos fueron constantes. Debemos de mencionar un dato significativo, el hecho de que el dictador Santa Anna, en una especie de malabarismo político, estuvo al frente del ejecutivo en varias ocasiones, a pesar de que su

comportamiento que dejaba mucho que desear. Sin embargo, durante esta etapa de inestabilidad, los procesos electorales para la designación de puestos de elección popular siguieron desarrollándose, no sin accidentes.

Los procesos electorales, especialmente en lo que corresponde a los diputados, se complicaron aún más a la participación, tanto para el elector, como para los aspirantes a cargos de elección. Esto fue resultado de las críticas que había hacia el sistema de representación, concretamente se pensaba que era un abuso que cualquier ciudadano pudiera participar. Se decía que se podía participar sin garantías de orden en la propiedad, la profesión o actividad industrial. Sobre todo durante la época federal. Por esto los centralistas idearon un proyecto sobre tres principios básicos: a) restricción de la participación política, sobre la base de la propiedad e ingresos; b) selección de funcionarios de alto nivel; y c) definición clara de las actividades de los funcionarios. La participación era bastante restringida, ciudadanos varones mexicanos, con ingresos producto de su trabajo o profesión no menores a 100 pesos. Mientras más alto era el cargo, mayores los requisitos a cumplir. Para los principales cargos era necesaria mayor edad¹¹ (Cuadro I). Mientras el proceso se basaba en la cantidad de población.

CUADRO I. REQUERIMIENTOS PARA VOTAR Y SER VOTADO
CONSTITUCIÓN DE 1936

CALIDAD CIUDADANA	EDAD	INGRESOS
Ciudadano	21 años soltero 18 casado varones	\$100.00 anuales
Elector	21 años soltero 18 casado varones	\$100.00 anuales
Magistrado de la Suprema Corte de Justicia	40 años	\$100.00 anuales
Diputado	30 años	\$1500.00 anuales
Consejero	30 años	\$1500.00 anuales
Gobernador	30 años	\$2000.00 anuales
Senador	35 años	\$2000.00 anuales
Poder Conservador	40 años	\$3000.00 anuales
Presidencia de la República	40 años	\$4000.00 anuales

Fuente: Constitución de 1936.

¹¹ AGUILAR, Rivera José Antonio, Las elecciones y el gobierno representativo en México, Edit. Fondo de Cultura Económica-IFE, México 2010, pág. 226.

Durante la época centralista se mantuvieron las elecciones de tipo indirecto en Departamentos que vinieron a sustituir los congresos locales que hubo durante la República. Para el caso de las elecciones de diputados y de las juntas departamentales se utiliza el viejo sistema de elecciones primarias, elecciones secundarias y elecciones de diputados. El proceso era regulado por una ley secundaria. La ley electoral fue redactada por el Constituyente que elaboró las siete leyes; presentaron el proyecto y para noviembre (1836) sancionaron la Ley Sobre Elecciones Populares. Aunque se mantuvo en la ley el método indirecto, se intentó poner orden sobre todo en las elecciones de primer nivel (primarias), porque es ahí donde se manipulaba al electorado a través de dadivas que inclinaban los resultados.

En 1841, otra sublevación militar terminó con la República Centralista de las siete leyes. De esta surgió lo que se conoce como las Bases de Tacubaya. Se forma una Junta de Departamentos que a su vez nombraría al ejecutivo, que recayó nuevamente en Santa Anna. De esta mancuerna surge la Ley Electoral de 1841, posterior a que Santa Anna hiciera una mezcla entre las leyes electorales de 1823 y 1836. Entre sus principales conceptos tenemos: a) la representación fundada en la población; b) los ciudadanos, electores primarios y secundarios tenían menos restricciones y no se requería contar con capital o ingresos para votar; c) los diputados debían tener un capital equivalente a 1500 pesos mensuales; d) se seguía con el mecanismo de secciones de 500 almas, votando sólo en su sección y firmar las boletas; y e) el control del proceso no lo tenía el gobierno sino las juntas electorales formadas por ciudadanos¹².

1.3.3. Constitución de 1857

En octubre de 1854, con una presidencia interina y la destitución de López de Santa Anna, hacen un llamado a un Congreso extraordinario. Este inició sus labores en febrero de 1856. Para el mes de junio la Comisión encargada

¹² *Ibíd.* Págs. 232 - 233.

presentó un proyecto de Constitución de espíritu federalista, liberal en lo económico, con las garantías individuales de los ciudadanos y la separación Iglesia-Estado. En tanto entrará en vigor la nueva Constitución Comonfort, decretó un Estatuto Orgánico Provisional, que no llegó a aplicarse, en vez de eso continuó aplicándose el Acta de 1847¹³.

La nueva Constitución, calificada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó y juramentó por el Constituyente y el Presidente el 5 de febrero de 1857, se publicó en Bando Solemne el 11 de marzo. En un artículo transitorio se dispuso que entrará en vigor a partir del 16 de septiembre del mismo año, con la excepción de lo referente a las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y estatales, esto para que se pudiera constituir la primer Legislatura Constitucional. A lo largo de su vigencia sufrió algunas reformas particularmente importantes: las Leyes de Reforma el 25 de septiembre de 1873; la restauración del Senado el 6 de noviembre de 1874; y la no reelección del Presidente, Vicepresidente y los ejecutivos de los estados el 28 de noviembre de 1911.

La nueva Constitución estableció entre las prerrogativas del ciudadano: la de poder votar en las elecciones populares; ser votado en los cargos de elección popular sin mayor requisito que las que la propia ley establezcan; poder asociarse para asuntos políticos; y el derecho de petición. Dice en su artículo 39 que la soberanía como esencia del poder público es potestad del pueblo y en él se origina, agrega la posibilidad de modificar en cualquier tiempo la forma de gobierno. Este artículo refleja un avance y funda la base de lo que será la nueva democracia. Otorgó también al pueblo el derecho de conducir su destino como nación. El artículo 41 decidió que la soberanía sería ejercida por medio de los poderes de la Unión y por los estados en lo interior. En lo que respecta al Congreso, se compondría de representantes electos cada dos años

¹³ Acta Constitutiva y de Reformas, jurada el 21 de mayo de 1847. Integrada por dos partes, una sobre el decreto del Soberano Congreso Extraordinario Constituyente por el que se restablece la federación y el espíritu independiente y soberano de los estados del Acta Constitutiva. La segunda a las reformas con 30 artículos.

por los ciudadanos (artículo 52), de manera indirecta¹⁴. No hubo cambios de fondo en este sentido, la representación seguiría sin representar el auténtico sentir del pueblo.

Anteriores a esta época (1857) existieron diversas Leyes Electorales y decretos, una de las más importantes es la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 que rigió por poco más de 40 años en paralelo con la Constitución del mismo año. Sin embargo ninguna de estas leyes permitió la participación directa en los procesos electorales. Pese a que se dieron intentos por avanzar, los constituyentes por las condiciones de la época no pudieron o no quisieron abrir el abanico a la participación.

1.3.4. Constitución de 1917

La larga dictadura de Porfirio Díaz, el ejército con su actitud arbitraria hacia el pueblo y los opositores del régimen oficial, así como la persecución de quienes pretendían una mínima justicia social y económica, tuvieron como resultado una sociedad profundamente dividida. La situación se volvió tan complicada y explosiva que incluso los partidarios del régimen denotaban el peligro de estallamientos sociales. De esta suerte, en los principios del siglo XX se presentaron manifestaciones de descontento de campesinos y obreros. Agrupaciones urbanas de profesionistas asociados a círculos y partidos políticos coincidieron con el llamamiento a la insurrección armada abierta del Plan de San Luis, hecho por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910. Por cierto, coincidente con la séptima reelección del dictador Díaz.

El insurrecto Madero, a través de sus reivindicaciones, logró aglutinar diversas expresiones políticas con las que inició los primeros combates con el ejército federal. Tras estos primeros combates, Díaz tomó la decisión de renunciar a la presidencia y partió al exilio en Francia. Ante los hechos se

¹⁴ Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos 2ª Ed., México 2007, págs. 367 - 395.

nombró un presidente provisional y se convocó a elecciones, en las que fue electo Madero el 15 de octubre de 1911.

Sin embargo, muy pronto surgieron diferencias que grupos del viejo régimen porfirista aprovecharon y se sumaron a los revolucionarios que pensaban que las reformas se daban de forma muy lenta o incluso algunas fueron abandonadas. Mientras el ejército federal combatía a los rebeldes, en la ciudad de México, militares porfiristas se sublevaron en febrero de 1913, en la conocida Decena Trágica. Victoriano Huerta y otros militares, con la intervención del embajador norteamericano, completaron un golpe de Estado que obligó a Madero y su vicepresidente José María Pino Suárez a renunciar. Posteriormente ambos fueron asesinados. Como consecuencia de estos acontecimientos, Huerta asumió la Presidencia de la República, enfrentándose inmediatamente a los levantamientos que se generalizaron en todo el país.

Destacados revolucionarios, como Francisco Villa, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón en el Norte y Emiliano Zapata en el sur, provocaron que Huerta militarizara la sociedad, asesinara opositores y disolviera el Congreso y convocara a nuevas elecciones de diputados en octubre de 1913. Derrocado Huerta y disuelto el ejército federal, comenzaron a surgir diferencias entre las distintas facciones de revolucionarios que terminaron aglutinándose en dos facciones antagónicas. Por una parte los convencionistas agrupados a través de la Convención de Aguascalientes de septiembre-octubre de 1914, con Villa y Zapata al frente, bajo la bandera del agrarismo. Por el otro lado la facción de los constitucionalistas, con Carranza al frente, que pretendía el restablecimiento de la Constitución de 1857 ajustándola a los logros del movimiento revolucionario.

Una vez vencidos Villa y Zapata, Carranza convocó a un Congreso Constituyente en octubre de 1916, que se instaló en Querétaro, sesionando del 1 de diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917. La propuesta de Carranza se

limitaba a asuntos de forma, organización y funcionamiento de los poderes, pero no recogía las aspiraciones del movimiento revolucionario. Esto provocó un fuerte debate de grupos de convencionistas que impulsaron la reforma agraria, derechos laborales y sociales, relaciones Estado-iglesia y redefinición del presidencialismo. El resultado fue un texto orientado hacia la justicia social. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, consta de 136 artículos divididos en nueve Títulos. De estos ubicaremos nuestro interés en los Títulos segundo y tercero¹⁵.

Manteniendo el espíritu de la Constitución del 57, el Título Segundo (artículos 39 a 41) del nuevo texto sostiene la soberanía como esencia originaria del pueblo y su derecho inalienable de modificar la forma de gobierno (República representativa democrática y federal). Se sostiene que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión. El Título Tercero (artículos 49 a 70) se regresa al sistema bicameral, una de diputados y otra de senadores, integrando ambas el Congreso General. La Cámara de Diputados sería integrada con representantes electos en su totalidad cada dos años, en relación de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor a veinte mil. Uno de los avances más importantes lo encontramos en el artículo 54, “la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”¹⁶.

Este artículo es fundamental si consideramos que la participación de los ciudadanos anterior a esto no necesariamente reflejaba su sentir y necesidades. La vieja forma de elección indirecta diluía en camino su posibilidad democrática, aunado a las condiciones de miseria generalizada y de menosprecio a las necesidades sociales. Encontramos ahora que el diputado electo se vuelve un fiel reflejo del sentir ciudadano, a través del mandato imperativo, que al ser electo el legislador lo convierte en el mandato

¹⁵ Óp. Cit. pp. 421 - 489.

¹⁶ Óp. Cit. p. 448.

representativo. Podemos afirmar que es el principio de la democracia moderna, con instituciones definidas y normas reguladoras del quehacer político.

CAPÍTULO II

LA REPRESENTACIÓN DEL LEGISLADOR EN MÉXICO

2.1. La democracia representativa

Entendemos por democracia: "el poder del pueblo"; esto tiene su origen en las palabras griegas *demos* pueblo y *kratos* poder. La democracia es una forma de organización en la que el pueblo interviene en el gobierno, por lo tanto, la población acata las decisiones del gobierno porque participa en la formación de ambos. Originalmente las decisiones se tomaban de forma directa, en la plaza mediante asambleas incluyendo la designación de funcionarios de gobierno. Claro está, para participar de las decisiones se debía de poseer ciertas características sociales y económicas. No había división de poderes ni mucho menos respeto a los derechos individuales.

La democracia como la concebimos y la ejercemos actualmente, es la que reconoce y garantiza los derechos fundamentales (humanos) de los individuos; de pensamiento, de religión, reunión y asociación, de votar y ser votados, etc. Estos dos elementos, votar y ser votado, son la base de la democracia que hoy conocemos. Es a través y por medio de ellos que se forma la democracia representativa y con ello el régimen democrático. Es por medio de la democracia representativa que conducir los órganos de gobierno o la elaboración de leyes concierne a un grupo reducido de representantes que son electos por los ciudadanos que tienen reconocidos sus derechos políticos.

En la democracia se promueve y exalta la libertad del individuo respecto del estado, pero lo vincula directamente en la toma de decisiones por medio de

las elecciones, fenómeno que da origen a la representación política. Si bien es cierto que las elecciones vinculan al individuo con sus representantes, esta debe tener características propias que den certeza a la representación. Se entiende que detrás de la representación hay un proceso democrático, sin embargo hay representación sin un proceso directo de elección. Las elecciones dan forma a la democracia representativa; la seguridad de su periodicidad y ejercicio libre, directo y secreto dan la oportunidad por una parte de refrendar la confianza por su buen desempeño al mandatario en su cargo, caso contrario destituirlo si no pudo con la responsabilidad que le encomendó.

2.2. Elecciones y representación política

Las elecciones son la cosificación de la voluntad ciudadana, que definiendo su preferencia por uno o unos individuos que como candidatos de una tendencia político-ideológica (derecho o izquierda) pretenden representar a la ciudadanía, expresada como votantes. Es un mecanismo que posibilita a los ciudadanos a elegir de entre una gama de propuestas la que consideran mejor preparada para ocupar los cargos de elección popular. Son, entre otras, la forma más sólida para elegir a los representantes populares. *La herencia, la cooptación, la elección, la conquista y el sorteo* son otras formas que el autor alemán Duverger¹⁷ considera alternativas para lograr el poder y “ser gobierno”. De todas estas, nos enfocaremos a la elección. Sin embargo, veamos brevemente las otras.

La herencia: es la transmisión de la función de gobierno o de representación como consecuencia de un vínculo de parentesco. Hoy en día es un método aun vigente y funcional en regímenes monárquicos. *La cooptación:* método por el cual son los propios gobernantes los que deciden quien o quienes habrán de sucederlos representantes o en cargos de gobierno. *La conquista:* es el método que requiere de la fuerza para imponerse como

¹⁷ DUVERGER, Maurice, Sociología de la política, Edit. Ariel, Barcelona 1975, p. 194.

representante. En *el sorteo* es la suerte quien define la representación. *Las elecciones*: son el método más efectivo para designar la representación y legitimar un sistema político democrático.

Los gobiernos, generalmente resultan de procesos electorales, para que estos sean legítimos deben ser libres, con reglas claras, igualdad entre los participantes y regulados por normas solidas. Pero si además las elecciones son competitivas legitiman el sistema político. Las elecciones en un sistema democrático, de acuerdo a Dieter Nohelem¹⁸, deben conocer principios fundamentales que estarían integrados al marco jurídico normativo como basamento del mismo sistema, estos son: i) propuesta electoral sometida a los requisitos de la elección y que no sustituya la voluntad del electorado; ii) la competencia entre candidatos debe ser de posiciones y programas; iii) igualdad de oportunidades para todos los candidatos; iv) voto libre y secreto; v) sistema electoral que garantice que los votos se conviertan en escaños, con reglas claras que no permitan patologías riesgosas al proceso electoral; vi) la democracia; y vii) elección limitada a un solo periodo.

El académico alemán nos expone lo que debe ser la ruta a seguir en cualquier elección. La oferta política debe ser consecuencia de las necesidades y carencias sociales del ente social, realizables y posibles para convencer al electorado. Deben desarrollarse en ambiente de competencia franca, en igualdad de condiciones para ciudadanos y candidatos. Garantizar la secrecía del voto fomenta la participación, pero esto se logra en un sistema con instituciones fuertes e independientes. Pero las elecciones no se limitan al modesto acto de marcar una papeleta el día de la jornada, por supuesto que no, son el resultado de la suma de actos técnico-jurídicos realizados por los órganos electorales, ciudadanos y partidos políticos, encaminados a la integración de los órganos representativos o de gobierno.

¹⁸ NOHLEM, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México 1995, pp. 10 - 11.

Las elecciones resultan también, una forma pacífica de sustituir a los representantes, cuando por la razón que sea no han cumplido con su mandato. De esta suerte, son un medio indirecto de control ciudadano. De ahí que en países democráticos se realicen elecciones de forma periódica. Por otra parte, la legitimidad de los representantes y gobernantes, emanados de un proceso electoral libre y democrático, mantiene la estabilidad política del Estado. Además los procesos electorales constitucionales dan legitimación a las autoridades públicas. Entendemos entonces que la forma idónea y legítima aceptada para llegar al poder es la pacífica y resultado de una competencia abierta y pública entre los competidores, llámese candidatos o partidos, con reglas que normen la contienda y en condiciones de igualdad.

Antonio Crespo nos dice: "¿Para qué las elecciones?" Y nos explica que el voto no tiene mayor trascendencia en la vida democrática de un país. Que lo fundamental es la existencia de instituciones y prácticas democráticas, como la separación de poderes y la existencia de un Estado de derecho. Todo esto aunado a la práctica de elecciones libres y equitativas son el medio idóneo para lograr los fines de la democracia política¹⁹.

Nuestra Carta Magna se plantea la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. De igual manera establece que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas. El poder judicial se excluye toda vez que se integra a propuesta del ejecutivo, por medio de ternas ante el senado. Mientras que el legislativo y el ejecutivo pasan por el escrutinio de la ciudadanía. Veamos.

El jefe del ejecutivo y el cuerpo legislativo resultado de una elección, se obligan como mandatarios, ahora públicos y responden al mandato ciudadano otorgado por medio del sufragio. El legislativo, constituido por diputados que se eligen periódicamente, juega un papel fundamental como representante

¹⁹ CRESPO, José Antonio, Elecciones y democracia, Instituto Federal Electoral, México 2007, p. 11.

popular. En ellos recae la responsabilidad de definir y mantener funcionando el gobierno; definen los recursos y la fiscalización de la aplicación de estos y la elaboración y mejora de las leyes. El ejecutivo aplica las políticas que se enlazan con las cantidades asignadas y etiquetadas por los legisladores.

Entonces las elecciones se consideran libres si los ciudadanos participan sin coerción alguna, si asisten voluntariamente a las urnas. Estamos frente a un derecho subjetivo, este se ejercita si se quiere o no, y no se aplica sanción alguna por no hacerlo, por lo menos jurídicamente. Si cada individuo expresa su opinión por medio de su voto, lo hace como resultado del conocimiento de las ofertas políticas de los candidatos y partidos. La siguiente parte consiste en que esos votos se conviertan en escaños, es decir, que se respeta sin cortapisa la voluntad del electorado, pero que además sea tan diáfano que cierre toda posibilidad de reclamo posterior. De las elecciones, los ciudadanos eligen a los que mejor representen los intereses que les son comunes. Al otorgarles el mandato a esos representantes y ponerlos al frente de un órgano de discusión o decisión de gobierno le dan forma a la representación política.

2.3. El sufragio

El sufragio es el derecho que poseen los ciudadanos de participar a través de elecciones en la toma de decisiones, es decir, el derecho a la participación electoral. Las leyes fundamentales, definirán claramente el perfil que debe poseer quien ejercita el sufragio. Su ejercicio se limita a condiciones de tiempo, espacio y cualidades del ciudadano. En la idea de ampliar la participación y obtener una mejor representación en los últimos años, se ha extendido allende las fronteras, de tal suerte que los que por alguna razón están fuera de su terruño puedan ejercer el sufragio y manifestar su voluntad.

En este orden, entendemos por sufragio universal al derecho que posibilita intervenir a más ciudadanos en las elecciones con un mínimo de restricciones.

Estas obedecen a resaltar las cualidades que deberá alcanzar el ciudadano para poder sufragar. De esta suerte, la universalidad del sufragio por su misma naturaleza requiere algunos criterios restrictivos de orden técnico-político y se hace presente en la legislación electoral. Criterios sobre la ciudadanía, la edad, la capacidad de ejercicio, el domicilio y la dignidad de la persona²⁰.

La ciudadanía de acuerdo con la carta máxima (Artículo 30) es la cualidad inherente de los naturales nacionales o el extranjero que la adquiera por naturalización. Pero esta ciudadanía se entiende en la Constitución, con una doble cualidad, la primera la que ya hemos descrito; la segunda que tiene que ver con la edad de 18 años y la forma honesta de vivir (Artículo 34). La posibilidad de ejercer el sufragio tiene una serie de limitaciones, se suspende si se da alguno de los supuestos que marca la ley (Artículo 38): por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 36 constitucional; estar sujeto a proceso criminal que amerite pena corporal; por estar cumpliendo pena corporal; por vagancia o ebriedad consuetudinaria; por ser prófugo de la justicia; y por sentencia que imponga suspensión de derechos. También hay suspensión cuando el ciudadano cae en estado de interdicción. Estos elementos si los interpolamos con la dignidad de la persona, explican porque un ciudadano no es digno de ejercer el sufragio. El último elemento es el domicilio, el registro de ciudadanos se realiza en base al domicilio del solicitante, lo que permite a la autoridad electoral desarrollar los ámbitos territoriales electorales.

El sufragio debemos entenderlo como el derecho a la manifestación de la voluntad individual en el pleno ejercicio de los derechos políticos que se transforma en mayoría por la suma de esas las voluntades. Esta capacidad de designar representantes se solidifica por medio del voto, sencilla acción de marcar una papeleta, pero pináculo de la participación ciudadana. A partir de este punto se desarrollan otros procesos que llevarán a la integración de los órganos representativos y de gobierno. Nuestra legislación otorga y distingue

²⁰ ANDRADE, Sánchez J. Eduardo, Introducción a la ciencia política, Edit. Oxford 6ª Reimp., México 2009, p. 179.

dos tipos de voto, el activo y el pasivo; declarados en la Constitución como derecho a votar y poder ser votado.

2.3.1. El voto activo

Se define voto activo al derecho que tiene cada individuo con capacidad de ejercerlo para votar en todo proceso electoral o consulta ciudadana de carácter constitucional. Se entiende como un derecho en nuestra Constitución, pero al mismo tiempo se establece como una obligación. Manuel Aragón²¹ a este respecto menciona la incongruencia que se deriva de establecer al mismo espacio-tiempo, una institución jurídica como derecho y como deber. Se constituye el voto activo como un derecho universal y pertenece su titularidad a todos los ciudadanos sin distinción de origen étnico, género, edad, condición social, estado de salud, religión, tendencia política u orientaciones sexuales²².

El voto activo es ejercido por los ciudadanos para elegir a sus representantes por medio de elecciones. En nuestra Constitución política y en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ (LGIPE) están definidas las reglas básicas para el desarrollo y ejercicio de las elecciones. Encontramos así que la fracción primera del Artículo 35 de la Carta Magna otorga el derecho de votar en las elecciones populares, es decir, el voto activo. La misma ley eleva a obligación de los ciudadanos la participación en las elecciones y consultas populares (Artículo 36, fracción III), pero al ser un derecho subjetivo, si no se practica, no se sanciona penal o administrativamente. El voto activo sin embargo, sólo puede ejercerse siempre y cuando el ciudadano conserve las cualidades que la norma constitucional establece. Estas son: ser mexicano por nacimiento o naturalización, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. Además, contar con el documento (credencial para votar con fotografía) que la institución electoral

²¹ ARAGON, Manuel, Tratado de Derecho Electoral Comparado, www.idea.int, 2007, pp. 181 - 182.

²² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

²³ DOF 23-05-2014.

otorga al estar incluido en las listas de electores, así mismo, el ciudadano no debe caer en alguno de los supuestos contenidos en el Artículo 38 de la máxima ley. Lo que se traduce en estar en pleno uso de sus derechos.

2.3.2. El voto pasivo

El voto pasivo es, el derecho que tienen en lo individual los ciudadanos para acceder a cargos de elección popular. El voto pasivo, a diferencia del voto activo, está sujeto a restricciones que van adelante de la edad, el modo honesto de vivir y estar inscrito en la lista de electores. En el caso del voto pasivo las restricciones responden a las cualidades de elegibilidad que debe poseer el aspirante al cargo de elección. Sin embargo, a pesar que el derecho y las condiciones entre voto activo y pasivo no son coincidentes, se interpolan toda vez que para ser candidato se deben poseer necesariamente la cualidad de elector.

Para ejercer el derecho al voto pasivo el ciudadano está sujeto a obligaciones y prohibiciones. Estas últimas responden a la actividad política-profesional de aspirante. Esto lo traducimos en estar en el servicio activo de las Fuerzas Armadas, no ser funcionario público en funciones y no ser ministro de culto. Las limitaciones expuestas se superan si el ciudadano que se encuentra en el supuesto, se separa de su cargo o comisión en el tiempo que la misma ley establece.

Nuestra legislación establece que para ser votado a cualquier cargo de elección popular, se deben cubrir las cualidades que marca la ley. Por un lado ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener la edad requerida para el cargo que aspira (21 años para diputado, 25 para senador y 35 para Presidente de la República). Pero por otro lado, el derecho a registrar candidatos corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que

lo soliciten de forma independiente y cumplan con los requisitos que la legislación electoral establece.

En efecto, la ley electoral establece claramente los requisitos que deben cumplir los partidos para registrar sus candidaturas a cargo de elección. Esta no es una limitación, sino elementos de tipo político y administrativo que respaldan las candidaturas y justifican la actuación institucional. También los ciudadanos que de forma independiente aspiran por igual a un cargo de elección obligadamente deben cumplir con trámites muy similares a la de los partidos. Sin embargo, el requisito que se vuelve esencial por su peso es contar con el respaldo de una cantidad mínima de ciudadanos en el ámbito espacial que se aspira representar. Las candidaturas independientes, a pesar de los requisitos que deben llenar, representan un avance sustantivo en la construcción de la democracia representativa auténtica. Por ahora parece complicado pero tal vez en un futuro corto permitirá fortalecer al sufragio como institución.

2.3.3. El voto censatario.

El derecho al voto universal como institución surge en nuestro país hasta 1953, cuando se otorga el derecho al voto a las mujeres. Anterior a esa fecha la participación electoral para la designación de representantes y autoridades, así como para acceder a esos cargos, estuvo restringida. Diversos fueron los factores que restringieron este derecho; el sexo, capacidades económicas y condiciones culturales. En la Constitución de Cádiz, la participación electoral dependía de las propiedades que produjeran una renta anual determinada como mínimo y obtener recursos por el ejercicio de profesión. La Constitución de 1824 estableció que para ser diputado federal se debía tener 25 años, ser mexicano, un capital de 8 mil pesos o renta anual de mil pesos²⁴. A esta

²⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Óp. Cit. P. 200.

restricción se le conoce como *sufragio censatario*, *sufragio capacitario* y *sufragio masculino*²⁵.

El voto censatario se refería a estar inscrito en el censo que permite al gobierno conocer la capacidad económica del censado, por la riqueza acumulada, los bienes inmuebles que poseía y por las rentas producidas por sus propiedades o negocios. Del capital que se poseía dependía la posibilidad de participar en las elecciones en ambos sentidos, como votante o para ser votado. Otra variante de limitación fue el voto capacitario, que consideraba la capacidad intelectual del votante. Esto se relacionaba con la instrucción básica escolar, es decir, saber leer y escribir al menos. Resultado de considerar que los analfabetas no poseían capacidad de entender y mucho menos de nombrar autoridades.

2.4 Los procesos electorales en México

Haciendo nuestra la definición de Flavio Galván, definiremos al proceso como el conjunto sistematizado de hechos jurídicos, de las partes directamente interesadas, de los terceros, ajenos o vinculados, a la relación sustancial y del órgano estatal jurisdiccional correspondiente, cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del derecho, un conflicto de intereses de trascendencia jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y la resistencia de otra²⁶.

Un proceso electoral está constituido por una compleja suma de formalidades, diligencias y actos que se desarrollan a través de un tiempo y espacio determinado, con la finalidad de nombrar representantes. En cada proceso las instituciones y los ciudadanos están sujetos a términos y plazos en las que deben desarrollar las actividades que les corresponden, para hacerlas definitivas. La interacción de actores afirma el régimen democrático y fortalece

²⁵ ANDRADE, Sánchez J. Eduardo, Óp. Cit. P.177.

²⁶ GALVAN, Rivera Flavio, Derecho procesal Electoral Mexicano, 2ª Ed., edit. Porrúa, México 2006, pp. 844 - 848.

los procesos electorales como el medio más acabado de nombrar representantes populares. Las elecciones suponen la cresta del proceso ya que en esta etapa se manifiesta la voluntad de los ciudadanos. Como una actividad dinámica, un proceso electoral supone por un lado un permanente desarrollo y fortalecimiento de las instituciones encargadas de organizar y coordinar los procesos y la maduración de la conciencia democrática de los actores políticos de la sociedad civil, es decir, ciudadanos y partidos políticos.

La actual legislación electoral precisa: “El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal”²⁷. En este sentido las autoridades electorales, los partidos y los ciudadanos son la parte orgánica de los procesos electorales. Sumando el concurso cada uno desarrollará las actividades que la norma les confiere, formarán la estructura que dará funcionalidad al ejercicio del voto.

Cada participante cumple con principios fundamentales. Al estado le corresponde la organización de las elecciones, aspectos técnicos, financieros, administrativos, fiscales y jurisdiccionales. Los partidos políticos como promotores de la cultura política y la identidad ideológica, hasta antes de la publicación de la LGIPE²⁸, tenían la exclusividad en la postulación de candidatos a puestos de elección popular. Ahora con la nueva legislación es posible que los ciudadanos soliciten registro como candidatos independientes, para lo que deben contar con el respaldo de los electores de su demarcación electoral, en el porcentaje indicado por la legislación electoral. Con la

²⁷ DOF 23-05-2014.

²⁸ Ídem.

participación colectiva, los actores, cumpliendo las atribuciones conferidas por la ley en cada fase del proceso electoral, hacen que se legitime el sistema electoral y se fortalece la democracia.

De acuerdo a nuestra legislación el proceso electoral consta de varias etapas: la *preparación de la elección; jornada electoral; y dictamen y declaración de validez de la elección*. Por supuesto que cada etapa está compuesta de diversas diligencias, que en conjunto dan forma y operatividad al proceso mismo. La etapa de preparación incluye la integración de las instancias electorales locales y distritales; la vigilancia y supervisión de las campañas internas de los partidos para designar candidatos; registro de candidatos; y campañas electorales. La jornada electoral son las actividades propias de instalación de casillas; recepción del voto; y escrutinio y publicación de resultados electorales en cada casilla electoral. Y finalmente la declaración de validez se realiza en las instancias distritales y locales al realizar el cómputo final y no haya interposición de algún recurso jurisdiccional.

La institución encargada de organizar lo conducente a los procesos electorales en México es el Instituto Nacional Electoral (INE). Organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este tiene entre sus responsabilidades la integración de las instancias electorales en cada uno de los 300 distritos electorales, una Junta Distrital y Consejo Distrital. La primera una instancia técnica y la segunda un organismo político-técnico integrado por miembros del servicio profesional electoral del instituto, representantes de la sociedad (Consejeros Ciudadanos) y los partidos políticos. Los Consejos se encargan de las actividades supervisión y organización de las actividades encaminadas a la jornada electoral. A posteriori al cómputo de resultados y la asignación de legisladores.

2.4.1. Precampaña electoral

La precampaña electoral es toda la serie de actividades que los aspirantes a una candidatura de elección popular realizan con los militantes o población abierta, con la finalidad de conseguir el apoyo necesario para poder ser designado como candidato del partido al que pertenece, y tendrán una duración de 40 a 60 días de acuerdo al tipo de elección federal que se trate. Las actividades pueden ser reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas y cualquier actividad que permitan al aspirante a candidato, conseguir el respaldo sus correligionarios.

Los precandidatos deben registrarse ante la instancia partidaria facultada para ello, de acuerdo a los tiempos y requisitos que la convocatoria expedida para tal fin publique el partido político. De los aspirantes, la instancia partidaria dará a conocer al INE la lista, reglas y tiempos de precampaña, así como medios de defensa que se interpondrán en caso necesario. Es importante mencionar que las reglas para participar como precandidato no podrán en ningún caso tener mayores requisitos que los de la Constitución. Así mismo, los recursos con que cuente cada precandidato serán determinados por el Consejo General del INE, así como la forma en que se deba justificar su aplicación. Bajo advertencia de no ser registrado en caso de incumplimiento.

Las precampañas y los precandidatos, durante el tiempo que estas duren, se deben comportar de acuerdo a las reglas que sobre campañas y propaganda regula la ley en la materia.

Las precampañas y los precandidatos a cargos de elección popular son un fenómeno reciente. Por costumbre las candidaturas de los partidos surgían en el mejor de los casos de una convención electoral; en los peores, de reuniones facciosas sin considerar la opinión de la militancia, mucho menos del ciudadano común. Fue en 1985 cuando el Partido Mexicano de los Trabajadores postuló como candidatos a diputados federales, a ciudadanos electos en asambleas

públicas con participación abierta y libre a todo el que lo quisiera. Sin más requisitos que la voluntad de participar. Fue este un ejercicio ingenuo, cargado más de buena fe que realidades, pero sin embargo, derrumbó los viejos paradigmas y marcó un punto sin retorno en la designación de candidatos.

Un segundo ejercicio tuvo lugar en 1987, cuando en el desaparecido Partido Mexicano Socialista²⁹ se desarrolló un proceso interno para designar candidato a la Presidencia de la República. El candidato resultó de una consulta abierta a la sociedad, en casillas que se instalaron en todo el país. La participación de esta consulta fue modesta, considerando lo novedoso del método y el perfil ideológico de los candidatos.

Posterior a estos ejercicios, otros partidos implementaron una suerte de consultas, todas ellas limitadas a su militancia, para la designación de algunos cargos de elección. En 1987 el Partido Revolucionario Institucional realizó una serie de comparecencias públicas con sus aspirantes a la Presidencia de la República, aunque al final la designación fue hecha por el jefe del ejecutivo, como se acostumbró en ese instituto político.

Actualmente las precandidaturas y precampañas son una práctica habitual para la designación de las candidaturas. Hoy en día las precampañas son comunes y concurridas. Sin embargo, a veces es tal el derroche de recursos económicos y materiales que muchos ciudadanos llegan a confundirlas con las constitucionales.

2.4.2. Campaña electoral

Las campañas políticas es la parte más importante del proceso electoral, por ser el tiempo en que los ciudadanos tienen la oportunidad de conocer a los candidatos, las propuestas programáticas de estos, de los partidos políticos y valorar las posibilidades de logren obtener una votación suficiente. Es un

²⁹ En mayo de 1989 este partido se cambió su nombre por Partido de la Revolución Democrática.

momento fundamental de interacción y que describe la esencia de todo proceso. En esta etapa los órganos estatales encargados de organizar el proceso deben realizar su mejor esfuerzo para garantizar la equidad e igualdad de condiciones, para que candidatos y partidos puedan difundir sus propuestas y ofertas políticas.

La campaña son todas las actividades que realizan los partidos políticos nacionales o coaliciones y los candidatos registrados a cargos de elección. Contempla las reuniones públicas o privadas, asambleas, marchas, y toda actividad encaminada a la obtención del voto de los ciudadanos. Los candidatos son aquellos ciudadanos que habiendo participado en las campañas internas obtuvieron la representación de su instituto político. Además de los ciudadanos que de forma independiente cumplieron con los requisitos que la norma electoral solicita para tal efecto y que en ambos casos obtuvieron su registro de la instancia electoral.

Las campañas deben ajustarse a las formalidades que describe la norma electoral. Los de gastos que, de ninguna manera, deben ser superiores a los asignados por el órgano electoral. Los recursos se aplican a propaganda; pagos de salarios, arrendamiento de inmuebles, transporte o viáticos; gastos de propaganda en periódicos y revistas; producción de mensajes en radio y televisión. Las campañas tienen una duración de noventa días para la elección de Presidente de la República, senadores y diputados. Las intermedias que se renuevan solamente a los diputados serán de sesenta días. Inician al día siguiente de la sesión de registro de candidaturas y concluyen tres días antes de la jornada electoral.

Paralelo a las campañas de promoción del voto, los órganos electorales desarrollan una serie de actividades que tienen la finalidad de garantizar que la jornada electoral se realice sin contratiempos. De las más importantes está la ubicación de las casillas que recibirán la votación de los ciudadanos; la

insaculación de los ciudadanos que integraran las mesas directivas de casilla, que se instalarán en los distritos electorales el día de la jornada. En cada una de estas casillas los candidatos y partidos políticos nombraran a sus representantes ante cada una de ellas, quienes vigilaran el buen desarrollo del proceso y denunciaran cualquier anomalía.

2.4.3. Jornada electoral.

La jornada electoral es el “conjunto de actos previstos y ordenados por la ley electoral, que comprende desde la instalación de la casilla hasta la integración de los paquetes electorales, con la documentación exclusivamente de casilla, pasando por la elaboración de las actas de instalación, cierre, escrutinio y fijación de los resultados en el exterior de la casilla”³⁰.

Como podemos observar la jornada electoral es un momento esencial del proceso, es cuando los ciudadanos expresan a través del voto sus preferencias por los candidatos y partidos políticos que los representaran en el Congreso y en el gobierno. El día de la jornada se cosifican las acciones que los órganos del Estado, los partidos políticos, candidatos y ciudadanos realizaron a los largo de las etapas previas. Es cuando se pone en juego los principios, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad, que caracterizan al estado en su papel tutelar del proceso electoral.

La jornada se inicia el día de la elección a partir de las siete treinta de la mañana del domingo de la elección, cuando los funcionarios de casilla en presencia de los representantes de partido instalarán esta para iniciar con la recepción de los votantes. Por supuesto que todo debe constar por escrito y la ley prevé que hacer en caso que no asistan todos los funcionarios. Superada esta etapa de instalación, se recibirá a los ciudadanos para que emitan su voto, garantizando la secrecía de la preferencia de los votantes. La norma electoral

³⁰INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO, Glosario de Términos Electorales, Toluca 1998, p. 50.

prevé recursos legales para el supuesto que se presenten anomalías durante la jornada. La votación iniciará a las 8:00 horas y culminará a las 18:00 horas. A partir de este momento se inicia el escrutinio de votos.

Cerrada la votación, los escrutadores abrirán las urnas y clasificarán las papeletas. Procederán entonces a contar los votos que obtuvieron los candidatos de los partidos y los independientes. Manifestando los resultados en los documentos diseñados para tal efecto. Por lo general el escrutinio se realiza de forma pública, salvo que las condiciones no lo permitan. Al término del computo de votos y llenada la documentación, se clausurará la casilla publicando fuera de ella los resultados para ser conocidos por la ciudadanía. Finalmente el paquete con resultados se hará llegar al órgano electoral, concluyendo así con la jornada electoral.

Es importante mencionar que para que los partidos desarrollen sus actividades cotidianas o campañas electorales reciben recursos públicos los que están dentro del presupuesto del Instituto Nacional Electoral, órgano encargado de realizar las elecciones. Esta facilidad surge de la reforma de 1977 que estableció apoyos económicos y en especie a los partidos para el desarrollo de sus actividades. En 1987 se reglamenta formalmente el mecanismo para regular y vigilar el financiamiento público a los partidos políticos, a través del Código Federal Electoral que en su Artículo 61 marca la forma de distribución del financiamiento. Actualmente la forma en que los partidos se allegan recursos, sean públicos o privados, así como su erogación, están regulados en la nueva Ley General de Partidos Políticos.

2.4.4. Calificación de resultados

Al final de la jornada los paquetes con los resultados son entregados por los funcionarios de casilla, al órgano electoral correspondiente donde al recibirlos se cantarón los resultados que contiene cada paquete, ante la

presencia de los consejeros y representantes de partido. Al recibir el último paquete los funcionarios electorales, bajo su responsabilidad, custodiarán los paquetes hasta el día del conteo definitivo. Este se llevará a cabo, tres días posteriores al de la jornada.

Al tercer día, reunidos funcionarios electorales y representantes de partido en la sede del órgano electoral, nuevamente se contarán los resultados de los paquetes ante los representantes de los partidos cotejarán. En los casos de duda en algún paquete, este se abrirá nuevamente y se procederá a recomtar los votos. Así, hasta que se concluya con el último paquete. Procediendo a entregar constancia de mayoría a quien o quienes en su caso hayan resultado triunfadores de los comicios. Si algún representante o representantes de partido consideran que la anomalía es de tal gravedad que alteró el resultado, interpondrá los medios de defensa convenientes ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para defender lo que a sus intereses convenga.

Anterior a la calificación jurisdiccional, se mantuvo vigente desde el siglo XIX hasta finales del XX, como forma de legitimación y reafirmación de la división de poderes, la tradición de la autocalificación a través de sendos Colegios Electorales, formada por los propios legisladores electos. De acuerdo al texto Constitucional, cada cámara calificaba la elección de sus integrantes, en el entendido que sus resoluciones serían definitivas e inatacables, sin ningún recurso para reclamar. Hasta 1976, año de la reforma que adoptó el sistema mixto para la elección de diputados al Congreso, la calificación era responsabilidad exclusiva del Colegio Electoral, integrado por los presuntos diputados a los que se les había entregado su constancia de mayoría, que en ese tiempo sumaban 196.

Con la entrada en vigor de la reforma y la adopción del sistema mixto, la Cámara Legislativa aumentó a cuatrocientos diputados, trescientos de mayoría relativa y cien de representación proporcional. Con la nueva composición

cameral la Constitución dispuso que el Colegio Electoral se formara con cien presuntos diputados, sesenta de mayoría que hubieran alcanzado las más altas votaciones y obtuvieran su constancia de mayoría; otros cuarenta de representación proporcional designados por sus partidos en proporción a su votación reconocida.

Con la reforma promovida por el presidente Salinas de Gortari, desaparece la autocalificación por el órgano legislativo y se establece que es el Tribunal Federal Electoral el órgano encargado de resolver los recursos que los partidos interpongan por los resultados del proceso electoral y que consideren vulneran sus intereses. Legislación que hasta hoy se mantiene.

CAPÍTULO III

SISTEMAS ELECTORALES

3.1. ¿Qué es un sistema electoral?

Un sistema electoral es el conjunto de medios político-jurídicos por los que la voluntad de los ciudadanos se transforma en representación política o en órganos de gobierno. Así, las diversas voluntades que se manifiestan en el sencillo ejercicio de marcar una papeleta son la parte esencial de un elaborado proceso jurídico que tiene como finalidad, a través de la suma de votos, establecer quién o quiénes obtuvieron la mayoría, en consecuencia, quiénes serán los representantes y quiénes integrarán los órganos de gobierno. Un sistema electoral recibe votos y los transforma en representación y órganos de gobierno “es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes”³¹.

En nuestro país se ha estructurado un sistema democrático representativo, el que creemos que es el menos imperfecto, para lo cual se han generado los medios necesarios para traducir la opinión de los ciudadanos en representación. Para lograrlo se necesitó organizar procesos electorales a intervalos regulares de tiempo que permiten el relevo de los representantes a través de las elecciones. Se ha vuelto también una forma de reconocimientos al trabajo desempeñado por los institutos políticos partidarios.

Un sistema electoral se forma de normas y procedimientos que regulan las distintas etapas de los procesos electorales. ¿Quiénes pueden votar o ser votados? ¿Cómo deben desarrollarse las campañas? ¿Cuántos representantes

³¹ VALDÉZ, Zurita Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, México 2010, p. 9.

se eligen? ¿Cómo se delimitan los espacios electorales? ¿Quién organiza las elecciones? ¿Cómo se realiza el conteo de votos y su difusión? ¿Quién gana la elección? y ¿Cómo resolver los conflictos que se presenten en la elección?³²

Estas interrogantes envuelven sólo una parte de los elementos que, integrados en un todo, los sistemas electorales resuelven y prevén. Es evidente que son muchas más las regulaciones que integran el sistema electoral: la formación de los partidos políticos; el registro nacional de electores; financiamiento de las campañas electorales; integración de los órganos electorales, etc. En un sistema como el nuestro, democrático y representativo, el sistema electoral está regulado en la Constitución y en leyes adjetivas. De lo que resulta que las actuaciones de los actores no son producto de la espontaneidad o la ocurrencia, es una amplia legislación quien asigna tareas, responsabilidades y límites.

Los sistemas electorales son consecuencia de las relaciones de poder político. Son grupos políticos o una determinada clase social, quienes deciden el sistema electoral. Esto se debe a que el tipo de sistema permitirá mantenerse indefinidamente o afectar su status quo. Debemos entender que la forma de gobierno sea éste democrático o autoritario, no depende del sistema electoral. El tipo de gobierno será el resultado de fenómenos sociales, económicos y por supuesto políticos.

3.2. Tipos de sistemas electorales

Formar un sistema democrático representativo necesita crear los medios necesarios que puedan transformar la voluntad de los ciudadanos en formas de representación y de gobierno. Lograr este objetivo requiere de organizar consultas que, en forma de elecciones y a intervalos de tiempo definidas, permiten a los ciudadanos reemplazar a los representantes que electos están

³² *Ibíd.*, p. 10.

por cumplir su mandato. Es a través del voto universal, libre y secreto que se realiza este reemplazo. De esta manera los ciudadanos participan de forma directa en la renovación de sus representantes y sus órganos de gobierno en un ejercicio que fortalece el sistema democrático.

La doctrina especializada reconoce dos formas esenciales en la elección de representantes, es decir, dos sistemas electorales, *el sistema mayoritario* y *el sistema de representación proporcional*, estos responden a características propias donde el único vínculo común es sólo el voto. Debemos mencionar que es reducido el número de países donde se aplica alguno de esos sistemas de forma pura.

Por otro lado, ambos sistemas han recibido sendas críticas. Del sistema de mayoría se reprocha que, debido a la fragmentación por la cantidad de participantes, se puede dar el caso que un candidato con una baja votación pueda obtener la mayoría y ser declarado triunfador en su distrito. En algunos países para evitar esta subrepresentación se aplica un sistema de doble turno para asegurar que el candidato ganador tenga una verdadera representación. El fenómeno de la subrepresentación se manifiesta más claramente cuando se eligen diputados al Congreso. Aquí puede suceder que un partido obtenga mayoría relativa en los distritos electorales, generando sobrerrepresentación, lo que inversamente se traduce en una subrepresentación de las otras fuerzas políticas. Es en la elección del órgano ejecutivo donde el sistema de mayoría pone en juego todas sus posibilidades. Esto se debe a que ese tipo de órganos requieren una representación mayoritaria para estar cubiertos de certeza y legalidad.

Al sistema de representación proporcional, sus críticos consideran que al no responder a un mandato específico, el actuar en los órganos legislativos no puede ser normado por los mandantes. Según los críticos, gobernar y legislar se funda en representar las ideas superiores de la sociedad, no de algo que

parece más una encuesta de opinión. Se refuerza el argumento porque son los partidos políticos quiénes elaboran las listas de candidatos y estos responden, se dice, a intereses absolutamente partidarios y no sociales. Así, el ciudadano es obligado a decidir por programas y no por candidatos. Es decir, que el vínculo personal entre candidato y ciudadano no existe.

3.2.1. Mayoría relativa

El sistema mayoritario se configura en la consideración que el candidato electo debe obtener la mayor cantidad de votos en una convenida demarcación territorial llamada distrito electoral. El territorio se divide en una cantidad igual de distritos como cargos de elección haya. En cada distrito los partidos políticos proponen sus candidatos (propietario y suplente), a los que se suman los que de forma independiente pretenden la simpatía del electorado. El triunfo será para el candidato que obtenga el mayor número de votos. De acuerdo a la opinión de los doctrinarios, este sistema mayoritario posee la cualidad que los candidatos tienen una actuación primordial por el acercamiento con el votante. De tal forma que, la propuesta política y el instituto político que lo proponen, quedan relegados a un segundo y tercer plano.

El sistema mayoritario se puede aplicar de dos maneras, a una vuelta o turno y segunda vuelta o turno. Estas variantes se explican de la siguiente manera: a una vuelta se interpreta en el sentido de que gana el candidato que obtenga la mayoría de votos, con independencia de si es mayoría absoluta o simple. Aritmética simple; gana quien más votos alcance. Aplicando el sistema de segundo turno, los candidatos (propietario y suplente) deben de alcanzar la mitad más uno de los votos para triunfar. De no ser así, se convocará a un segundo turno en donde sólo participarán los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno. Del segundo turno se

declarará triunfador al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos, aun cuando no sea de mayoría absoluta³³.

El sistema mayoritario también se realiza a través de votación directa o indirecta. Esta forma implica que los ciudadanos a través de su voto eligen directamente a quiénes serán sus representantes, sin que haya intermediarios, es decir, son los ciudadanos los electores de sus representantes. La elección indirecta significa que los electores eligen a otros electores para que estos voten en nombre de los primeros³⁴.

3.2.2. Representación proporcional

Este sistema, opuesto al de mayoría, se impone resolver el dilema de la sub y sobrerrepresentación, otorgando a cada partido político una cantidad de representantes ajustado al porcentaje de votos que obtengan en la elección. Este sistema está diseñado para aplicarse en la integración de cuerpos colegiados, es decir, cámaras legislativas. Los escaños se distribuyen a cada partido de acuerdo a listas de candidatos registradas en cada circunscripción electoral. De esta suerte, a cada partido se le asigna tantas curules como votos obtengan en las urnas.

La representación proporcional plantea que la cantidad de votos se refleje en una cantidad igual de representantes en las legislaturas. El sistema funciona a través de demarcaciones territoriales llamadas *circunscripciones electorales*, que son los espacios en que se divide un territorio para la elección. En cada una de ellas los partidos políticos registran su lista de candidatos en el número que las reglas electorales requieran. Significa entonces que los electores votan en bloque y las curules se asignarán de acuerdo al orden de la lista registrada.

³³ Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Francia, son algunos de los países donde existe el sistema de doble vuelta.

³⁴ Estados Unidos y Francia aplican el sistema indirecto.

La asignación de curules la realizan los órganos electorales del estado a los partidos que hayan obtenido el mínimo porcentaje requerido por la legislación para tener este derecho. Acto seguido, la cantidad total de los votos obtenidos se divide entre el número de curules disponibles, obteniendo el *cociente natural*. Cada partido obtendrá tantas curules como cocientes naturales sume.

Asignadas las curules por cociente natural, quedarán los votos de los partidos que no alcanzaron el cociente natural para obtener representación, a estos se les denomina *resto mayor*. Si hubieran curules por repartir, la asignación se hará por resto mayor, en orden descendente siempre y cuando el partido haya obtenido el mínimo porcentaje de votación requerido por la ley. Por otra parte la asignación por resto mayor se realiza de dos formas; una, la suma de los votos obtenidos por partido, pero no suficientes para alcanzar el cociente natural, de todas las circunscripciones y se encuentre más cerca del cociente natural; la otra, realizando la operación anterior pero en cada una de las circunscripciones electorales.

Sobre la materia algunos estudiosos consideran que el sistema de representación proporcional, otorga un peso más importante a la plataforma política y los partidos sobre las cualidades personales de los candidatos de listas. De lo que resulta que algunos autores caracterizan al sistema de representación proporcional como examen de ideas no de candidatos. Pero si consideramos a los partidos políticos como una manifestación de las clases sociales, la representación proporcional puede permitir quebrantar el control que sobre el poder tiene la clase dominante, abriendo espacios a nuevas expresiones políticas minoritarias.

3.3. El sistema electoral utilizado en México

En nuestro país desde 1977 se utiliza un sistema combinación de los dos sistemas que ya conocimos, el mayoritario y el de representación proporcional,

es decir, un sistema llamado mixto con predominación mayoritaria. Esto corresponde a que en la actualidad para integrar el órgano legislativo se eligen 300 diputados de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 200 de representación proporcional, con base a cinco circunscripciones plurinominales. Este sistema mixto condiciona la asignación de curules plurinominales a los partidos, solo si estos obtienen en la elección al menos el 3% de la votación. Es así de conformidad con la reciente reforma constitucional³⁵. Ahora, la legislación para evitar la sobrerrepresentación de algún partido, pone un límite a las curules que puede tener un partido por ambos sistemas (mayoritario y plurinomial) que es de 300 diputados.

El sistema electoral que actualmente se aplica en nuestro país, por supuesto, transitó por caminos difíciles, debió sortear el trato desigual a los electores por su origen étnico y por la capacidad económica; el impedimento más grotesco consistió en que los gobernantes y representantes dejaran de considerar a los ciudadanos débiles mentalmente e incapaces de tomar decisiones o asumir compromisos de corte político. Debido a este pensamiento, durante el siglo XIX predominó el sistema de elección indirecta, mientras que la directa aplicó a partir de principios del siglo XX.

Durante el periodo 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América, se instituye el sistema de elección indirecta en tercer grado para la designación de diputados. Habiendo de realizarse por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Eligiendo por mayoría simple y voto público. Consumada la independencia se siguió con el debate sobre si debía seguir el método indirecto de elección o adoptar el directo.

En el Constituyente de 1823-1824 se discutió ampliamente el asunto electoral, sin embargo, una vez más resultó que los diputados consideraron que el pueblo no había alcanzado un grado de madurez política para poder ejercer

³⁵ DOF 10-02-2014.

una responsabilidad de ese tamaño, como lo significaba el voto directo. Luego entonces la Constitución de 1824 mantuvo el sistema de elección indirecta. Las Siete Leyes de 1836 y las bases Orgánicas de 1843 mantuvieron la elección indirecta en tres grados.

Tras intensos debates en torno a si los representantes populares debían ser electos de forma directa o indirecta, el Congreso Constituyente de 1857 resolvió mantener la elección de los diputados a través del voto indirecto, en primer grado. Un pírrico avance pues solo se redujo de tres a una las instancias de elección. Pero para 1874 por medio de una reforma constitucional se impone la elección directa exclusivamente para diputados.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, después de una acalorada discusión, se aprobó el texto del artículo 52 que estableció la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción de veinte mil y aseguró también la representación de los territorios que tuvieran menos habitantes de los necesarios, para que estos tuvieran al menos un diputado³⁶.

En el mismo Congreso Constituyente, en su sesión del dos de enero, aprobó por 61 votos contra 21 el texto del artículo 54 en el que se adopta la elección directa de acuerdo a la ley electoral para la designación de diputados. Curiosamente, el argumento de los opositores al sistema directo fue el de siempre, que el pueblo mexicano no estaba lo suficientemente ilustrado para que tuviera éxito la elección directa³⁷.

Si bien hoy contamos con un sistema electoral mixto, la explicación surge de la búsqueda de abrir espacios a las diversas fuerzas e ideologías nacidas durante el desarrollo y crecimiento de nuestro país. Esto no siempre fue así, ya observamos en la Constitución de 1917 que la elección de diputados será directa en los términos de la ley electoral. Antes de esto, recordamos, era

³⁶ Cámara de Diputados-Porrúa, Óp. Cit., t.VI, pp. 1160 - 1161.

³⁷ Cámara de Diputados-Porrúa, Óp. Cit. T. VII, p. 63.

indirecta, por lo que la elección representaba solo la justificación de los poseedores del poder para seguir manteniendo su Status quo. Así la elección directa representó un avance y reconocimiento a la capacidad política del pueblo.

El sistema electoral establecido en la Constitución de 1917 permaneció así hasta 1963, cuando el presidente Adolfo López Mateos, en noviembre de 1963, modifica la Constitución y crea los “diputados de partido”, que no se trata de diputados de representación proporcional, sino de una forma sui generis de abrir espacios en los órganos legislativos a los partidos (minoritarios) que ya existían desde principios de siglo.

Los partidos para acceder a las diputaciones de partido debían de cumplir diversos requisitos para acceder a las curules. Estas reglas eran: obtener al menos el 2.5 por ciento de la votación total del país; alcanzando el porcentaje mínimo alcanzaría cinco diputaciones y una adicional por cada 0.5 por ciento adicional hasta 20 diputaciones por ambos métodos; los partidos que obtuvieran más de 20 distritos electorales no tenían derecho a diputados de partido; las curules se asignaban de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos en el mismo partido; y para participar los partidos debían de obtener su registro al menos un año antes de la elección.

Una segunda reforma al artículo 54, de febrero de 1972 y durante el gobierno de Luis Echeverría, reduce el porcentaje requerido para acceder a diputados de partido de 2.5 a 1.5, esto con la finalidad de que los partidos minoritarios contaran con mayores posibilidades de acceder al órgano legislativo. También se aumentó el número de diputaciones de partido que llegó a 25. Se dispuso la restricción de que el partido que obtuviera hasta 25 diputaciones de mayoría no obtendría diputados de partido. La otra modificación consistió en la asignación de las diputaciones de partido, que ahora atendería al

número de votos obtenidos por los candidatos en orden decreciente, y no a porcentaje como se realizaba anteriormente.

Sin embargo, ni reducir porcentajes o aumentar los diputados de partido, consiguieron alcanzar una objetiva representación pluripartidista (cuadro II), la mayoría aplastante del partido surgido de la revolución mantuvo la hegemonía en el órgano legislativo (cuadro III). En el periodo del presidente López Portillo se promovió una nueva e importante reforma a los artículos 52 y 54, que vino a revitalizar el pírrico sistema de representación; nos referimos a la adopción del *sistema mixto* para la elección de los diputados federales. La reforma constitucional instauró 300 diputados de mayoría relativa y 100 diputados de representación proporcional y se mantuvo así hasta 1986.

CUADRO II. DIPUTADOS DE PARTIDO DE 1964 A 1979

LEGISLATURA	PAN	PPS	PARM	TOTAL
1964-1967	18	9	5	32
1967-1970	20 (1-19)	10	6 (1-5)	36
1970-1973	20	10	5	35
1973-1976	23 (2-21)	10	6	39
1976-1979	20	12	10 (1-9)	42
TOTAL	101	51	32	184

Fuente: Patiño Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano.

CUADRO III. DIPUTACIONES DEL PARTIDO MAYORITARIO Y LA OPOSICIÓN

LEGISLATURA	TOTAL CURULES	DIPUTACIONES DEL PRI		DIPUTACIONES DEL PRI Y DE OPOSICIÓN		
		CURULES MAYORÍA	TOTAL	CURULES DIPUTADOS DE PARTIDO	CURULES MAYORÍA	TOTAL
1964-1967	210	178	178	32	--	32
1967-1970	212	178	176	34	2	36
1970-1973	213	178	178	35	--	35
1973-1976	231	194	192	37	2	39
1976-1979	237	196	195	41	1	42

Fuente: Patiño Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano.

La reforma de 1977 instauró en el artículo 52 el sistema mixto con predominio mayoritario, así la Cámara de Diputados quedaría integrada por 300 diputados electos en igual número de distritos uninominales y 100 por representación proporcional, por medio de listas regionales en circunscripciones plurinominales. En el artículo 54 se establecieron los requisitos para tener derecho a participar de las listas regionales; entre otras estaba que los partidos debían de participar en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales, esto demostraba que efectivamente tenían fuerza nacional representativa; no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría; haber alcanzado al menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales.

La restricción en cuanto a obtener 60 o más constancias de mayoría, resultaba de la lógica que tal porcentaje ya no podía seguir siendo considerado como minoría, pues ya estaba por el 20 por ciento de curules. Como con los diputados de partido, la reforma razonaba sobre la necesidad de fortalecer la presencia de los partidos minoritarios en el Congreso y generar un ambiente de pluralidad ideológica. Sin embargo, al ser un sistema mayoritario la hegemonía siguió sobre el partido del gobierno, de tal suerte que los diputados plurinominales encarnaban una especie de curiosidad estridente pero sin peso alguno en las decisiones. Además el porcentaje para aspirar a curules proporcionales se fincaba en evitar que llegaran al órgano legislativo partidos sin representación social.

Cubiertos los anteriores requisitos, a los partidos se les asignaban los diputados correspondientes al porcentaje obtenido en sus respectivas circunscripciones, atendiendo al orden de sus listas. Para otorgar las curules plurinominales se establecieron formulas y procedimientos: fórmula de representación mínima y fórmula de primera proporcionalidad. Reglas todas que fueron el cuerpo de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

La *fórmula de representación mínima* entendía el 5 por ciento de la votación en la circunscripción plurinominal; *cociente natural*, el resultado de dividir la votación entre el número de curules sin repartir, una vez deducidas las curules asignadas por el porcentaje mínimo; *resto mayor*, el remanente de votación más alto de votación de los partidos, habiendo participado en la distribución de curules por cociente natural, este podría utilizarse si hubiera curules por repartir. Procedimiento: se otorgaba un diputado al partido que hubiera obtenido el porcentaje mínimo, posteriormente se asignaban tantas curules como veces obtenía su votación de cociente natural. Si quedaban curules por repartir se otorgaban de acuerdo al resto mayor.

Fórmula de primera proporcionalidad: cociente rectificador, resultado de dividir la votación de la circunscripción entre el número de curules multiplicado por dos; *cociente de unidad*, resultado de dividir la votación, deduciendo los votos utilizados por el cociente rectificador, entre el total de curules que no se hubieren repartido; *resto mayor*, es el remanente más alto posterior a utilizar los dos mecanismos anteriores. Procedimiento: por cociente rectificador se distribuían sucesivamente la primera y segunda curules al partido que su votación contenía una o dos veces dicho cociente. Si quedaban curules por repartir se aplicaba el cociente de unidad, así a cada partido se le asignaban tantas curules como tantas veces tuvieran este cociente; si quedaban curules por asignar se aplicaba el resto mayor.

Una última disposición decía que, si dos o más partidos con derecho a diputados plurinominales obtenían conjuntamente 90 o más constancias de mayoría, solo se repartirían el 50 por ciento de las curules que debían de asignarse por representación proporcional. Se dijo en su momento que esto obedecía a mantener en movimiento el Congreso a través de una mayoría inminente³⁸.

³⁸ Cámara de Diputados-Porrúa, Óp. Cit. T. VII, p. 15 - 16.

Estas importantes reformas en materia electoral no fueron una concesión benévola del estado, sino el resultado de movimientos políticos de orientación izquierdista, algunos clandestinos que tomaron el camino de las armas y otros legales que formaron partidos políticos. Esto llevó a que se abrió la posibilidad a registro de nuevos partidos que desde su trinchera pretendían irrumpir en el ideario nacional. Dos eran las formas de obtener el registro, la primera consistía en salvar los requisitos establecidos en la legislación, es decir, número de afiliados por entidad federativa, documentos básicos, etc. La otra posibilidad respondía a una figura legal llamada registro condicionado, que significaba un reconocimiento provisional por parte de la Comisión Federal Electoral, y que se haría definitivo si se obtenía el 1.5 por ciento de la votación en la elección. Sin embargo observamos que las fórmulas para asignar las diputaciones plurinominales eran absurdamente complicadas, si consideramos que la clausula de gobernabilidad aseguraba la hegemonía parlamentaria; los espacios obtenidos por la oposición difícilmente pondrían en riesgo al partido del gobierno.

Debemos de reconocer que uno de los cambios de singular importancia fue el de la geografía electoral, que dejó atrás la desordenada elaboración de circunscripciones uninominales y realizó un trabajo más profesional. De acuerdo con la nueva legislación de 1977, se asignarían 300 curules de mayoría y 100 de representación proporcional. Si consideramos que en ese año existían solo 196 distritos uninominales o de mayoría³⁹, se erigieron 104 nuevos distritos. En cuanto a la representación proporcional, la ley establecía que se podía dividir el país hasta en cinco circunscripciones plurinominales. La Comisión Federal Electoral, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación y encargado de organizar el proceso electoral, reunido en enero de 1979, acordó que para las elecciones de ese año el país se dividiría en tres circunscripciones plurinominales, la primera con cabecera en Guadalajara, la segunda con

³⁹ La L Legislatura, 1/sep./1976 a 31/ago./1979, se integro con 238 diputados, 196 de mayoría y 42 de partido.

cabecera en Monterrey y la tercera con cabecera en el Distrito Federal (cuadro IV).

CUADRO IV. CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES Y DISTRITOS EN 1979

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN	TOTAL DE DISTRITOS ELECTORALES	SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN	TOTAL DE DISTRITOS ELECTORALES	TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN	TOTAL DE DISTRITOS ELECTORALES
Aguascalientes	2	Coahuila	7	Campeche	2
Baja California	6	Chihuahua	10	Chiapas	9
Baja California	2	Durango	6	Distrito Federal	40
Colima	2	Hidalgo	6	México	34
Guanajuato	13	Nuevo León	11	Morelos	4
Guerrero	10	Querétaro	3	Oaxaca	10
Jalisco	20	San Luis Potosí	7	Puebla	14
Michoacán	13	Tamaulipas	9	Quintana Roo	2
Nayarit	3	Veracruz	23	Tlaxcala	2
Sinaloa	9	Zacatecas	5	Yucatán	4
Sonora	7			Tabasco	3

Fuente: Patiño Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano.



Así la primera y segunda circunscripciones contaban en 1979, con una población numéricamente similar 19,963,710 y 20,255,686 habitantes respectivamente, mientras que la tercera tenía 29,161,708 habitantes. Junto con las circunscripciones plurinominales se generan nuevos distritos electorales para alcanzar un total de 300 en toda la república. La asignación de curules de acuerdo a sus habitantes quedó de la siguiente manera: treinta curules la primera circunscripción, treinta la segunda y cuarenta la tercera, haciendo un total de cien.

Para 1982 la Comisión Federal Electoral modificó nuevamente la geografía de las circunscripciones electorales, elevando su número a cuatro, distribución que permaneció hasta 1984 (cuadro V).

CUADRO V. CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES EN 1982

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN	SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN	TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN	CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN
Distrito Federal	Chihuahua	Campeche	Aguascalientes
Hidalgo	Coahuila	Chiapas	Baja California
Morelos	Durango	Nuevo León	Baja California Sur
Puebla	Guanajuato	Oaxaca	Colima
San Luis Potosí	México	Tabasco	Guerrero
Tlaxcala	Querétaro	Tamaulipas	Jalisco
	Zacatecas	Quintana Roo	Michoacán
		Veracruz	Nayarit
		Yucatán	Sinaloa
			Sonora

Fuente: DOF. 4-02-1982.



En diciembre de 1986 una cuarta reforma constitucional aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 y se crea un nuevo mecanismo para la elección y asignación. Tendrían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que obtuvieran el 1.5 por ciento de la votación emitida para las listas en las circunscripciones plurinominales. Los nuevos mecanismos, galimatías que pretenden ser más amplias que los anteriores, con manejo de porcentajes y exclusiones. Se aplicaron formas igual de complicadas que la anterior reforma del 77 en la asignación de curules plurinominales. *Cociente rectificador*, era la votación de la circunscripción dividida entre el número de curules multiplicado por dos; *cociente de unidad*, reducidos los votos de cociente rectificador el resultado se dividida entre las

curules no asignadas; *resto mayor*, remanente mayor de los partidos. Una clausula final establecía que si un partido obtenía 51 por ciento o más de la votación pero sus constancias de mayoría no representaban dicho porcentaje, tenía derecho a curules de representación proporcional hasta alcanzar el porcentaje obtenido. Se decía que ningún partido debía tener más del 70 por ciento del total de curules por ambos principios. Y finalmente si ningún partido obtenía el 51 por ciento de la votación o la mayoría con sus constancias, se le asignarían curules de representación al partido con mayor número de constancias de mayoría. Algunos expertos vieron en estos cambios bondades que fortalecían al sistema mixto y ampliaban la participación proporcional, superando las limitaciones impuestas en la reforma del 77. Se incluye en esos análisis la llamada cláusula de gobernabilidad que otorga de manera garantizada la mayoría a un partido, en justificación de evitar la parálisis parlamentaria. Cosa que resulta absurda dado el control que el estado mantuvo sobre la formación y participación de nuevos partidos.

Meses antes de las reformas constitucionales del 86, la Comisión Federal Electoral publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de febrero de 1985, la nueva división del territorio nacional ahora en cinco circunscripciones plurinominales (cuadro VI).

CUADRO VI. CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES EN 1985

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN	SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN	TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN	CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN	QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN
Distrito Federal	Chihuahua	Nuevo León	Baja California	México
Puebla	Coahuila	Tamaulipas	Baja California Sur	Morelos
Tlaxcala	Durango	Veracruz	Sonora	Guerrero
	Zacatecas	Tabasco	Sinaloa	Oaxaca
	Aguascalientes	Chiapas	Nayarit	
	Guanajuato	Campeche	Jalisco	
	San Luis Potosí	Yucatán	Colima	
	Hidalgo	Quintana Roo	Michoacán	
	Querétaro			

Fuente: Patiño Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano.



número de diputados de representación proporcional, se han dado una serie de modificaciones que no habían cambiado sustancialmente el sistema electoral, sino solo algunos procedimientos. Empero se alcanzaron importantes avances en lo referente a geografía electoral por el uso de nuevas herramientas técnicas. El ajuste de las circunscripciones uninominales, aun 300, respondió fundamentalmente (aun se siguen acarreado vicios de manipulación) al crecimiento poblacional. Las circunscripciones plurinominales siguen siendo cinco y se han modificado también respondiendo a criterios poblacionales.

En la reforma de 1990 la cámara se mantuvo con el mismo número de representantes, pero se aplicaron nuevos criterios para la asignación de curules. Los partidos que hubieran obtenido al menos el 1.5 por ciento de la votación total emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales podían participar de las diputaciones de representación. Si en

algún partido su votación oscilaba entre 60 y 70 por ciento, pero sus espacios de mayoría eran menores a ese porcentaje, podía participar de la representación proporcional hasta igualar las curules con el porcentaje. Había una regla para garantizar la mayoría a un partido y se aplicaría en el caso que ningún partido lograra obtener mayoría en las constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional. En ese caso se le otorgarían a ese partido la cantidad de diputados necesarios para tener la mayoría absoluta. Se le acreditarían dos curules de representación adicionales por cada punto arriba del 35 por ciento y hasta el 60 por ciento. Meses antes de la reforma Constitucional de 1993, dio nuevos lineamientos para la adjudicación de las curules en el Congreso. Se agrega que, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa, se asignaran por representación proporcional de acuerdo con su votación obtenida el número de diputados de lista. El límite de diputaciones por ambos métodos que puede tener un partido será ahora de 315. Se agrega que, al partido que haya obtenido el 60 por ciento de la votación nacional, se le asignaran diputados de representación hasta alcanzar el porcentaje obtenido. Se limitó a 300 diputaciones al partido que hubiere obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional.

Hasta hoy la Cámara de Diputados se mantiene con 300 diputados electos por votación mayoritaria mediante distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, mediante Listas Regionales votadas en circunscripciones plurinominales, estas últimas para su asignación se siguen los siguientes criterios: i) los partidos políticos deben participar con candidatos en por lo menos 200 distritos uninominales; ii) para tener derecho a curules plurinominales el partido político deberá alcanzar al menos el 3 por ciento de la votación nacional; iii) cumplidos los requisitos anteriores al partido se le asignarán la curules en relación con su votación obtenida en cada circunscripción independientemente de las constancias de mayoría que obtenga; iv) ningún partido podrá tener más de 300 curules; v) ningún partido

tendrá un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en 8 por ciento su votación nacional.

CUADRO VII. CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES EN 2014

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN	SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN	TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN	CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN	QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN
Baja California	Aguascalientes	Campeche	Distrito Federal	Colima
Baja California Sur	Coahuila	Chiapas	Guerrero	Hidalgo
Chihuahua	Guanajuato	Oaxaca	Morelos	México
Durango	Nuevo León	Quintana Roo	Puebla	Michoacán
Jalisco	Querétaro	Tabasco	Tlaxcala	
Nayarit	San Luis Potosí	Veracruz		
Sinaloa	Tamaulipas	Yucatán		
Sonora	Zacatecas			

Fuente: INE.

Nuestro sistema electoral ha experimentado importantes cambios a lo largo de su historia; dejamos la elección indirecta de representantes y la discriminación de votantes por su condición social y económica hasta llegar al voto directo y la democracia representativa. Hoy en día tenemos un sistema denominado mixto con predominio mayoritario; este se aplica desde 1977 en un intento de abrir espacios a la pluralidad y representación de las minorías. Concepción que tal vez en su momento estuvo más recubierto de buena fe que de realidad social. Decimos esto porque desde su instauración las reglas se diseñaron para mantener a la oposición, acotada y discriminada, sí escuchada hasta el agotamiento, pero que de ninguna manera se tomaba en cuenta para la toma de decisiones. El sistema, por supuesto, fue diseñado para mantener el control del gobierno y de su partido, dotando al país de oposición pero limitada en un gueto. A través de reformas el número de diputados ha crecido, son 200 los que ahora se eligen por representación proporcional: el 40 por ciento. Pese a los cambios, el sistema mantiene su control gubernamental y parlamentario, al tener el control de recursos económicos y del los órganos electorales. Aquí el sistema mayoritario genera la fragmentación del voto de tal suerte, que en los últimos años los representantes en el órgano legislativo significan en términos

absolutos una pequeña minoría. Por el otro lado, la misma fragmentación deviene en subrepresentación de los candidatos, que apoyados por sus simpatizantes por escaso margen no consiguieron el triunfo. Esto en una lógica de aritmética simple, dos son más que uno.

3.4. Partidos políticos

Los partidos políticos, en el sentido moderno como grupo organizado de individuos en torno a una serie de principios, es un fenómeno muy reciente. Hasta la mitad del siglo pasado había grupos de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento, pero no partidos. Fue en ese tiempo, mediado del siglo pasado, que los partidos funcionaban ya en la mayoría de naciones. Hoy en día los partidos tienen una clara definición y personalidad como organismos políticos públicos. Luis Sánchez Agesta en *Economía y Sociedad* de 1964 los define como: “grupos societarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros”.

Los partidos en un sentido más justo son congregaciones de personas, hombres y mujeres unidos por *intereses* propios, muy claros y definidos que nacen de las condiciones sociales o económicas, en que se desenvuelven cotidianamente y cohesionados por una bien definida convicción clasista que los orientan y permite sumar los esfuerzos individuales en un proyecto político. Pero es de advertir que una unión de estas características plantea planes a mediano y largo plazo. Planes que acosan permanentemente el poder político de un Estado, para en el momento en que se den las condiciones imponerse como nuevo sistema político que los representa como clase. En este sentido, el partido juega en una doble pertenencia de la acción; agrupa y organiza a los ciudadanos que forman su militancia; por otro lado, impulsa a algunos de estos cuadros a cargos directivos partidarios o de elección popular. Para funcionar los

partidos como expresiones sociales reales suponen una clara orientación ideológica como orientación de la acción hacia la conquista del poder por la vía electoral y legal.

Los partidos políticos deben mantenerse vigentes entre la sociedad, por lo tanto tienen que formar opinión y simpatía entre la ciudadanía si desean atraerla a sus filas, esto se hace por medio de propaganda y difusión de ideas de forma cotidiana y la constante atracción de nuevos militantes y simpatizantes que fortalezcan su estructura orgánica. Por lo regular forman política e ideológicamente a sus militantes para transformarlos en cuadros del partido. A otros más los promoverán como representantes populares, todos en un eficiente orden jerárquico. Para mantenerse cohesionados los partidos deben imponer disciplina a través de un orden que todos deben respetar. Pero también existen casos en que la disciplina es a tal grado estricta, que llegan a compararse con la castrense.

Los partidos cuentan con un elemento personal activo que está formado por su base militante y activista, otra parte que llamamos pasiva y la forman los simpatizantes. Se organizan para su funcionamiento en órganos directivos de distintos niveles y responsabilidades, por lo general en nacionales (Comité Central), locales (Comités Locales) y representación en los municipios (Comités Municipales).

Ahora bien, por su creación podemos clasificarlos de acuerdo con los postulados de Duverger⁴⁰. Apoyados en el autor francés, sus conceptos se trasladan perfectamente a la experiencia de nuestro país. Él los clasifica sobre dos orígenes bien definidos: el electoral y parlamentario y el externo. Los primeros, surgidos de la coordinación natural que emana entre ciudadanos ligados por una serie de afinidades, de vecindad, por la profesión o por el interés personal. Ahora bien, estas afinidades asociadas con la extensión del la

⁴⁰ DUVERGER, Maurice, Op. cit. pp. 15 - 33.

democracia y del voto universal dan origen a la formación de grupos que se forman en los parlamentos y, estos a su vez, surgidos de procesos electorales. De tal suerte, y ante la necesidad de permanecer en el cargo el mayor tiempo posible, surge la búsqueda a veces obsesiva del voto ciudadano para seguir en la representación, esto nos lleva a lo que dice Duverger, al origen de los comités electorales. Luego entonces, de la coordinación de estos dos organismos (comités electorales y grupos parlamentarios) se forma el partido. En este sentido un grupo con posición en el parlamento se constituirá en la cúpula dirigente, formando una estructura que se articula de arriba hacia abajo, orientando y distribuyendo actividades todos en un solo fin; la permanencia en el poder.

Para el caso del origen externo, Duverger⁴¹ nos explica que este tipo de partidos surgen de la imperiosa necesidad de organizarse con los iguales en defensa de los derechos que le son comunes. Se da a partir de un movimiento horizontal que comienza generando una estructura básica que crece en lo nominativo, madura en organizativo y se fortalece ideológicamente. El crecimiento cuantitativo y el fortalecimiento cualitativo obliga a dar el siguiente paso y fundar un partido que representará ese sector social. Por lo regular los partidos de este origen forman ideológicamente y de forma escrupulosa a sus cuadros por ser estos los que desarrollan el activismo directo con la gente. La toma de decisiones se da a través de una amplia discusión y asumiendo las orientaciones que dictan los dirigentes nacionales. Sin embargo con el tiempo se puede dar el caso que la permanencia en el poder crea un fenómeno común en muchos partidos, que es la formación de una burocracia dirigente, que terminan por convertirse en aristocracia.

Si introducimos las ideas del autor francés respecto del origen de los partidos a nuestra experiencia, podemos ubicar al Partido Revolucionario Institucional (Partido Nacional Revolucionario después 1928-1938; Partido de la

⁴¹ Ídem.

Revolución Mexicana 1938-1946; Partido Revolucionario Institucional 1946-presente) en el campo del origen de los grupos parlamentarios y electorales. Recordemos que, al término del movimiento armado del 1910-1917, los caudillos triunfantes asumen de facto el poder y la conducción del gobierno nacional. Se coordinan más por el interés de mantenerse en el poder que por proyectos de corte político o ideológico. Se da una articulación natural muy simple, que al pasar del tiempo se vuelca en la necesidad urgente de coordinar el trabajo legislativo con el quehacer del gobierno. La necesidad de legitimarse desde el poder del Estado obliga a los gobernantes y sus parlamentarios a vincularse con la ciudadanía creando un partido político, formando activistas publicitarios del actuar del gobierno y promotores de sus bondades, invitando al ciudadano no solo al voto sino además, a formar parte del nuevo instituto político.

Para el caso de la formación externa de los partidos, haciendo un ejercicio de traslación, ubicamos al Partido Comunista Mexicano (1919-1981; Partido Socialista Unificado de México 1981-1989; Partido de la Revolución Democrática 1989-presente) como un claro ejemplo de este origen. Formado por trabajadores de la industria, encarna la emancipación de la clase trabajadora de sus opresores burgueses a través de la lucha de clases. Trabajadores alterados por el triunfo de la revolución bolchevique en Rusia y gracias a un trabajo inminentemente obrero, en 1919 fundan el Partido Comunista Mexicano. Posteriormente en 1921, impulsan la creación de la Confederación General de Trabajadores (CGT), para 1936 apoyan la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Pero es hasta 1977 con la reforma electoral que el PCM obtiene reconocimiento legal y puede participar abiertamente en los procesos electorales. Sin embargo, un año antes (1976), participó por la Presidencia de la República con un candidato independiente. Vemos aquí un partido que surge con base organizada, que realiza actividad cotidiana entre los trabajadores y obreros. El PCM es un ejemplo claro de la organización social en defensa de los intereses de la clase obrera, sin la

obsesión de participar en los asuntos electorales, manteniéndose así por casi setenta años, hasta que obtiene registro legal como partido.

En nuestro país la historia de los partidos la podemos iniciar en el año de 1909 con el Partido Nacional Antireeleccionista que abanderó a Madero por la Presidencia de la República. En noviembre de 1919 el Partido Comunista Mexicano (PCM) de tendencia marxista-leninista; en 1928 se forma el Partido Nacional Revolucionario (PNR); Acción Nacional (PAN) en 1939; el Partido Popular en 1948 de tendencia socialista; y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en 1954. Menciono estos por ser los históricamente más importantes y de los cuales tres de ellos hasta la fecha, mantienen su actividad política y electoral.

Sin embargo, a pesar de contar con un amplio abanico de partidos, no es sino hasta 1963, por medio de una reforma al Artículo 54 constitucional promovida por el Presidente López Mateos, que se institucionaliza la representación minoritaria a través de los diputados de partido y además ofrece el procedimiento para acreditarlos. Esta reforma da fin al congreso de partido único que mantuvo el PRI por medio del sistema de mayoría que este partido manipuló y utilizó para su beneficio. La reforma obedeció a la consideración que la democracia no puede ser el gobierno de los muchos en perjuicio de los menos. Se explicaba la afirmación que en todo régimen democrático es fundamental el respeto a las minorías y la diversidad de pensamiento. Se trataba de que los partidos que obtuvieran más de 20 triunfos por el sistema mayoritario no tendría derecho a diputados de partido (25 a partir de 1972). Los partidos minoritarios podrían adjudicarse hasta 20 diputados de partido siempre y cuando hubiera obtenido el 2.5 por ciento de la votación total del país (1.5 a partir de 1972).

El sistema de diputados de partido se mantuvo con alguna variante hasta la reforma de 1977, que instauró el sistema mixto integrado con 300 diputados

de mayoría a través de distritos uninominales y 100 de representación proporcional por medio de listas regionales en circunscripciones plurinominales. En 1986, se aumenta el número de diputados plurinominales a 200, para llegar a 500 por ambos sistemas, y se ha mantenido en esa cantidad de legisladores hasta nuestros días.

Con la apertura para el registro de partidos políticos, se creó el problema de la proliferación de agrupaciones, que haciendo malabarismo político conseguían alcanzar los requisitos para obtener el registro. Sin embargo, en la mayoría de los casos en la primer elección demostraban su poco arraigo y simpatía entre la ciudadanía. Muchos de esos partidos fueron creados por el gobierno para manipular el sistema electoral y conseguir mayorías aplastantes en el Congreso. Se llegó a tal descomposición que algunos de esos partidos eran verdaderos negocios familiares o de grupos de presión, pero que cumplieron durante su existencia con garantizar las mayorías. A la fecha aún persisten ese tipo de partidos que, sin arraigo social, mantienen su vida partidaria artificialmente y realizan la labor de apoyar al gobierno en turno a cambio de prebendas.

Los partidos en nuestro país han desarrollado su propio sistema de partidos, una serie de normas electorales que inician con la reforma constitucional de 1963, que les otorga un modesto reconocimiento; hasta su declaración como entidades de interés público y promotores de la participación del pueblo en la vida democrática, a partir de la reforma de 1977. Sin embargo en la realidad, los partidos han encontrado la forma de manipular el sistema de partidos para seguir manteniendo el control de los espacios políticos que detentan. Negocian entre sí reformas que pretenden abrir espacios más amplios a la participación, pero sin trastocar el fondo del fenómeno que ellos mismos han provocado, la formación de una aristocracia partidaria que, desde los espacios de gobierno y legislativos, les mantienen sus privilegios

personalísimos, que además pretenden justificar con discursos maniqueos que los alejan cada vez más de la ciudadanía.

3.5. Instituciones electorales

Garantizar el funcionamiento de la democracia representativa requiere de instituciones imparciales encargadas de la organización y el ejercicio del voto ciudadano. Esta debe contar con las herramientas jurídicas que garanticen la imparcialidad del proceso, el personal que posea las cualidades profesionales necesarias al cargo y los mecanismos adecuados, que de forma objetiva transforme los votos de los votantes en espacios de representación y de gobierno. En este sentido, nuestra legislación a través del tiempo ha dado forma a distintas instituciones electorales en el ámbito federal encargadas de la elección del Congreso y del Ejecutivo Federal. De las Juntas Parroquiales llegamos a la moderna institución que hoy tutela por los derechos electorales de ciudadanos y partidos políticos. Ahora contamos con órganos electorales locales y municipales, con facultades perfectamente definidas y propias de sus ámbitos espaciales y de competencia.

Así, atendiendo que todo proceso electoral es susceptible de sufrir patologías, se dio forma a las instituciones facultadas de procurar la justicia electoral. Antes de esto podemos recordar que, durante la mayor parte del siglo pasado, la calificación electoral la realizaban los mismos que eran electos, a veces con una modesta participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A la larga, la mayor participación electoral de ciudadanos y partidos obligó a la creación de instituciones especializadas, para agotar las contradicciones surgidas en los procesos electorales; órgano contencioso que al paso del tiempo fue madurando y asumiendo cada vez mayores facultades.

3.5.1. Autoridad administrativa

La organización electoral de nuestro país viene de un proceso evolutivo que parte de 1946. En aquel tiempo las elecciones eran organizadas por los gobiernos estatales y municipales en su ámbito espacial. Es precisamente en 1946 cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la que estaba integrada por: el Secretario de Gobernación, que la presidía; un miembro del gabinete; un diputado y un senador, representando al Congreso; y dos representantes de los partidos políticos más importantes. Se instauraron al mismo tiempo comisiones locales electorales y un consejo del padrón electoral. Para 1951 la Comisión fue autorizada para atender el registro de nuevos partidos políticos y otorgar constancias de mayoría. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral en 1973 se transforma en Comisión Federal Electoral, con funcionamiento similar a la anterior, pero con la participación de todos los partidos políticos. Obtuvo autonomía en ese mismo año el Registro Nacional de Electores.

En 1977, con la reforma impulsada por López Porillo y Reyes Heróles, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) ratificó la participación de los partidos políticos con registro definitivo y condicionado que abrió la posibilidad de participación a nuevos institutos. Los primeros participaban con voz y voto, los segundos solo con voz. La Comisión Federal Electoral era el organismo encargado de la organización de las elecciones federales, había Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales Electorales.

Una nueva reforma constitucional en 1990 pretende dar un cambio cualitativo a la organización institucional electoral. Se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en él se cambia el nombre de la institución electoral por Instituto Federal Electoral, cuyos órganos centrales estaban integrados por un *Consejo General*, la *Junta General Ejecutiva* y la *Dirección General*. Para su funcionamiento nacional contaban con

32 Delegaciones, una en cada entidad federativa, y 300 subdelegaciones, una por cada distrito electoral uninominal. El Consejo General era el órgano superior responsable de la aplicación de las disposiciones constitucionales en materia electoral. Estaba formado por un consejero del poder ejecutivo (que era el secretario de gobernación), cuatro consejeros del poder legislativo (dos diputados y dos senadores), seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos en número proporcional al resultado obtenido en la elección anterior. Los consejeros magistrados eran propuestos por el jefe del ejecutivo y votados en la cámara de diputados.

El Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, asumió responsabilidades antes dispersas o marginadas, algunas de ellas ni siquiera estaban consideradas: contribuir a la vida democrática del país; fortalecer el régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; la celebración periódica de las elecciones; garantizar el respeto y eficiencia del voto; y, promover y difundir la cultura política.

La *Junta General Ejecutiva* estaba presidida por el Director General, el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. Entre sus facultades estaba: fijar las políticas, programas y procedimientos administrativos del Instituto; que los partidos políticos cumplieran las normas y atender sus prerrogativas; el cumplimiento de los programas del Registro Federal de Electores; evaluar el servicio profesional electoral, seleccionar y proponer prospectos de Consejeros Ciudadanos; declarar la pérdida de registro a los partidos; y resolver los recursos de revisión que se le presentaran.

De la *Dirección General*, su director se encargaba de la administración y supervisión y desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Siendo estos:

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, encargada de la elaboración del catálogo general de electores; aplicar la técnica censal nacional en la formación del catálogo de electores; elaborar el padrón electoral; expedir las credenciales para votar; mantener actualizado el padrón; participar en los proyectos de división territorial en los 300 distritos; mantener actualizada la cartografía electoral; asegurarse de la integración y funcionamiento de las juntas de vigilancia locales y distritales entre otras.

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, tenía bajo su responsabilidad conocer de las notificaciones de las organizaciones que pretendían constituirse como partido nacional; integrar los expedientes con las solicitudes de registro de los partidos políticos y ponerlos a consideración del Consejo General; llevar registro de las fusiones, frentes y coaliciones; otorgar a los partidos políticos las prerrogativas de ley, económicas, postales, telegráficas y de radio y televisión; llevar registro de los representantes de los partidos políticos, así como de candidatos.

La *Dirección Ejecutiva de Organización Electoral*, coadyuvante en la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Locales y Distritales; elaborar formatos de documentación electoral y ponerla a consideración del Consejo General; la impresión de la documentación electoral autorizada; llevar estadística de las elecciones federales y archivo de actas de sesiones de los Consejos Distritales.

La *Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral*, llevar a cabo la formulación del anteproyecto de estatuto del servicio profesional electoral y

hacer cumplir sus lineamientos; realizar programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional.

La *Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica*, encargada de elaborar y proponer programas de capacitación para aplicarse en las Juntas Locales y Distritales, así como vigilar su correcta aplicación; elaborar materiales de capacitación; orientar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos electorales y exhortarlos a cumplir con sus deberes cívico-electorales.

Por último, la *Dirección Ejecutiva de Administración* tenía bajo su responsabilidad, todo lo relacionado con las normas y procedimientos de administración de recursos financieros y materiales del Instituto; formular el anteproyecto de presupuesto del Instituto; formular el manual de organización y catálogo de cargos y ponerlo a consideración de la Junta General Ejecutiva.

Para desarrollar su actividad organizativa en los procesos federales, el Instituto contaba con delegaciones en cada una de las entidades federativas, estas se integraban por una *Junta Local Ejecutiva*, el *Vocal Ejecutivo* y el *Consejo Local*.

Las Juntas Locales Ejecutivas eran órganos permanentes integrados por el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. Sus principales funciones eran evaluar el cumplimiento de los programas y actividades de las vocalías y los órganos distritales; supervisar los programas relativos al Registro Federal de Electores; proponer en el mes de febrero las propuestas de Consejeros Ciudadanos que integrarían los Consejos Distritales; y resolver recursos de revisión que se le presentaran los dos años anteriores a la elección.

Los Consejos Locales funcionaban durante el proceso electoral federal y estaban integrados por los Vocales de la Junta Local, seis Consejeros Ciudadanos y los representantes de los partidos políticos. Entre sus responsabilidades estaba vigilar la aplicación de las resoluciones de la autoridad electoral; vigilar la instalación de los Consejos Distritales; designar en el mes de febrero del año de la elección a los Consejeros Ciudadanos que integrarían los Consejos Distritales y hacer pública las designaciones.

En los 300 distritos electorales el Instituto contaba con *Juntas Distritales Ejecutivas, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital*. Las Juntas Distritales Ejecutivas eran órganos permanentes y se integraban con el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario. Dentro de sus atribuciones estaban: evaluar los programas del Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de casillas en cada una de las secciones electorales; designar y capacitar a los ciudadanos que formarían las mesas directivas de casilla; y resolver los recursos que se le presentaran los dos años anteriores a la elección.

Los Consejos Distritales eran organismos que funcionaban durante el proceso electoral federal y estaban integrados con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis Consejeros Ciudadanos y los representantes de los partidos políticos. Entre sus funciones estaban: determinar el número y la ubicación de casillas; registrar la fórmulas de candidatos de mayoría; registrar a los representantes de partido para la jornada electoral; expedir la identificación a los representantes de partido; realizar los cómputos distritales de los diputados por mayoría; realizar el computo distrital de senadores; y realizar el cómputo de Presidente de la República.

La reforma constitucional de 1994, siguiendo el espíritu del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia⁴² de junio a julio del mismo año, firmado por los partidos políticos con registro y sus candidatos a la Presidencia de la República, implantó algunos cambios de forma manteniendo la organización incólume. Concedía mayor autonomía a los órganos de dirección del IFE y proveyó mayor peso a las decisiones de la representación ciudadana. La estructura organizacional del Instituto se mantuvo prácticamente sin cambios, conservando los mismos de la reforma del 1990. El Instituto como la máxima autoridad en materia electoral encargada de la organización de las elecciones mantuvo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad con el plus de independencia.

El Instituto contó con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior como máxima autoridad estaba integrado por un consejero del poder ejecutivo, cuatro del poder legislativo, seis Consejeros Ciudadanos designados por el poder legislativo y representantes de los partidos políticos. La reforma modificó el peso de las decisiones, los partidos políticos representados participaban con voz pero sin voto, lo que significó que las decisiones recaían en los Consejeros Ciudadanos.

Una nueva reforma constitucional en 1996 cambió íntegramente el texto del artículo, preservando solo el primer párrafo, reubicando y modificados los demás. De esta suerte, la fracción I se refirió a los partidos políticos; la siguiente a las prerrogativas y financiamiento; la siguiente a la organización de las elecciones como facultad exclusiva del estado y la estructura del Instituto Federal Electoral como encargado de la organización de las elecciones; y la última a los medios de impugnación en materia electoral.

⁴² Acuerdo del consejo general del instituto federal electoral por el que se exhorta a los medios de comunicación impresos y electrónicos, a fin de que se conduzcan con objetividad en sus informaciones y responsabilidad en sus opiniones, respetando los derechos de los participantes en el proceso electoral, 18 de junio al 20 de julio de 1994.

En su fracción tercera estableció que las elecciones como función estatal debían ser realizadas a través del organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), que estaría integrado por el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Normando su actuación los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para su funcionamiento, el IFE tenía en su estructura organismos de dirección, ejecutivos, técnicos de vigilancia; contaba con un Consejo General, máxima autoridad integrada por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales; Consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos Políticos nacionales con voz pero sin derecho a voto, además de un Secretario Ejecutivo. Contaba además con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. El consejero Presidente y los Consejeros Electorales eran designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios representados y durarían en el cargo siete años.

Un aspecto importante de mencionar era la prohibición a los Consejeros Presidente y Electorales de desempeñar otro cargo o comisión, salvo las de carácter académico o científico en alguna institución educativa. Resaltamos que el texto constitucional, por primera vez, establece las remuneraciones a que tendrían derecho los consejeros que sería igual al percibido por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Consejeros del Poder Legislativo serían propuestos por los grupos parlamentarios representados en ambas cámaras. Solo se reconocería un representante por grupo parlamentario a pesar de estar representado en las dos cámaras.

El Instituto con esta reforma (1996) reafirmó las Direcciones Ejecutivas, en las que al frente de cada una estaba un Director Ejecutivo, nombrado por el Consejo General, y mantuvo la estructura y organización nacional convenida en la reforma del 90. Este con domicilio en el Distrito Federal, las 32

Delegaciones Locales, una en cada Entidad Federativa, y 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal. Así mismo se mantuvieron los Consejos Locales y Distritales integrados por: un Consejero Presidente; seis Consejeros Electorales representantes de los partidos políticos nacionales, con voz pero sin voto; los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con voz pero sin voto.

Con el regreso del viejo Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, quién perdió por dos sexenios seguidos (2000-2012) ante el Partido Acción Nacional, el ejecutivo promovió modificaciones a la Constitución en materia electoral. De los cambios más importantes destacan que los partidos para mantener su registro deberán obtener al menos el 3 por ciento de la votación nacional; la extinción del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral; derecho a curules plurinominales si alcanza el partido al menos el 3 por ciento de la votación; la reelección de diputados federales y senadores, de presidentes municipales, síndicos y regidores.

Con la mencionada reforma se crearon la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y se modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)⁴³. Pero aclaremos, ninguna de estas normas perturbaron al sistema mixto de elección de diputados al Congreso, solo algunos requisitos que procuran “garantizar” una mínima representación de los partidos. Es de destacar en la nueva legislación electoral la transformación del Instituto Federal Electoral, a Instituto Nacional Electoral. Este nuevo órgano está integrado por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. A nivel nacional cuenta con Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas. Durante los procesos electorales integrará

⁴³ DOF. 07-07-2014.

Consejos Locales y Consejos Distritales. Las funciones de cada organismo siguen apegados a los diseñados en la reforma de 1996.

El INE, en lo que respecta a elecciones federales y locales, realizará funciones de carácter técnico, capacitación electoral, diseño de la geografía electoral, elaboración y actualización del padrón electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios, diseño de criterios para encuestas y resultados preliminares y fiscalización de recursos. Se faculta al Instituto para que en su caso, mediante convenio con autoridades locales, pueda éste organizar los procesos electorales locales. Otra facultad del Instituto es la posibilidad de organizar los procesos internos de elección de dirigentes de los partidos que así lo soliciten.

Nuestras instituciones electorales, a lo largo de su historia, han experimentado diversos cambios, estos se abordaron en la lógica de mejorarlo, hacerlo más seguro y revestirlo de legitimidad. Sin embargo, en un sistema político como el nuestro, donde prácticamente el movimiento armado del diecisiete ha gobernado un solo partido (PRI), los cambios han resultado en reacomodos maniqueos que mantienen la hegemonía de un partido. Se inventan fórmulas para distribuir curules, se incluyó a la ciudadanía en conformación de órganos electorales y sin embargo los resultados son los mismos. La oposición ha logrado avances, pero las condiciones para competir no son imparciales, de tal suerte que los espacios de oposición resultan en un gueto político-ideológico, cercado por las propias reglas de participación.

3.5.2. Órgano jurisdiccional en materia electoral

Se puede afirmar que, desde la Constitución de Cádiz, todas nuestras constituciones establecieron en su texto el sistema de autocalificación de las elecciones. La autocalificación fue el mecanismo por medio del cual un Colegio Electoral, que se forma con los diputados electos, tiene la tarea de examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y de la legalidad del

procedimiento de elección de su Cámara legislativa. Este procedimiento se vio interrumpido por la Constitución Centralista de 1836 o de las Siete Leyes, que disponía que la elección de diputados fuera calificada por el senado y la del senado fuera calificada por el Supremo Poder Conservador.

El sistema de autocalificación se mantuvo sin cambios hasta que una reforma constitucional al Artículo 60, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, adicionó una serie de disposiciones que permitió la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que conociera del *recurso de reclamación* contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. El Colegio Electoral se integraría con sesenta diputados que hubieran obtenido más votos y cuarenta de representación proporcional.

Si la Corte de Justicia hallara que se cometieron violaciones de graves en la elección, así como en la calificación, lo haría del conocimiento de la propia Cámara, cuyo Colegio Electoral si lo aceptaban emitirían una resolución definitiva e inatacable.

En la Cámara de Senadores, el Colegio Electoral se integraría con los presuntos senadores que obtuvieron la declaratoria de senador electo en la legislatura de su estado y de la Comisión Permanente, para el caso del Distrito Federal. Al igual que en la calificación de la elección de los diputados, la Suprema Corte conocería de violaciones a la calificación y el proceso a través del *recurso de reclamación*. Este recurso se tramitaría y sustanciaría por medio de la ley secundaria, para ambos casos.

La intervención de la Suprema Corte en asuntos electorales, si bien fue un importante avance, al disminuir modestamente el absolutismo en la calificación de la elección, también es cierto que no se le otorgó a la misma la facultad de *imperium* sobre el Colegio Electoral recurrido para volver obligatorias sus

resoluciones. De tal caso, dependía de la voluntad del órgano recurrido acatar o no la resolución. Resultando entonces que las sentencias de la Corte se degeneraron simples recomendaciones. Sin embargo debemos de reconocer que fue el primer paso en lo que con los años sería el sistema contencioso electoral positivo.

La intervención “contenciosa-electoral” de la Suprema Corte, que le confirió la reforma del 77, tuvo en realidad poca trascendencia porque en la realidad no modificó el viejo sistema de autocalificación. De tal suerte que, una nueva modificación a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1986, deroga el *recurso de reclamación*. La nueva disposición establecía que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con todos los presuntos diputados que hubieran obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, por ambos sistemas. El Colegio Electoral de Cámara de Senadores se integraría con los senadores que hubieran obtenido la constancia de sus legislaturas locales y con los senadores de la legislatura anteriores, quienes continuarían en el cargo.

Se dijo que, como corresponde al estado la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, la ley determinaría los organismos que tendrían a cargo esa función. Se manifestó también que, para establecer los medios de impugnación, se formaría un tribunal con la competencia que la ley le otorgue, cuyas resoluciones serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de la Cámara recurrida. De este argumento, el 12 de febrero de 1987 en el Diario Oficial, se promulga el Código Federal Electoral, que instituye el Tribunal de lo Contencioso Electoral. En el libro octavo (Artículo 352) se dice: “El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, que se refiere el Libro Séptimo”⁴⁴.

⁴⁴ CODIGO FEDERAL ELECTORAL, 1987.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral produjo serias críticas de políticos y estudiosos del Derecho, quienes esgrimieron argumentos en el sentido de que no resolvía controversias entre partes porque no había juicio; resolvía solo los recursos de apelación de carácter administrativo y sus resoluciones eran definitivas e inatacables, la queja era revisada oficiosamente por los Colegios; no escuchaba a los adversarios para conocer sus razones; no tenía capacidad para declarar nulidad de la votación, pues esa seguía siendo facultad de los Colegios Electorales. Es evidente a la luz de los argumentos la ineficiencia del Tribunal, se redujo el intento a un órgano administrativo.

La creación del Tribunal puso fin al sistema de autocalificación de los Colegios Electorales, terminando con la exclusiva que estos tenían en asuntos electorales. Esta dinámica de encontrar las adecuadas formas de solucionar conflictos electorales llevó a un nuevo cambio en 1990. Se reforma al Artículo 60 y se adicionó el 41 constitucional (Diario Oficial de la Federación 6 de abril de 1990). Se establece un sistema de medios de impugnación en materia electoral; el Instituto Federal Electoral, que sustituye a la vieja Comisión Federal Electoral como organismo encargado de preparar y realizar las elecciones; y se crea un órgano constitucional en materia electoral de carácter jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral (TFE). Sin embargo este nació con limitaciones competenciales, pues si bien no procedía recurso alguno ante las resoluciones dictadas en la etapa preparatoria, las dictadas con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales. Así, la calificación mixta como institución y su aspecto contencioso quedó reglamentado en el Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Las reformas que dieron origen al TFE, y a la calificación mixta, pensamos pretendían dar un paso adelante en la solución de controversia surgida de patologías electorales, la realidad no demuestra también que los partidos

políticos mantuvieron el control al ser los Colegios Electorales quien finalmente, podían modificar o revocar resoluciones del TFE.

Al seguir con las reformas en la búsqueda de un mejor sistema de calificación electoral, en 1993, nuevamente se modifican los artículos 41 y 60 de la Constitución (Diario Oficial de la Federación 3 de septiembre de 1993) para revestir la existencia, naturaleza jurídica y atribuciones del órgano jurisdiccional en materia electoral. Esta vez las reformas van un poco más al fondo del asunto y terminan con el sistema mixto de calificación al excusar a las Cámaras de su papel autocalificador en los Colegios Electorales de las elecciones de diputados y senadores. Se trata de la sustitución del viejo método de autocalificado por el de heterocalificación. Mantienen esta tarea solo en lo que respecta a la calificación de la elección presidencial. Así se encarga al Instituto Federal Electoral todo el aspecto administrativo, y al Tribunal Federal Electoral la fase contenciosa.

Se establece al Tribunal Federal Electoral como única autoridad facultada para resolver las impugnaciones que en materia electoral le sean presentadas. Integrándose para su funcionamiento en salas para cada proceso electoral. Por su lado al Instituto Federal Electoral se le dio la facultad de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, dando la posibilidad que, los posibles vulnerados en su derecho, recurran ante el tribunal para impugnar los resultados de las constancias. Aun más, los partidos podían interponer recurso en Sala de Segunda Instancia, la que daría fallo definitivo. De esta reforma, el Tribunal Federal Electoral adquirió carácter jurisdiccional en materia electoral y se constituyo como única autoridad competente para resolver en lo contencioso las patologías que viciaran los resultados electorales.

En la lógica de continuidad en el proceso evolutivo del órgano jurisdiccional, vemos un importante avance cualitativo cuando una nueva reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial del 22 de agosto de 1996,

incorpora al Tribunal Electoral al cuerpo orgánico del Poder Judicial de la Federación y se le inviste como autoridad máxima especializada en materia electoral, al que desde entonces se denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La nueva norma retira en su totalidad la facultad de la Cámara de Diputados de calificar la elección presidencial, dando esa responsabilidad al Tribunal Electoral. El Tribunal, con algunos cambios desde esta reforma, poco ha cambiado, solo aspectos menores que modifican en esencia el fondo; el único cambio significativo se dio en el 2007, cuando se estableció que las salas funcionaran de manera permanente y no temporal como sucedía en 1991.

CAPÍTULO IV

EL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

4.1. El sistema electoral y sus efectos en la representación

La representación política es la cualidad distintiva de los gobiernos democráticos, es la forma que permite a los ciudadanos ser considerados como iguales en relación de los unos con los otros y éstos ante la ley. Donde además, en la toma de decisiones, las opiniones de cada ciudadano son igualmente válidas. En la democracia, el ciudadano es el poseedor originario y absoluto de la soberanía, quién designa representantes y quién decide la forma de gobierno. Entender la democracia es un ejercicio que va más allá de una descripción aritmética. En plena segunda década del siglo XXI, no podemos entender la democracia sin la representación política, es decir, la actuación de un ciudadano en nombre de otro, en defensa de sus intereses, dándoles racionalidad y cubriéndolos de orden jurídico. La representación política comprende relaciones de miles con su representante, donde los representados otorgan su confianza a través del voto al representante y éste actúa en nombre de todos, porque existe un vínculo psicológico que los identifica, ya sea por afinidades sociales, culturales, religiosas, etc. Otra condición esencial de la representación es que los designados son resultado de proceso de elección en donde el elector tiene la posibilidad de comparar, valorar y escoger al mejor entre distintas ofertas políticas, y esta decisión será respetada por la autoridad. Es en esta parte donde el sistema electoral juega un papel central en la representación.

En nuestro país, las elecciones son el instrumento que unifica al diluir las divisiones, de tal suerte que al elegir son iguales el obrero, el patrón, el agricultor y el funcionario público. Para llegar a esto se tuvo que recorrer un largo camino, para que igualdad y opinión fueran consideradas el basamento de nuestro sistema electoral y puntal de la representación. La Constitución de Cádiz (1812) observó que la designación de los representantes del órgano legislativo fuera indirecta, en juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (Artículo 34), en consideración a la cantidad de habitantes de una determinada zona geográfica tomada como base organizativa (como se sigue usando hasta la fecha). Dicho espacio de referencia resultaba ser el de influencia de la parroquia. Aquí encontramos un sistema electoral que, con reglas elementales, organizaba elecciones y podía resolver las desviaciones que se producían; el ciudadano, a pesar de ser la base y estar en el principio del proceso, resultaba en un papel secundario. Esto sucedía porque la elección del representante al Congreso era indirecta. De esta suerte, la representación al pasar de una mano a otra se diluía hasta quedar en nada. Así, resultaba que los diputados electos reflejaban muy parcialmente la voluntad del ciudadano común. La explicación está en que el vínculo entre el votante y su posible representante es artificial, consecuentemente, el mandatario no se siente en obligación con su mandante, tampoco se siente obligado a cumplir algún tipo de compromiso político-social, porque no los hay, porque el diputado electo carece de arraigo y su origen social es distinto.

Desde el siglo XIX y la segunda década del XX, estuvo vigente el sistema electoral indirecto en nuestro país, tiempo durante el cual las condiciones económicas, políticas y sociales del pueblo mexicano se deterioraron exponencialmente. La miseria, abuso del poder, represión y explotación eran la vida cotidiana de los mexicanos pobres, es decir, la mayoría. Sin embargo, inversamente proporcional, se formó una aristocracia gobernante que hizo del gobierno una forma de enriquecerse y del abuso su sostenimiento en el poder.

Se amasaron grandes fortunas al amparo de los cargos públicos. Se abusó de la fuerza para someter al pueblo e imponer gobernantes y representantes.

El ascenso de Madero a la presidencia tras el exilio de Díaz, permitió que el primero impulsara una reforma en 1912 que estableció la elección directa de diputados y senadores al otorgar al estado la rectoría de la organización de las elecciones⁴⁵. Fue, el Constituyente de 1917, el crisol de importantes reivindicaciones sociales y políticas del movimiento revolucionario. Entre las reformas políticas más importantes estaban el *sufrago directo* y la *no reelección*. El nuevo sistema electoral dio a los ciudadanos la oportunidad de elegir diputados y senadores, sin embargo el número de aspirantes a la representación permaneció restringido, tampoco hubo reconocimiento a los partidos políticos. En realidad no había un sistema de partidos, había un grupo de caudillos que decidían sobre los cargos de representación. Ese grupo, con el paso de los años, se convirtió en partido político en 1928. El paso a la elección directa no solucionó los problemas políticos del país, ya que las contradicciones que se daban no eran por candidaturas sino por el poder del país. De tal manera que los representantes, al llegar al Congreso, carecían de legitimidad ciudadana, pues las designaciones respondían a las necesidades de los caudillos revolucionarios y no a las de la población civil.

Es en 1946 que se expide la Ley Electoral Federal, ésta reconoce a los partidos y señala los requisitos para su registro, pero no se plasmó en el texto constitucional, se limitó a la ley reglamentaria. Empero, en esos años en el país ya existían varios partidos políticos (el PCM de 1919, el PRM de 1946, y el PAN de 1939). Es hasta 1963, con una nueva reforma a la Constitución, que el desarrollo de la sociedad se vincula a los procesos electorales, con un modesto impulso a la representación política que reconoce a los partidos políticos como el vínculo entre los espacios de gobierno y la sociedad, otorgando a éstos

⁴⁵ Franco, González Salas José Fernando, Formación del Derecho Electoral en México Aportaciones Institucionales, México 2005, pp. 17 - 18.

posibilidad de acceder al Congreso hasta con 20 curules (25 en 1972), por medio de los *diputados de partido*.

Para esos momentos, el partido de los “revolucionarios” (PRI) ya tenía estructurada una casta partidaria que desde el gobierno, manipulaba y utilizaba las instancias de gobierno, no sólo para beneficiarse en lo económico, sino para mantener su hegemonía política. A pesar del naciente sistema de partidos, la representación política mayoritaria siguió bajo el control del gobierno y su partido. Con todo y esto se mantuvo la práctica del voto cuasi mecánico, más por costumbre que por conciencia, debido a las escasas ofertas y opciones políticas que dejaban al votante sin prácticamente opciones electorales tangibles. Además, debemos considerar que el partido mayoritario y el gobierno significaban la misma entidad, de suerte que las políticas y recursos públicos beneficiaban a funcionarios de gobierno y de partido. Al mismo tiempo se gestó un fenómeno que a la larga resultó sumamente benéfico al gobierno y su partido, es decir: nuevos partidos. Algunos de éstos se crearon como cómplices al servicio del gobierno. La mayoría de las veces sus posiciones legislativas eran tan similares a las del partido-gobierno que, en una especie de efecto emulsión, no había diferencia con este. Sin embargo, debemos reconocer que la aparición en escena de nuevos partidos provocó inquietud entre algunos sectores de la ciudadanía y estos intentaron ser escuchados y reclamaron representación en el Congreso. Con la reforma, la XLVI Legislatura⁴⁶ (1 de septiembre 1964 a 31 de agosto 1967) se integró con un total de 210 diputados, de estos el PRI obtuvo 131 curules de mayoría y 44 de partido para alcanzar 175 en total por ambos métodos; el PAN, 15 de mayoría y 5 de partido para 20 totales; el PPS, 7 de mayoría y 3 de partido en total 10; y el PARM, 4 de mayoría y 1 de partido para 5 totales. Sin embargo, la inercia que se había creado por falta de cultura político-electoral, si bien abrió espacios a otros partidos la mayoría absoluta del partido-gobierno, no disminuyó. Seguros de su

⁴⁶ Archivo Legislativo de la Cámara de Diputados.

superioridad numérica gobernaban y legislaban sin necesidad de pactar con las otras fuerzas.

Pero es 1977 el año que representa un salto cualitativo y cuantitativo en nuestro sistema político, ya que a través de una senda reforma constitucional se instala el *sistema electoral mixto*, que es la combinación del método de mayoría y de representación proporcional. Además se concede a los partidos políticos reconocimiento constitucional como entidades de interés público y con derecho de participar en los procesos electorales y acceso a los medios masivos de comunicación⁴⁷. El sistema electoral mixto requirió una reingeniería de la geografía electoral. El territorio nacional fue dividido en trescientos distritos uninominales y circunscripciones plurinominales (tres para ese año).

El nuevo texto constitucional procuró generar un avance en la representación política, pues permitió dos alternativas a los partidos para acceder a las curules. Pero las nuevas reglas no ampliaron la representación política como se hubiera esperado, porque sólo se abrieron cien espacios de representación proporcional, es decir, 25 por ciento asegurado en curules y, con los controles del gobierno y su partido en las instituciones electorales, las posibilidades que otro partido obtuviera más de esos espacios era prácticamente imposible. En estas condiciones, los espacios de mayoría nacieron tan controlados en la primera elección posterior a la reforma (LI legislatura, 1 de septiembre de 1979 a 31 de agosto de 1982) que solo el Partido Acción Nacional obtuvo 4 curules de mayoría y 39 de representación proporcional; y el Partido Revolucionario Institucional, 296. Las curules proporcionales quedaron así: Partido Comunista Mexicano, 18; Auténtico de la Revolución Mexicana, 12; Popular Socialista, 11; Demócrata Mexicano, 10; y Socialista de los Trabajadores, 10. Como observamos, las opciones políticas de los ciudadanos para escuchar, comparar y elegir fueron mayores. Sin embargo el sistema de mayoría no sólo se mantuvo, sino que fortaleció la hegemonía del

⁴⁷ Cámara de Diputados-Porrúa, Óp. Cit. T. VI, p. 163.

gobierno y su partido. Ahora bien, la representación proporcional abrió la posibilidad a la difusión de ideas.

CUADRO VIII. LI LEGISLATURA FEDERAL

PARTIDOS POLÍTICOS	DIPUTADOS DE MAYORÍA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	296	0	296
PAN	4	39	43
PCM	0	18	18
PARM	0	12	12
PPS	0	11	11
PDM	0	10	10
PST	0	10	10
TOTAL			400

Fuente: INE.

En la lógica de “*extender*” la representación y abrirse a otras expresiones políticas, en 1986 se aumentó el número de diputados plurinominales a 200, para un total de 500 curules por ambos métodos. La nueva reforma significó una representación garantizada del 40 por ciento de las diputaciones a partidos distintos al del gobierno, el 60 por ciento restante habría de ganarse con el voto en las urnas. Es de señalar que las prácticas del gobierno y su partido de manipular los órganos electorales y aprovechar los espacios de gobierno para beneficiar a sus candidatos se mejoraron con los años, pero al mismo tiempo se hicieron evidentes. Este control de la estructura electoral, realizado por el gobierno y su partido, se reflejó en los resultados de la elección de 1988 (LIV Legislatura 1 de septiembre de 1988 a 31 de agosto de 1991), primera que se realizó con este número de diputados (500), donde el PRI perdió sólo 67 espacios de mayoría quedando en 233 de mayoría y 29 de representación proporcional, para un total de 262 espacios por ambos métodos. La segunda posición la obtuvo el PAN con 101 curules, 38 de mayoría y 63 de representación proporcional. Los pequeños partidos (PPS, PARM, PFCRN Y

PMS⁴⁸) obtuvieron en conjunto 29 diputaciones de mayoría y 108 de representación proporcional, para hacer un total de 137 espacios.

Observamos de nuevo como la representación se amplía de forma controlada, se otorga espacios pero cuidando no se desborden, destinando para esto enormes recursos económicos y humanos. Particularmente este proceso fue importante porque con las reformas del 77 se permitieron nuevos partidos (no más representación), se postularon para la presidencia seis candidatos: Manuel Cloutier, por el PAN; Carlos Salinas, por el PRI; Heberto Castillo⁴⁹, por el PMS; Cuauhtémoc Cárdenas, por coalición; Rosario Ibarra, por el PRT y por el PDM, Gumersindo Magaña. Resultó ganador el candidato del PRI, pero una serie de anomalías pusieron en duda la limpieza del proceso, lo que provocó una amplia movilización social que derivó en una serie de nuevas organizaciones políticas. Sin embargo, el control ejercido por el gobierno y su partido en los órganos de gobierno finalmente impusieron a su candidato a pesar de las numerosas protestas. Al final la representación con todo y reforma siguió acotada.

CUADRO IX. LIV LEGISLATURA FEDERAL

PARTIDOS POLÍTICOS	DIPUTADOS DE MAYORÍA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	233	29	262
PAN	38	63	101
Otros	29	108	137
TOTAL			500

Fuente: INE.

En los últimos 23 años, la integración del legislativo ha experimentado importantes cambios en cuanto a su integración, el partido mayoritario ha venido a menos en cuanto al número de los integrantes de su bancada y, en

⁴⁸ El Partido Mexicano Socialista, se transformó en Partido de la Revolución Democrática en mayo de 1989.

⁴⁹ Castillo declinó a favor de Cuauhtémoc Cárdenas y se sumó al Frente Democrático Nacional.

consecuencia, otros partidos han ocupado los espacios perdidos. Así, el PRI en 1991 obtuvo 320 diputaciones y bajó a 300 en 1994. A partir de entonces sus espacios fueron a la baja, así en 1997 alcanzó 239; 208 en 2000; 203 en 2003; 106 en 2006; 242 en 2009; y 212 en 2012⁵⁰. Vemos como a partir de 1997 el PRI pierde su mayoría mecánica que hasta las elecciones de 2012 no han podido recuperar. Obviamente los espacios perdidos se han distribuido entre los partidos tradicionales, principalmente PAN y PRD y los pequeños institutos que aparecen y desaparecen en cada proceso.

Se esperaría que con el aumento de curules se hubiera dado un salto cuantitativo en la representación; menos espacios a la hegemonía histórica, más espacios a nuevas expresiones políticas. Ciertamente que el partido tradicionalmente mayoritario ya no puede caminar solo, se vio en la necesidad de acordar, con las otras fuerzas, alianzas para garantizar la gobernabilidad y echar a andar sus propuestas, también es cierto que a la par se han perfeccionado una serie de vicios que poco a poco, no solo han deteriorado la imagen del legislador, sino que además, han tenido un efecto negativo en la representación.

De estas patologías, algunas provienen de mucho tiempo atrás. Otras se fueron generando en el camino, pero todas han tenido un efecto dominante en la representación y en el actual sistema electoral. Sólo se mencionaran tres. Primero, la nueva correlación de fuerzas dio pauta para que los partidos minoritarios representados en el Congreso negociaran su voluntad de acuerdos, en proporción a las canonjías que recibieran del gobierno, costumbre que hasta la fecha es recurrente. Segundo, en los últimos dos décadas han proliferado una cantidad de partidos que solicitan y obtienen registro, participan en elecciones pero no logran sobrevivir a éstas, desaparecieron tan rápido como surgieron, sin embargo algunos de los que sobreviven, como actualmente el Partido Verde o Nueva Alianza, en años recientes el Partido Sociedad

⁵⁰ Entre los años 2000 y 2012, le PRI perdió la presidencia ante el PAN que explica del desplome del primero.

Nacionalista o el Socialista de los Trabajadores, asumen el papel de complicidad con el partido del gobierno, apoyando y haciendo suyas las posiciones políticas de este y recibiendo pago por sus servicios, vida artificial sin tener representación alguna o simbólica. Tercero y más serio, es la contradicción que surge entre el mayor número de curules que obtienen los partidos ajenos al gobierno y la cantidad de votos con las que estos las obtienen. Fenómeno que se ha hecho más claro en los últimos 20 años y que deslegitima al legislador, toda vez que su representación es hoy prácticamente simbólica.

4.2. El diputado electo y su reducida representación

A partir de las reformas constitucionales que permitieron la existencia legal de partidos políticos y en consecuencia la instauración del sistema de partidos, nos han querido convencer que más partidos y más diputados es igual a mayor representación política. Esto en la realidad no es así, a pesar de la apertura y la existencia de otras opciones electorales, no se ha desarrollado a la misma velocidad una cultura política y de participación consciente entre la mayoría de los ciudadanos. Con la excepción de algunos sectores que se identifican perfectamente con institutos políticos (voto duro), la participación ciudadana en los procesos de elección de sus representantes, una parte numéricamente importante, no participa ni tiene interés en partidos o candidatos. Una parte importante de los votos obtenidos por el partido tradicionalmente hegemónico han sido producto de intercambio de voluntad por especie y siguen representando hasta la fecha la parte más importante.

A través de la aritmética se demuestra el desarrollo de la representación en los últimos 20 años. Tomando como punto de partida la LVII Legislatura⁵¹ (1 de septiembre de 1997 a 31 de agosto de 2000), por ser en esta elección que el partido del gobierno (PRI) perdió su hegemonía; las elecciones de este año se

⁵¹ www.ine.mx/archivos37portal/historico/contenido/historico_de_Resultados_Electorales.

realizaron en un ambiente de mayor participación ciudadana, con actividad muy fuerte de los partidos políticos y sobre todo en condiciones seguras para hacer política. Había quedado atrás el conflicto poselectoral de 1988 y los partidos accedían a espacios camerales.

Así en la elección participaron 29,771,911 ciudadanos, que representó el 57 por ciento de participación, sobre una lista nominal de 52,208,966 ciudadanos. Los resultados quedaron así: el PRI 239 curules, 166 de mayoría y 73 de representación proporcional. Lograron 11, 311, 963 votos que representó el 39.11 por ciento de la votación emitida, pero interpolando los votos obtenidos con la lista nominal alcanza apenas el 21.66 por ciento de participación. Su más cercano contrincante, el PAN, obtuvo 121 curules, 63 mayoría y 58 de representación proporcional, llevándose en las urnas 7,696,197 votos, es decir, 26.61 por ciento de la votación total, pero en términos absolutos es el 14.74 por ciento de la lista nominal. El PRD (antes PMS) se adjudicó 125 curules, 70 de mayoría y 55 de representación proporcional, llegó a 7,438,468 votos que representó el 25.71 por ciento de la votación total, pero su porcentaje comparado con la lista nominal fue de 14.24 por ciento. Los pequeños partidos, cinco en total, obtuvieron juntos apenas el 4.72 por ciento de la lista nominal.

Observamos en estos resultados una participación ciudadana del 57.02 por ciento, que si bien es buena, los resultados favorecen básicamente a tres partidos y estos juntos llevan 485 diputados al Congreso con su pírrica representación de 21.66, 14.74 y 14.24 por ciento de los votantes efectivos respectivamente.

En las elecciones del año 2000⁵² se dio un hecho extraordinario; el PRI perdió la Presidencia de la República ante el PAN, cambia la correlación de fuerzas en el Congreso, el PRI con su mayoría simple perdió la capacidad de imponer mecánicamente sus políticas. Así la participación alcanzó el 63.23 por

⁵² Ídem.

ciento, hecho por demás inesperado. Entendemos que esos resultados político-electorales asomaban entre la ciudadanía a consecuencia del hartazgo por décadas de crisis económica, la impunidad y los excesos de políticos y los congresistas. Votaron 37,165,393 de ciudadanos, una lista nominal de 58,782,737 inscritos. El PAN obtuvo 14,212,032 votos, es decir, 38.24 por ciento de la votación total. Se adjudicaron 136 diputaciones de mayoría y 70 de representación proporcional, para un total de 206 espacios. Pero el resultado en relación con la lista nominal representó apenas el 24.17 por ciento. El PRI tuvo 13,722,188 votos, igual al 36.92 por ciento. Tuvieron 132 diputaciones de mayoría y 79 de representación proporcional, para un global de 211 curules, interpolando con la lista nominal representa solo el 23.34 por ciento. Los demás partidos alcanzan en conjunto el 2.37 por ciento de votos de la lista nominal. En esta elección, con la pérdida de la presidencia, el partido del gobierno se mantiene con una pequeña ventaja por encima del PAN, pero no por los votos directos, sino por los diputados plurinominales es que el PRI obtiene una ventaja. Así tenemos que estos dos partidos juntos suman 417 diputados, una mayoría aplastante con solo el 47.51 de los votos en relación con la lista nominal. Del resto 50 correspondieron al PRD y 33 a los pequeños partidos. Se repite el fenómeno de mayorías parlamentarias con escaso respaldo ciudadano.

Para la elección intermedia del 2003⁵³, el desencanto de los ciudadanos ante la ineficacia del nuevo presidente panista y el fracaso de la alternancia provoca un abstencionismo del orden del 60 por ciento de una lista nominal que alcanzaba 64,710,596 de ciudadanos. En este contexto las diputaciones quedaron distribuidas de la siguiente forma: para el PAN con 8,189,699 votos, 152 curules, 81 de mayoría y 71 de representación proporcional con un 30.73 por ciento de la votación total. Pero en relación con la lista nominal alcanzó solo el 12.65 por ciento. El PRI, tuvo 6,166,358 votos que se convirtieron en 225 diputaciones, 161 de mayoría y 64 de representación proporcional con 23 por ciento de la votación emitida, reducido al 9.52 por ciento de la lista nominal. Por

⁵³ Ídem.

su parte el PRD, consiguió 96 espacios con 4,694,365 votos, 55 de mayoría y 41 de representación proporcional y un 17.61 por ciento de la votación emitida. Pero que solo representó un 7.25 por ciento, de la lista nominal. El resto de las diputaciones, 27 se distribuyeron entre los pequeños partidos que juntos obtuvieron un modesto 4.7 por ciento de la lista nominal.

Para el 2006⁵⁴ la participación aumenta en relación con la elección anterior. Varios fenómenos se conjugaron para que esto ocurriera; primero, el cambio del jefe del ejecutivo que por costumbre atrae mayor número de votantes; segundo, el candidato de la oposición que venía con un importante apoyo ciudadano y una alianza de partidos de izquierda. Pero la expectativa era si repetía el PAN en la presidencia o regresaba el PRI, sin embargo el candidato de la oposición llegó a la contienda con un fuerte apoyo popular.

Los resultados quedaron así: para el PAN, 13,753,633 votos, es decir, 33.39 por ciento de la votación emitida; la alianza PRI-PVEM, 11,619,679 votos igual al 28 por ciento de votos; PRD-PT-CONV, 11,941,842 votos y 28.99 por ciento de la votación; Nueva Alianza, 1,872,283 votos con el 4.54 por ciento de votos; y Alianza Social, 845,749 votos igual al 2.05 por ciento de votación. Hechos los recuentos, 424 curules quedaron en poder de los tres principales partidos, PAN, 206, PRI con 104 y PRD con 114, pero esas diputaciones en relación con la lista nominal representaron solo 19.26, 16.27 16.73 por ciento respectivamente. Los partidos pequeños obtuvieron juntos apenas el 1.18 por ciento de la lista nominal. Es necesario mencionar que, a pesar de que hubo una mayor participación de los ciudadanos y que existen claros indicios de la manipulación de votos a favor de un candidato, los resultados al distribuirlos entre los partidos resultan risibles, seguimos frente a la pírrica representación con que el legislador asume el cargo.

⁵⁴ Ídem.

En el 2009⁵⁵ las cosas no varían mucho, ese año la participación descendió al 44.61 por ciento de la lista nominal, que en ese año llegó a 77,470,785 ciudadanos. Siendo la izquierda la que más espacios perdió, casi la mitad de curules, obteniendo apenas 63 el PRD, 14 el PT y 6 Convergencia, un 10.97 por ciento en relación con la lista nominal. PAN, 142 espacios igual al 28.8 por ciento de votos y PRI, 242 espacios equivalente a 36.7 por ciento de los votos emitidos. Resultados que interpolados con la lista nominal llegan al 12.48 y 16.0 por ciento respectivamente.

Para el año 2012⁵⁶, con una nueva sucesión del ejecutivo, las cosas cambian solo de color. El Partido Revolucionario Institucional recupera la Presidencia de la República después de estar por dos periodos fuera, regresa, no por ser mejor que el que salió, sino por ser el menos malo ante la atomización de la izquierda que se sumerge en sus propias contradicciones. Así tenemos que en el proceso electoral participaron el 62 por ciento de los enlistados, es decir, 49,775,669 ciudadanos de una lista nominal de 79,433,171. De estos el PAN obtuvo 12,896,097 votos que representó el 16 por ciento de la lista nominal para 114 espacios camerales; el PRI, 14,878,162 votos, alcanzando el 18.73 por ciento de la lista nominal con 213 curules; el PRD consiguió 8,202,892 votos igual al 10.32 por ciento de la lista nominal con 103 espacios camerales. Las 70 diputaciones restantes se asignaron a los demás partidos.

Podemos observar de este mar de números que, desde la instauración del sistema electoral mixto y antes los diputados de partido, la representación política, otorgada por los ciudadanos a través del mandato, no ha logrado legitimar a los legisladores que llegan a sus curules con un exiguo respaldo social. Reforma tras reforma, se entiende, pretendían abrir los espacios a otras expresiones ideológicas, distintas a las del gobierno y su partido, cosificadas en nuevos partidos políticos ávidos de participar. Pero la realidad está ahí, en los

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

números, en los años del partido dominante, en la apertura, en la alternancia, en elecciones donde a pesar de “altos” porcentajes de participación la representación del legislador se va diluyendo, no por la cantidad de partidos, sino porque en el gobierno no hay voluntad para impulsar real y abiertamente la participación política del ciudadano de a pie.

Ahora bien, el problema no se reduce solo a la participación aritmética, no. El problema radica en el actual sistema electoral, diseñado para mantener mayorías automáticas y garantizar al que gobierna su permanencia en los espacios legislativos y de gobierno, a través del manejo pernicioso que se hace de las instituciones electorales y los desvíos de recursos públicos. No olvidemos los números, de acuerdo a los resultados expuestos en el mejor de los casos la participación ha llegado casi al 60 por ciento y quien gana lo hace con apenas un 20 por ciento de los que tienen derecho de hacerlo.

4.3. Causas del retroceso en la representación

Las grandes modernas democracias representativas para funcionar requieren de sólidas instituciones políticas y administrativas, cumpliendo funciones claramente definidas, incluso especializadas. En estas instituciones descansa el buen funcionamiento y la existencia del sistema democrático. Es a través de estas que los ciudadanos pueden ser parte activa de la vida política de una nación, de ahí la importancia de su buen funcionamiento. Si todas caminan coordinadamente, hay equilibrio en las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Si estas fallan, funcionan deficientemente o con parcialidad y mala fe, el sistema democrático resentirá esas fallas y se manifestaran a través de descontento social. De la habilidad de los gobernantes para mantener ese equilibrio, y de ser necesario corregir posibles desviaciones, dependerá mantener el orden social.

Las instituciones fueron claramente detalladas por Robert Dahl⁵⁷, quien afirma que éstas son el basamento de la democracia representativa moderna y su sistema de gobierno. Hablamos entonces de *cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y periódicas; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; y ciudadanía inclusiva*. Así la representación a su vez da existencia a las instituciones que menciona Dahl, Considerando estos elementos, distintivos de la mayoría de democracias, podemos señalar las fallas que en nuestro país han provocado que los diputados del Congreso, con los años, hayan perdido el respaldo de los ciudadanos y asuman sus cargos con resultados electorales escasos, casi imaginarios. Resultando en una severa crisis en el sistema de representación, dejando al grueso de los electores en estado de indefensión. Veamos porqué.

Es cierto que en nuestro país históricamente se eligen en las urnas a los representantes políticos (ejecutivo y legislativo), como cierto es que con las reformas del 63 y 77 se abrieron espacios de participación a partidos y a más candidatos. Sin embargo, los números lo demuestran, los espacios que partidos y candidatos consiguieron fueron limitados por tratarse de curules de partido en el primer caso y de representación proporcional en el segundo. Esto se debió al control que el gobierno y su partido ejercieron desde siempre para controlar los resultados electorales. Un control que significó (y sigue significando) el uso indiscriminado de recursos humanos, económicos y logística para garantizar resultados favorables, limitando extraordinariamente las posibilidades de los opositores. En una suerte de artificio desde las reformas de apertura, solo en la LX legislatura (2006 a 2009), el partido del gobierno perdió su mayoría en la Cámara, a pesar de haber sido derrotado en dos ocasiones en la elección a la presidencia. Empero, no obstante carecer de la mayoría o de no estar en la presidencia, el partido del gobierno ha sabido concertar y cooptar la oposición para impulsar acuerdos legislativos.

⁵⁷ DAHL, Robert, La democracia, una guía para los ciudadanos, Edit., Taurus Aguilar, México 2006, pp. 98 - 101.

Por lo que hace a las elecciones libres, imparciales y frecuentes. A primera vista cubren los requisitos. Son libres en cuanto que pueden participar todos los ciudadanos que estén inscritos en el padrón de electores. Habría restricción solo en los casos que la propia ley prevé. Sin embargo, en los últimos años ha sido frecuente encontrar ciudadanos excluidos inexplicablemente de las listas nominales. Tarea que solo puede realizarse desde los órganos encargados de esa tarea, manipulados por el gobierno en turno y su partido. Ahora bien, la imparcialidad se entiende como no inclinación o favoritismo a alguna de las partes. En teoría las cosas son así, la realidad nos ha demostrado que la organización de los procesos electorales nunca fue imparcial. Incluso con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 como órgano independiente que supone garantizaría certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la organización de los procesos electorales, estuvo muy lejos de la realidad y la posible buena fe, fue solo en una etapa muy corta, que va de 1996 a 2003, en donde el Instituto Electoral funcionó con verdadera transparencia e imparcialidad. Así que, descontados esos años, desde su creación en 1990 a la fecha, la imparcialidad del Instituto está en entredicho. ¿Cómo afirmar esto? Muy fácil; basta ver como la designación de los funcionarios del instituto se realiza de acuerdo a cuotas de los partidos políticos representados en el Congreso.

Por costumbre, el gobierno y su partido han ejercido el control de los órganos electorales nacionales, así se hicieron con la Comisión Federal Electoral, con el registro de electores y en los órganos locales. Desde ahí se manipularon los procesos electorales, imponiendo funcionarios para realizar actividades de transformación electoral. En la historia reciente, a pesar de la alternancia electoral, el Partido Revolucionario Institucional no ha dejado de controlar las instancias electorales, a pesar de que el Partido Acción Nacional manipuló los resultados para imponer a su candidato presidencial en el 2006, actualmente el manejo de las instituciones electorales se facilita por los pactos que realiza con los demás partidos políticos. Así los funcionarios electorales de

más alto nivel y los del órgano jurisdiccional tienen una fuerte influencia del gobierno y su partido.

De todos estos fenómenos, de los estipendios de altos funcionarios gubernamentales, de sus gastos excesivos, incluso cuanto se derrocha en productos higiénicos la casa presidencial, pero sobre todo de cómo desarrollan su trabajo los altos funcionarios, se puede obtener información en las instancias gubernamentales, diarios de circulación nacional y medios electrónicos que ofrecen información al momento de ocurrir, sin más censura que la autoimpuesta (a veces más estricta que la oficial) pero que cumplen con informar. Queda en el ciudadano la responsabilidad de procesar y decodificar esa información, pero poseer más información no fortalece en automático la democracia, mucho menos la representación. Es precisamente contar con mayor información del trabajo del gobierno representativo que el ciudadano común ha perdido la confianza en sus autoridades.

El fenómeno de la participación y organización ciudadana en cuestiones políticas es reciente. Podemos ubicar su auge a partir de los sismos de 1985, donde la sociedad civil tuvo la capacidad de organizarse espontáneamente para ayudar a sus camaradas en desgracia. Surgió la necesidad de que hombres y mujeres tomaran parte activa en la atención y soluciones a sus problemas por la lenta respuesta del gobierno. No hubo necesidad de esperar convocatorias oficiales, la espontaneidad y creatividad con que se actuó enseñó a los vecinos, amigos y familiares de lo que se puede ser capaz si se unen manos con manos. En esas condiciones surgieron innumerables organizaciones de vecinos, damnificados, solicitantes de vivienda y mutualistas. Muchas de ellas se mantuvieron activas por muchos años, otras más nacieron con otros objetivos y en otras condiciones. A todas ellas el gobierno tuvo que reconocerlas como interlocutores de una parte de la sociedad y respetar su autonomía.

Las organizaciones de la sociedad civil y la participación social se ampliaron lo suficiente para que en el año 2003 se expidiera la Ley Federal para normar el funcionamiento de las organizaciones y relaciones de estas con el gobierno. Por desgracia, con la formación de estas organizaciones se generó un problema que persiste hasta la fecha, es decir, que estas organizaciones con su trabajo sustituyen al estado, realizando el trabajo que le corresponde, eximiéndolo de parte de sus obligaciones. Evidentemente que esto ha repercutido en el papel del deterioro del representante al ser sustituido por la autogestión ciudadana, no al extremo de sustituir su figura, pero si restándole calidad ante el representado por su inutilidad.

4.3.1. Crisis del sistema político.

La crisis del sistema político mexicano, tienen su origen en haber sostenido por décadas (1917-1988) un partido oficial hegemónico y un presidencialismo absoluto, lo que llevó a la pérdida de legitimidad, manifestada en los conflictos de maestros y ferrocarrileros de finales de los cincuentas. Posteriormente el conflicto con médicos a principios de los sesentas y el movimiento estudiantil de 1968. La solución a estos conflictos, durante la etapa en la que el Estado promovió exitosamente la expansión económica (el famoso milagro mexicano) para preservar la estabilidad política, se logra a través de abierta cooptación por medio del partido oficial que juega el rol substancial, cuando no les funcionan estos métodos, se tomaron medidas extremas de control, es decir, la represión.

Con las fórmulas utilizadas para solucionar los conflictos de fines de los cincuentas y principios de los años sesentas, el sistema político mexicano enfrenta una crisis de legitimidad, de esta forma introduce la representación política por medio de los diputados de partido. Esta apertura posiciona en mayor o menor medida a partidos distintos al tradicionalmente mayoritario. También, a manera de premiar, abren espacios en la estructura burocrática a

miembros sus partidos satélites. Así, con una bancada de veinte diputados, el Partido Acción Nacional es el principal opositor beneficiado.

Con el tiempo estos cambios no fueron suficientes y se redujo la edad para votar y se reducen los requisitos para registrar nuevos partidos (1973). Pero el descontento con el gobierno persiste, con la quimera de nuevos partidos, los votos que estos obtienen siguen siendo bajos. Así que en 1976, en sucesión presidencial, esta se desarrolla sin oposición de ninguno de los partidos con registro, sin embargo, el Partido Comunista, de forma independiente y extralegal, promueve a un líder ferrocarrilero, expreso político llamado Valentín Campa Salazar, que denuncia los abusos e inconsistencias del sistema electoral vigente. De este andar surge la reforma electoral de 1977.

Con ella se instaura el sistema mixto de representación en el Congreso con predominio mayoritario hasta hoy vigente. Ya explicamos cómo esta reforma abre los espacios de elección a la participación, pero como consecuencia el partido del gobierno los pierde. No solo diputaciones federales, también espacios en las entidades, presidencias municipales y diputaciones locales.

Es en la segunda mitad de los años 80, cuando el partido del gobierno experimenta una profunda crisis interna, los métodos tradicionales de designar candidatos y dirigentes generan fuertes contradicciones entre grupos y dirigentes históricos, que termina con la escisión de un importante grupo de dirigentes encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, que con el tiempo generaran que masivamente se desplacen votos hacia otros partidos. Esos acontecimientos se desarrollan en el marco de la elección presidencial de 1988, es tan serio el rompimiento al interior del PRI que ni el control ejercido de las instituciones electorales puede asegurar el voto corporativo a favor del PRI ese año. Los resultados de la elección presidencial, que dio el triunfo al candidato del PRI apenas con la mitad de la votación

emitida y con un fuerte cuestionamiento de la oposición por la caída del sistema electrónico de resultados, presumían un posible fraude. Entonces, en las elecciones de diputados federales, el PRI perdió 108 distritos, alcanzando 262 escaños por ambos métodos pero sin mayoría calificada en el Congreso.

A partir de estos acontecimientos, acusaciones de fraude, manipulación de órganos electorales y resultados, las cosas ya no fueron las mismas. La desaparición del partido de los socialistas y comunistas mexicanos dio nacimiento a una corriente socialdemócrata burguesa (PRD), factor que provocó en cierta medida la dispersión e inmovilidad de quienes se sentían identificados con esa corriente histórica. Por otro lado, el PRI perdió su eterna mayoría calificada, dejándola en una simple mayoría, a pesar que en la LV y LVI legislaturas logró llegar al 64 y 60 por ciento de espacios camerales; lo que los obligó a negociar con la oposición. La oposición complaciente y perniciosa cambió votos de sus diputados por espacios y canonjías. Un costo reducido para garantizar la gobernabilidad.

Sin embargo la suerte del sistema de partidos y de representación ya venía en franca decadencia. Durante la siguiente década (90) el PRI pierde gobiernos con el PAN en tres estados. No siendo suficiente con el supuesto fraude que impuso a Carlos Salinas, el primer día de 1994 se levanta en armas el Ejército Zapatista en el estado de Chiapas. En marzo del mismo año es asesinado el candidato del partido del gobierno, Luis Donald Colosio, en un evento. Asesinato que la voz popular atribuyó al propio Salinas, sin que a la fecha haya elementos claros para saber la verdad. Para septiembre también es asesinado Francisco Ruíz Massieu, dirigente nacional del PRI y cuñado de Salinas de Gortari. Muerte que según el ideario del ciudadano fue obra del presidente. En el caso del EZLN, la percepción del ciudadano común resultó en que el levantamiento indígena era una respuesta lógica a la injusticia que vivían miles de ellos en sus estados; en cuanto a los homicidios, se atribuyeron a la

desmedida ambición de poder de Salinas. La credibilidad del PRI quedo en entredicho y se vio reflejado en las urnas.

Ernesto Zedillo asume el gobierno de 1994 al 2000, durante su sexenio el partido que lo llevó al poder (PRI) no recobró la hegemonía y se tuvo que conformar con la mayoría simple de los espacios camerales. Además pierde el gobierno del Distrito Federal, Baja California Sur, Tlaxcala y Zacatecas con el PRD, ante el PAN los de Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Querétaro. En Nayarit y Chiapas triunfan coaliciones PRD-PAN. Así en 1999 la oposición gobierna la cuarta parte de los municipios con casi 50% de la población.

Si esto no fuera suficiente para el viejo sistema hegemónico, su partido pierde la Presidencia de la República ante el candidato de Acción Nacional. El panista obtiene el 42.52 por ciento de la votación emitida, sin embargo, estos votos en relación con los ciudadanos inscritos en la lista nominal, alcanzaría apenas el 27.20 por ciento. No llegaron siquiera del 30 por ciento de ciudadanos del listado, resultó en un presidente sin legitimidad. Además, los resultados de este partido en la elección presidencial y de legisladores tuvieron una diferencia superior en la primera de 2,267,448 votos. Debemos resaltar que, a pesar del triunfo panista en la elección presidencial, la representación parlamentaria del PRI fue superior solo en cinco votos arriba de Acción Nacional.

La palpable “posibilidad” de que otro partido asumiera la primera magistratura permitió que una parte significativa del electorado (poco más del 60 por ciento) recobrara la confianza en el valor de su voto. Confianza que se forjó con los triunfos electorales en los años anteriores alcanzados por la oposición, así como contar con un órgano electoral con cierto grado de independencia, especialmente en la etapa comprendida entre 1997 y 2003. En el marco de estos novedosos elementos, el PAN propuso un candidato que

distaba de las figuras tradicionales, bajo perfil académico, lenguaje simple y que vestido en mangas de camisa se dirigía al electorado diciendo lo que estos querían escuchar, un discurso simple, propuestas poco complicadas y frecuentes y estridentes arengas aprendidas de memoria. En pocos años, la falta de oficio e inexperiencia quedó de manifiesto. La economía de los trabajadores no mejoró, no se generaron empleos formales, se incrementó la inseguridad, el crimen organizado asoló la sociedad y pervirtió las estructuras de gobierno. Al final del sexenio la cantidad de muertes relacionadas con el crimen organizado rebasó los 100 mil. La alternancia finalmente no modificó las condiciones de vida de los ciudadanos que les depositaron su confianza.

A pesar de los escasos resultados positivos del sexenio panista y en contra de lo cualquier pronóstico, Acción Nacional repite en la presidencia de la República en las elecciones del 2006. De forma extraordinaria, en este proceso su más cercano competidor fue la alianza de las izquierdas, encabezada por el PRD, dejando al PRI en una lastimosa tercera posición electoral. En este proceso la participación ciudadana se redujo en 6 por ciento en relación con la elección del año 2000. Así el candidato panista obtuvo el triunfo con el 35.89 por ciento de la votación total emitida, mientras que el candidato de las izquierdas logro el 35.33 por ciento de la misma votación. Recordemos que este porcentaje es de la votación emitida, no del total de la lista nominal, haciendo una interpolación con esta los resultados cambian drásticamente, así el PAN, alcanzaría apenas el 20.89 por ciento y las izquierdas el 20.57 por ciento.

Pero la diferencia de votos obtenidos por los dos principales candidatos diferencia de menos de un punto porcentual que dio el apretado triunfo al PAN, podría tener una explicación mucho más mundana que la de una sociedad volcada en las urnas. Fue desde el gobierno anterior con presidente de origen panista que el órgano electoral y su estructura operativa fueron controladas por los operadores del gobierno, realizando actividades que garantizaran la continuidad de su proyecto. Así, durante la recepción de resultados, se dice y

hay elementos para presumir que así fue, primero se detuvo durante varias horas y comenzó a operar un programa que manipuló los resultados y el que se realizó en casillas, como lo expresa Alejandro Espinoza Valle en su ensayo en referencia al libro "La Cocina del Diablo" de Jorge G. Castañeda⁵⁸.

Este conflicto poselectoral, exacerbado por los medios electrónicos, dividió a la opinión pública; los que reclamaban la limpieza del proceso y los ciudadanos que se preocupaban no por el supuesto fraude, sino por las molestias que les causaron la protestas. Al final el candidato triunfador asumió la presidencia consciente de haber llegado con un proceso viciado de origen.

Es obligado mencionar que este proceso puso en evidencia los acuerdos entre la alta burguesía nacional y clase política gobernante. Se recurrió esta vez no solo a la manipulación de los órganos electorales, ahora los intereses de la aristocracia política y empresarial trataron de denostar a lo largo de la campaña al candidato de la oposición (de izquierda) por los supuestos "intereses oscuros" que como esqueletos escondía en el ropero. Los epítetos lanzados, lejos de restarle votos al candidato opositor le generaron mayor simpatía por la grosera campaña de desprestigio. Recordemos que un año antes del proceso, el presidente en turno de extracción panista se empeñó en cerrarle el camino al candidato opositor promoviendo y logrando el desafuero de este. El intento resultó tan obvio y manipulado que no hubo forma de mantenerlo. A pesar del papel activo de los medios electrónicos e impresos oficialistas en esta mascarada, la presión social obligó al gobierno a desistir de su intento. Pero el daño en la confianza de la opinión pública ya había causado efectos profundos.

En el año 2012 tras dos sexenios fallidos en cuanto a buenos resultados económicos para los mexicanos, el PRI regresa a los Pinos al triunfar su candidato en el proceso electoral. En una suerte de ideario colectivo, de lo perdido lo que aparezca, los ciudadanos, en una actitud que oscilaba entre

⁵⁸ REVISTA FRONTERA NORTE, Vol. 11, Núm. 21, Enero-Junio 1999.

buena fe y oportunismo, otorgó su voto al candidato del viejo partido que con promesas de cambios y bonanza convenció a una parte del desencantado electorado. El viejo y sabio partido, lastimado pero no inmóvil, retomó el antiguo camino del manipuleo institucional que trabajo los últimos seis años para reconquistar sus espacios de poder. A base de esfuerzo de mediano plazo, recuperaron el control absoluto del principal órgano electoral, se manipuló la intención del voto con recursos económicos y en especie para alcanzar sus objetivos.

Así los resultados de las elecciones indicaron una ligera alza en participación, colocándola en el 63.08 por ciento de una lista nominal que para ese año llegó a 79,492,286 ciudadanos. Lo que significó una votación apenas superior a los 50 millones. El candidato ganador abanderando a la coalición PRI-PV (Compromiso por México) obtuvo 19,226,784 votos, es decir, el 38.21 por ciento. La alianza de las izquierdas (Movimiento Progresista) 15,896,99 votos para llegar al 31.59 por ciento. Acción Nacional se colocó como la tercera fuerza electoral con 12,786,647 votos con un 25.41 por ciento. Recurriendo a la interpolación de estos resultados con la lista nominal, se da una variación importante que refleja el verdadero contexto de la representación. En este ejercicio aritmético los resultados quedan así: la alianza ganadora Compromiso por México obtiene el 24.18 por cientos de votos; Movimiento Progresista, de la izquierda, alcanza un 19.99 por ciento; mientras que el PAN obtiene solo el 16.08 por ciento.

Como podemos observar de los resultados, en el mejor de los casos la votación rebasa escasamente el 60 por ciento de la lista nominal. Vemos que en las elecciones intermedias, es decir, las desarrolladas entre relevos presidenciales, la participación suele ser menor. Esto se explica porque en estas últimas se generan mayor interés por el alcance de las campañas y por la repercusión en la vida cotidiana los ciudadanos. En el último par de décadas los ciudadanos tienen mayor acceso a información. Conocen mejor a los

candidatos, sus propuestas y hasta a veces su entorno familiar. Pero también se conoce mejor los resultados que los funcionarios de elección tienen en sus cargos, así como su comportamiento como figuras públicas. De tal suerte, hoy en día se conoce qué diputado tiene mayor participación en la Cámara, cuantas iniciativas promovió, su perfil profesional y hasta los negocios turbios que realiza al amparo del cargo. No es desconocido por los votantes cómo los legisladores manipulan presupuestos para beneficiar poblaciones o acrecentar sus fortunas personales. Se conocen sus gustos personales y la forma en que se divierten, a veces no muy sana.

La ciudadanía a través de presión, ahora sabe cuánto gasta el presidente en la residencia oficial y la cantidad de personal que tiene a su disposición, pero sobre todo es de todos conocido los excesos y frivolidades de él y su familia. Además es conocido cuántos de los colaboradores, no solo de elección sino los designados, se enriquecen utilizando sus posiciones o encargos. Más grave aún, se sabe de los abusos y la impunidad con que actúan y que es poco probable que sean sancionados por ello y esto a todos los niveles. Pero la desconfianza del elector en sus representantes está más clara a partir de la elección del 88, donde se formó en ideario social la imposición de un candidato por medio del fraude. Lo mismo que se manifestó en 2006 y 2012.

Estos hechos evidencian la crisis por la que transita nuestro actual sistema electoral representativo, en el que los funcionarios electos representan solo fracciones muy reducidas de la población. Vemos crecimiento del universo electoral del orden de 11 millones entre elección presidencial, pero con resultados muy similares en porcentaje de participación en cada elección. Cierto que, con la apertura, más institutos políticos participan con propuestas propias, algunos las toman prestadas, pero lo único que han logrado es una dispersión del voto, lo que no es explicación de la crisis.

A esto tenemos que añadir otra crisis, la del sistema de partidos. Algunos llegaron y aprendieron muy bien la forma de mantenerse en los cargos, los han hecho suyos como propiedad privada, desconociendo que son de la sociedad. Para mantenerse aprendieron a negociar, primero discretamente, después con el mayor descaro. De tal suerte que, como decía Robert Michels⁵⁹, se forma una aristocracia que llega al exceso de prácticamente heredar los cargos de elección y dirección partidaria que poseen, sin importar opiniones en contrario. Es tan grosera la utilización de los espacios en beneficio personal y de grupo que, no solo han alejado a la ciudadanía de ellos, sino que lo más grave está en que han prostituido a los que militan en sus filas, minando con sus actitudes el sistema de representación, siendo lo que es ahora: una caricatura de sí mismo, en donde solo participan algunos pocos que confían todavía en el sistema electoral vigente y aquellos que reciben un beneficio directo en especie por su perniciosa participación.

4.3.2. Factores económicos.

Para darnos una idea más clara de los elementos económicos que trascendieron el pensamiento y comportamiento de los mexicanos, para modificar la percepción sostenida hacia los gobernantes y el papel de estos en la representación política como garantes de bienestar social, es necesario remontarnos varias décadas atrás, a los años cuarenta. En ese tiempo nuestro país entró a una etapa de estabilidad política y crecimiento económico que se prolongó hasta los primeros años de la década de los setenta, conocido como el milagro mexicano. Etapa caracterizada por el crecimiento sostenido que impulso la economía del país como el principio de una nación moderna e industrializada, propiciado en gran parte gracias a la segunda guerra mundial. En esa época aumentó el número de industrias que ante la falta de competencia se desarrollaron sin una base solida y de largo plazo para la exportación de productos nacionales. Durante la primera mitad de esa década

⁵⁹ MICHELS, Robert, Los partidos Políticos, Amorrort Editores, Buenos Aires 1973, pp. 47 - 56.

el PIB creció 7.3 por ciento, que ni en la mejor etapa postrevolucionaria se consiguió. Entre 1947 y 1952 el PIB creció en promedio 5.7 por ciento debido a la producción de energía eléctrica, petróleo, productos manufacturados y la construcción. De finales de los cincuenta hasta 1970, se dio una sustitución de importaciones y se creció en lo interno basándose en la sustitución de importaciones, así el sector industrial tuvo que producir lo que se consumía el mercado nacional⁶⁰. Durante esta etapa, que se prolongó hasta 1970, se mantuvo el crecimiento sostenido que se basaba en el proteccionismo del estado.

Pero la estabilidad política respondió a un bienestar social manejado artificialmente y a una economía que solo respondía a necesidades mínimas de la población. No se presentaron protestas o movimientos sociales debido al control que los sindicatos oficiales ejercieron sobre la masa trabajadora, el que surgió de la complicidad entre líderes sindicales y la burguesía nacional. Sin embargo, a finales de los años cincuenta se desarrollaron importantes movimientos de trabajadores e insurgentes⁶¹ que reivindicaban cambios sociales sustanciales. A principios de los años sesenta, ferrocarrileros, trabajadores de la salud (médicos) y maestros, que escenificaron sendas luchas por mejoras en sus condiciones de trabajo y por el respeto a sus organizaciones sindicales, pusieron al gobierno en serios aprietos. La respuesta de este fue la represión a los inconformes y el encarcelamiento de sus dirigentes, justificado en el delito de disolución social⁶². Fue a principios de los sesenta, que el gobierno procesó y encarceló a dirigentes sindicales, magisteriales y comunistas en un intento de disuadir la protesta social⁶³.

⁶⁰ MILITANTE, diario, voz marxista de los trabajadores, México 14 de enero de 2009.

⁶¹ Rubén Jaramillo, tomó las armas ante los abusos del gobierno y desde la sierra de Morelos desarrolló sus actividades. Fue asesinado por el gobierno en mayo de 1962, junto con su familia.

⁶² Delito creado durante la 2ª guerra mundial e incorporado en el artículo 145 del Código Penal en 1950, derogado hasta julio de 1970. Fue utilizado por el gobierno para reprimir y encarcelar a líderes opositores y estudiantiles.

⁶³ VIZGUNOVA, I, Situación de la clase obrera en México, Ed. Ediciones de Cultura Popular, México 1985. pp. 138 - 150.

Durante parte de esta década el gobierno pudo mantener cierta estabilidad económica, pero, en contrasentido, los movimientos sociales se vuelven más evidentes y algunos de ellos no encuentran más camino que el de las armas. Movimientos insurgentes operando en el territorio nacional, en Guerrero con Genaro Vázquez y posteriormente Lucio Cabañas; Rubén Jaramillo en Morelos y el ataque al cuartel Madera en Chihuahua. A finales de la década, teniendo en puerta la inauguración de los juegos Olímpicos, el gobierno decide terminar el movimiento estudiantil, reprime, asesina estudiantes y encarcela a los dirigentes que son detenidos. Con el apoyo de los medios oficialistas de comunicación, tergiversa la noticia y maquilla los acontecimientos culpando a los inconformes. Esta masacre dio como resultado que se formaran grupos armados insurgentes en el territorio nacional. Toda esta efervescencia social y el torpe manejo oficial marcan el fin del milagro mexicano y el comienzo de los tiempos de crisis económica, la que hasta la fecha no hemos podido superar.

Los años setenta marcan el despertar a la realidad económica nacional, la planta productiva nacional creada a base de espejismos se enfrenta con su falta de capacidad competitiva y a la contracción del mercado yanqui que dejó de consumir mercancías mexicanas. La desesperada situación de la economía nacional llevó a los capitales a buscar mejores terrenos en donde invertir de forma segura, provocando serias fugas de capitales. El gobierno ante esta situación, en un intento de sortear el déficit financiero, optó por recurrir al financiamiento internacional y al uso de las reservas internacionales, es decir, a mayor endeudamiento externo y gasto de los ahorros. Así, ante la insuficiencia de estas medidas en septiembre de 1976, el peso se devalúa ante el dólar pasando de 12.50 a 24.75 pesos por dólar. Nuestra deuda externa que creció de 6 mil millones de dólares que tenía en 1970 a 20 mil millones en 1976. Los efectos sobre las clases desposeídas dejó como resultado el estancamiento de los salarios durante los últimos meses de ese año, que se agravo con el repunte de la inflación que fue del 11% en junio y a los 27.2 puntos para diciembre.

En el sexenio de López Portillo (1976-1982), el régimen y la burguesía decidieron arriesgarle todo a la producción y exportación petrolera, que en esos momentos mantenía un precio en el mercado que auguraba substanciosas utilidades. Se desarrolló la infraestructura de PEMEX, obviamente contratando deuda externa. Así que la economía nacional llegó a depender hasta el 80% de los ingresos petroleros. Durante esos días el precio del petróleo alcanzaba los 45 dólares por barril, que permitió por una temporada cierta estabilidad, apostando a que los precios no bajarán. Sin embargo en 1981 la Organización de Países Exportadores de Petróleo aumentó la producción reduciendo el precio por barril a 32 dólares dos años después. El crudo mexicano se contrajo a 1 dólar por barril provocando lo que se conoció como la crisis petrolera de 1982. Para agosto de ese año la economía de los trabajadores y sus familias se derrumbó con el alza de precios que alcanzó el 100 por ciento. Así las tortillas subieron de 5.50 a 11.0 pesos por kilo; el pan blanco de 0.50 a 1.0 pesos por unidad; gasolina de 6 a 10 pesos y el gas doméstico se elevó de 4.30 a 5.10 por kilo.

Este colapso financiero provocó una fuerte devaluación que llevó nuestra moneda de 22 a 70 pesos por dólar. Como siempre los más dañados serían los trabajadores, así que, en diciembre del 87 (gobierno de Miguel de la Madrid 1982-1988), los líderes sindicales progubernistas, los empresarios y el gobierno signaron el *Pacto de Solidaridad Económica*, que no era otra cosa que la contención del crecimiento de los salarios para salir de la crisis política que se prolongó por diez años más. Además el gobierno delamadrista dejó como herencia una deuda que alcanzó los 105 millones de dólares, con la imposición de altos intereses y condiciones leoninas al gobierno. Este sexenio terminó con la era del *Estado de Bienestar* y comenzó la era del *Neoliberalismo Económico*.

Conviene detenernos un poco aquí. Como observamos, el bienestar que durante muchos años gozaron los mexicanos se construyó con una estabilidad económica que a la larga colapsó por el basamento fofo en el que se quiso

construir el desarrollo nacional. Si bien no había desequilibrios evidentes entre el capital y el trabajo, esto fue resultado del férreo control que los sindicatos oficiales mantuvieron sobre la masa trabajadora, que a la larga llevó a esa masa a aprender de su propia experiencia y, con la influencia de los movimientos progresistas, comenzó a madurar y a entender la necesidad de mejorar sus condiciones de vida y organización. Es en esta parte donde el estado despótico no tuvo la capacidad de lidiar con ese tipo de movimientos y recurrió a la represión. Sin embargo las manifestaciones de inconformidad siguieron apareciendo, algunos movimientos campesinos optaron por el camino de las armas y se refugiaron en las sierras; un grupo de inconformes con el gobierno atacaron un cuartel militar en Chihuahua; una torpe actuación con un pleito de escuelas dio origen a una amplia movilización estudiantil, que ya reclamaba cambios en el patrón de gobierno. En este último la respuesta del estado fue reprimir la movilización, asesinar a cientos de estudiantes y encarcelar a sus dirigentes. Al final las secuelas de las acciones del gobierno fueron la formación de diversos grupos insurgentes que operaron en el país durante los años 70 y principios de los 80.

Si esto no fuera suficiente, en septiembre de 1985, un fuerte sismo sacudió la ciudad de México, provocando numerosos daños materiales y miles de muertes, amén de decenas de miles de damnificados. El fenómeno natural puso al descubierto la inoperancia del gobierno, que no tuvo la capacidad de responder en el momento. Fue así que los ciudadanos tomaron la iniciativa de remover escombros para rescatar sobrevivientes, sin prácticamente ayuda del gobierno. Muy tarde reaccionó este tomando medidas que, por su peso burocrático, lejos de ayudar entorpecieron el trabajo. Esos acontecimientos crearon una nueva generación de organizaciones de carácter popular, ciudadanos comunes, amas de casa y estudiantes que se unieron para reclamar acciones y respuestas del gobierno, que en general fueron tibias y torpes. La crisis del gobierno fue severa y sus consecuencias se manifestaron en la elección presidencial de 1988, donde según algunas fuentes, el triunfo fue

para el candidato de la izquierda. Sin embargo, el gobierno con su equipo perfectamente funcionando impuso a su candidato en medio de protestas y un comportamiento sumamente sospechosos del órgano electoral. La torpe y oportunista respuesta oficial fue un duro golpe para el sistema de representación que no obstante se inclinó por la izquierda, pero el gobierno no estaba dispuesto a ceder ningún espacio.

De aquí en adelante los conflictos económicos se hicieron recurrentes. El gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), en un intento por contener el déficit que de 1.6 en 1988 llegó a 4.7 por ciento en 1993 y obtener recursos frescos, puso a la venta las empresas propiedad del Estado. Con el remate del patrimonio nacional a fines del sexenio se habían obtenido 63 mil 450 millones de nuevos pesos de la venta de 400 empresas. Sin olvidar que este señor para proteger a sus amigos burgueses nos impuso un acuerdo que nos comprometió a pagar por varias generaciones las pérdidas de los banqueros a través del FOBRAPOA. Las medidas adoptadas no fueron suficientes, así que el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) comenzó con una devaluación del 15 por ciento, como consecuencia de los torpes manejos de la economía durante los años anteriores. La sacudida económica tuvo serios resultados, despidos masivos y desempleo que en diciembre de 3.6 en 1994 llegó a 7.6 por ciento en agosto de 1995, mientras los salarios recibieron un incremento de 31 por ciento, pasando del 15.27 a 20.15 pesos diarios con una inflación acumulada de 45 por ciento. El 1 de enero de 1994 en sus primeras horas hace su aparición pública un movimiento armado en el estado de Chiapas que declara la guerra al gobierno. Este conflicto coincide con la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio con América del Norte. La burguesía dominante actúa para salvar sus privilegios, declarando guerra abierta contra de los trabajadores. Zedillo lanzó una de las ofensivas más brutales aniquilando o mutilando el 70% de todos contratos colectivos del país, provocando desempleo y estancando los salarios.

Esta es la realidad de las últimas décadas, crisis tras crisis, de tal suerte que las dos últimas generaciones nacieron y han crecido en medio de crisis económica permanente, donde se vive con lo básico y se carece de lo esencial. Donde en cada proceso electoral los aspirantes a representar a los depauperados electores tratan de ganar la voluntad de estos y a veces lo consiguen, hablándoles de la administración de la abundancia, sin carencias y donde se tiene lo necesario para vivir bien. Algunos en una suerte de artificio emocional proyectaron nuestra entrada al primer mundo. En medio de estas contradicciones se dio la alternancia política como una posibilidad de llegar a mejores condiciones de vida, así las posibilidades significaron un ligero y desesperado repunte en la participación electoral. Pero los resultados fueron los de siempre; control de salarios, pésimas condiciones de trabajo y un alto grado de descomposición social. Doce años de la misma receta. Pero las buenas intenciones no repararon los estragos en las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias, por el contrario, redujeron cada vez más la confianza de los votantes en sus representantes. Los excesos frívolos resultado del limitado perfil profesional, el dispendio de recursos públicos junto con la vida de lujos de los gobernantes y los pocos resultados alcanzaron su punto de quiebre, la confianza en el representante se perdió y cayó a su nivel más bajo. Esta caída es tan brutal que el gobierno y los partidos políticos han tenido que recurrir a la manipulación del hambre y las necesidades del votante. La pérdida de legitimidad tiene explicación; el caricaturesco manejo del sistema electoral y sus órganos por los partidos; el crear necesidades a la ciudadanía para después vendérselas como oferta político electoral maniquea; y finalmente la compra de voluntades aprovechando su hambre y necesidades económicas para convertirlas en curules, sin más representación política que la que se puedan comprar

4.3.3. Elecciones y manipulación del voto

Las elecciones son el procedimiento mediante el cual la ciudadanía determina por medio del sufragio qué candidatos deben ocupar los cargos de

elección popular⁶⁴. Los principios, según Nohlem⁶⁵, que legitiman las elecciones democráticas y que son parte del marco jurídico, soporte del sistema democrático, principios con los que por su densidad es muy difícil diferir. Así, aludimos la política ofertada para su evaluación por el electorado; la competencia de candidatos a través de posiciones y programas políticos; la competencia electoral en condiciones de equidad; la libertad de elección libre, directa, universal y secreta; un sistema electoral que garantice que los espacios de elección sean proporcionales a los votos emitidos en las urnas; y la no reelección, tema discutible sobre todo si consideramos la nueva legislación electoral. Pero sobre todo, si se ponderan las experiencia de los últimos 25 años.

En nuestro país, el sistema utilizado democrático representativo requiere para funcionar del concurso de los elementos descritos por Nohlem. De manera formal así sucede y cada uno se aplica de acuerdo a la norma electoral a través del órgano constitucional designado para ello, formado por funcionarios ciudadanos y representantes de los partidos políticos con registro. Con una estructura que incluye todas las entidades federativas y los territorios uninominales, con similar composición. Estos órganos son los encargados de organizar las elecciones más la responsabilidad de traducir la votación emitida en espacios de elección popular. La norma electoral vigente también regula la competencia de los distintos candidatos a través de las campañas electorales, las que se desarrollan en tiempos determinados y con reglas muy claras, en donde hay distribución de tiempos en medios de comunicación, financiamiento de acuerdo a resultados y utilización de espacios públicos para la difusión de sus propuestas. Por su lado las elecciones efectivamente son libres, auténticas y periódicas. Lo hemos dicho, son libres en cuanto que cada ciudadano acude voluntariamente a ejercer su derecho al voto, sin ninguna coacción jurídica que lo obligue, sí habiéndola para limitarlos. Son periódicas por que la misma ley

⁶⁴ Instituto Electoral del Estado de México, Op. Cit., p. 36.

⁶⁵ NOHLEM, Dieter, Op. Cit., pp. 10 - 11.

establece los tiempos en que estas deberán de realizarse, de acuerdo al tipo de cargo que está en juego.

Sin embargo, a pesar que los procesos electorales en nuestro país están perfectamente regulados por normas garantes del buen desarrollo del mismo y con mecanismos de protección para evitar el surgimiento de patologías, es muy difícil y temerario afirmar la pulcritud de los procesos a los largo del tiempo. Dejando claro que, en toda dinámica donde intervienen individuos, existe el riesgo de omisiones, malas interpretaciones o descuidos al organizar o intentar resolver patologías, pero son atribuibles a descuidos o incapacidad de los que en el proceso intervienen. Las contradicciones surgen cuando esos errores son producto de la desviación del proceso y manipulación del sistema para inclinar los resultados hacia uno o algunos de los contendientes.

Este tipo de prácticas han sido recurrentes en nuestro sistema electoral. En algunas épocas los manejos y voluntades de caciques políticos fue poco evidente, podíamos decir que hasta imperceptible para el ciudadano común. Pero conforme la población creció, las necesidades y la falta de resultados del gobierno para atenderlos provocaron que la población empezará a notar fenómenos que antes desconocieron. Surge la pregunta: ¿Por qué antes no? Y la respuesta tiene que ver con el bienestar económico. Cuando se tiene los elementos indispensables para vivir, difícilmente el ciudadano cuestionará a su representante, porque en cierto sentido está cumpliendo con la labor para la que fue mandatado: el bien común de sus mandantes. Pero cuando comienza a faltar comida en la mesa, las cosas cambian. Esto es precisamente lo que sucedió en nuestro país cuando el costo político del bienestar social recayó en las libertades sindicales de los trabajadores y sus condiciones de trabajo, así como en las libertades democráticas de los sectores más empobrecidos del país, fundamentalmente en comunidades semirurales. No fue gratis que en los años sesentas se implementaran reformas político-electorales para intentar maquillar el actuar del gobierno con un aparente ambiente de apertura.

Es en la elección presidencial de 1988 cuando queda al descubierto el manejo del aparato electoral en un intento de frenar al avance electoral de la izquierda. En esa época el proceso electoral era organizado por el gobierno, a través de la Comisión Federal Electoral⁶⁶, presidida por el Secretario de Gobernación e integrado por un diputado, un senador y los representantes de los partidos políticos registrados. Durante el recuento preliminar de resultados de las distintas entidades, estos arrojaron una ventaja para el candidato de la izquierda, por lo que el presidente de la Comisión Electoral anunció la suspensión del conteo de votos debido a la caída del sistema electrónico. Una semana después se anunció el triunfo del candidato del partido del gobierno. Esta escandalosa maniobra dejó al descubierto ante la opinión pública la verdadera cara del gobierno y su partido. De esta manera el candidato opositor quedó expuesto a la burocracia oficial que impuso su candidato y surgió el descontento de un importante sector social que se sintió engañado y traicionado por sus representantes en turno. Más allá del manipuleo de resultados, el gobierno no tuvo la capacidad de convencer con sus argumentos la falla del sistema de conteo de votos, como tampoco pudo explicar porqué el candidato oficial obtuvo el triunfo.

Ante estas manifestaciones de descontento ciudadano, el gobierno tuvo que mejorar sus métodos de cooptación y compra de voluntades. El partido del gobierno reforzó sus sectores, sobre todo el popular, mediante el reclutamiento de líderes naturales en las colonias pobres fundamentalmente, les otorgó cuantiosos recursos y derecho de picaporte con los funcionarios de gobierno para que estos obtuvieran soluciones rápidas a las demandas de los ciudadanos, susceptibles de apoyar a los candidatos oficiales. Del mismo modo se reforzó la doble labor de funcionarios de gobierno, en la burocracia y en la promoción de su partido y candidatos, aprovechando los recursos públicos en su labor partidista. Hechos que fueron denunciados en innumerables ocasiones

⁶⁶ Código Federal Electoral, 1987.

sin que se llegara a sancionar a alguien porque el gobierno y su partido, despachaban en los tres niveles de la administración pública con funcionarios incondicionales.

Por otro lado, el gobierno y su partido han mantenido permanentemente el control de los órganos electorales, desde la poderosa Comisión Federal Electoral con el Secretario de Gobernación conduciendo sus destinos, secundado por los partidos marionetas, pasando por el Instituto Federal Electoral dirigido por varios años otra vez por el Secretario de Gobernación y consejeros magistrados propuestos por el ejecutivo; ahora el Instituto Nacional Electoral con Consejeros Ciudadanos designados por la Cámara de Diputados quienes se distribuyen los espacios en proporción a su fuerza electoral. A partir de las modificaciones constitucionales que *ciudadanizaron* el órgano electoral, el ejecutivo tuvo un papel menos estridente en la imposición de acuerdos. Tocó el turno de tomar las riendas al partido del gobierno en franca complicidad con las demás fuerzas políticas. Es decir, la era de la partidocracia en la que aun estamos.

Pero controlar el órgano electoral no se limita exclusivamente al órgano central, para definir resultados se debe maniobrar desde las 32 Delegaciones y 300 subdelegaciones, además de todas las instancias operativas del Instituto, registro de electores, cartografía, comisiones de vigilancia, soporte técnico por mencionar algunas. La alternancia político-partidaria fue resultado de una modificación en las preferencias electorales de los ciudadanos que apostaron a una expresión distinta, pero no con abrumadoras mayorías. En el segundo periodo de alternancia (2006-2012), el partido en el gobierno (PAN) manipuló de modo torpe pero efectivo el sistema de conteo rápido para sesgar los resultados, de tal suerte que la diferencia entre éste y su más cercano competidor (de izquierda) fue de menos de un punto porcentual. Hasta aquí, los medios de control sobre los resultados se dieron de forma cibernética y aunque

se engañó al electorado, se hizo de tal manera que resultaba muy difícil demostrarlo.

En las últimas elecciones, para garantizar el regreso del PRI al gobierno federal se recurrió a prácticas más evidentes pero igual de efectivas. Por supuesto que se siguió operando desde los gobiernos en todos los niveles, pero ahora se regresó al reparto de apoyos en especie y económicos, en tal cantidad que resultó insultante. Además el viejo instituto político pactó acuerdos con sus aliados de la burguesía, descontentos con las pasadas administraciones, aunque del mismo modo los apoyaron. Hablamos de recursos ilimitados para operar, reparto de materiales de construcción, despensas, tarjetas de centros comerciales y la compra directa de votos a los ciudadanos que por hambre o interés cayeron en el juego. Así la inversión tuvo frutos y obtuvieron la Presidencia de la República, pero con una votación de apenas el 24 por ciento del universo de electores. Triunfo cómodo pero no aplastante ante su más cercano competidor.

De estos hechos podemos observar cómo ha sido el camino de la manipulación de los procesos electorales y las votaciones hasta nuestros días. Hoy estamos ante un retroceso que se manifiesta en métodos burdos de compra de voluntades y tráfico de necesidades de los menos privilegiados. Se dejó atrás el viejo ratón loco, el carrusel, la operación tamal o la antiquísima clonación de actas de escrutinio, hoy se utilizan formas más escandalosas y evidentes de conseguir votos, sin decoro y sobre todo sin el más mínimo respeto al ciudadano. Tal pareciera que el fin justifica los medios, mantenerse en el poder sin importar las aspiraciones del ciudadano.

4.4. Ausencia de rendición de cuentas del mandatario (diputado electo) al mandante (pueblo)

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁶⁷ tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a todo ciudadano a la información generada por los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Se entiende que la información procedente de instancias gubernamentales es pública, en consecuencia puede ser conocida por cualquier ciudadano interesado en ella. Entendemos que información es todo lo que esté contenido en los documentos que generen los servidores públicos en el ejercicio de su función, por lo tanto el servidor tiene obligación de proveerla a quien se la solicite.

Ahora bien, la norma obliga a los servidores públicos a poner en disposición del ciudadano que lo solicite, la información que a su resguardo tengan, sobre el funcionamiento de su espacio de acción. Alguna de esta información, dice la norma puede reservar, es decir, que no puede ser conocida por el contribuyente por el tiempo que decida la propia autoridad, asunto por si mismo absurdo considerando que se habla de recursos y funciones públicas.

Esta ley obliga al Poder Ejecutivo, a la administración pública federal, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y la Judicatura, incluso los partidos políticos en lo que se refiere al uso de recursos públicos y la función burocrática, marca incluso posibles sanciones administrativas o penales. Pero en lo que respecta a la actuación personal del servidor público de más alto nivel en cuanto a la calidad y cantidad de su desempeño es una situación distinta, lo es por el tipo de responsabilidad, así los servidores de acuerdo a su cargo informan sobre su desempeño conforme a normas específicas: el Jefe del Ejecutivo rinde el informe (Artículo 69 CPEUM) del estado, que guarda la administración pública, ante el pleno del Congreso; el Presidente de la Suprema Corte hace lo propio

⁶⁷ DOF. 14-07- 2014.

ante los ministros de la Corte (Artículo 14, fracción XI de la LOPJF), pero los miembros del Congreso, diputados y senadores no tienen obligación legal de rendir informe de actividades a sus representados. ¿Qué pasa entonces con la actividad para la que se les otorgó el mandato, que es la defensa de los intereses de sus mandatarios, no de forma personal sino como colectivo? En la democracia representativa como régimen político, la rendición de cuentas es un elemento central distintivo, por lo tanto es donde más obligados están de rendir cuentas a los votantes los servidores públicos de elección popular. En el entendido de ser un instrumento de control ante el abuso del poder y que obliga al servidor público a cumplir con el mandato de forma honesta y eficaz.

En nuestro sistema de representación, los mandatarios (diputados), quienes reciben el mandato a través del voto de sus mandantes (votantes), no asumen con el cargo la obligación de informar a sus principales los actos que desarrolla como resultado de la delegación de autoridad que se le otorgó formalmente a través del voto. Esto resulta en que no existe una sanción ante la ausencia de rendición de cuentas. En sistemas políticos donde se permite la reelección, sí puede el ciudadano descontento con el trabajo de su representante sancionarlo, por decirlo así, retirándole su apoyo a él y su partido en un proceso de reelección. Es apenas con las modificaciones hechas a la Constitución en 2014 que permiten la reelección hasta por dos periodos consecutivos y aplicables a partir del año 2018, que podría iniciar un proceso de maduración ciudadana que se reflejaría en sanciones al desempeño parlamentario.

Pero debe quedar claro que no existe en nuestro sistema norma jurídica alguna que obligue al mandatario a rendir cuentas a su mandante. La ausencia de un marco legal, sumado a la difusión amplia de información a través de medios electrónicos e impresos que evidencian la realidad personal del representante, su desempeño parlamentario, bueno, regular o pésimo, ha provocado un abismo entre ambos actores. Sobre todo hoy en día que resulta

sumamente difícil ocultar los excesos personales, el pobre nivel del debate y sobre todo, los acuerdos legislativos, las leyes aprobadas, los presupuestos y su distribución, tomados sin considerar los intereses de los mandantes y que por lo general perjudican al representado. De esta suerte, la rendición de cuentas, al no contar con un marco jurídico, debería volverse compromiso personal con carácter ético e ideológico, una costumbre permanente del legislador hacia sus representados.

En los últimos años, veinte para ubicarnos mejor, algunos partidos han intentado que sus legisladores informen a sus representados sobre sus actividades parlamentarias. Surgida la costumbre de manera formal durante la LIII Legislatura, cuando los diputados federales del Partido Mexicano de los Trabajadores informaban una vez al año sobre su trabajo en la Cámara, en plazas públicas a convocatoria abierta y con una amplia difusión en sus unidades territoriales. La práctica duró poco tiempo debido a cambios de nomenclatura, sin embargo, olvidada por largo tiempo se retoma a partir de los noventa, básicamente entre legisladores de izquierda, pero con el tiempo otras expresiones ideológicas hicieron suya la costumbre. De esta suerte, las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso hacen intentos de informar a sus representados sobre su trabajo durante el año.

Ahora bien, aunque no podría negar que la costumbre de informar es un ejercicio de buena fe, tampoco se pueden ocultar las patologías producto de desviaciones conscientes de los legisladores y los institutos políticos que representan. Nos referimos que, a la fecha, los informes de los legisladores que rinden a sus representados de su unidad territorial se han convertido en una farsa donde el diputado informa lo que le conviene en un grosero dispendio de recursos económicos invertidos en parafernalia que adorna y hace vistosos los eventos; al acarreo escandaloso y burdo de personas que asisten por un pago en especie o efectivo; la prensa a modo convocada en el desayuno y la participación escenográfica de altos dirigentes políticos partidarios que adornan

la estampa. Así que la buena fe con que inició esta costumbre supralegal se desvió en patéticas caricaturas del pasado virtuoso, revestidas de falta de respeto y desdén por los mandantes en su papel de representados y por las instituciones republicanas. Hoy en día no hay forma legal o moral de obligar al legislador a informar verazmente sobre el trabajo que realiza en el supuesto interés de sus representados.

4.5. La representatividad del diputado electo

El poder legislativo integrante del Supremo Poder de la Federación está dividido en dos Cámaras, de las cuales nos hemos ocupado solo de la de diputados, integrada con doscientos diputados de representación proporcional y los trescientos por el sistema de mayoría, que reciben el mandato de los ciudadanos a través del voto y les otorgan la responsabilidad de representarlos como pueblo, con responsabilidades muy claras y limitaciones concretas, todas en el marco de la ley. Así el mandatario, aun en su atributo de candidato, al recibir el voto a su favor acepta tácitamente el mandato por ende la responsabilidad y se obliga a representar cabalmente a sus mandantes. Además de obtener el triunfo electoral no solo representa a sus mandantes directos, ahora representa incluso a los que no le otorgaron al mandato, sin importar que no hayan votado por él. Esta es la lógica en que se basa nuestro sistema político, democrático y representativo, asume como legislador a quien obtiene la mayoría de votos en su unidad territorial.

Como sabemos, la representación a través del mandato es una rancia institución que a través de los siglos ha experimentado numerosos cambios desde la antigua Grecia hasta nuestros días. En México con el derecho español se instituyeron elecciones para la designación de representantes, al principio con muchas limitaciones, perfeccionándose con el paso de los años. Así, las normas electorales evolucionaron en cuanto a técnicas, buscando la mayor participación ciudadana y conquistando legitimidad. Salvada la etapa armada

del 10-17, el desarrollo económico trajo nuevas necesidades sociales, teniendo que seguir adecuando la legislación en la materia.

Largo ha sido el camino recorrido por la legislación electoral, siempre en el intento de las autoridades de convencer sobre mejorar la organización de los procesos electorales, ampliar la participación de los actores interesados, de la justa asignación de escaños, la calificación del proceso y solución a las controversias surgidas de las elecciones. Lo único que han logrado es confundir al electorado con lo complicado que resulta entender mecanismos tan complejos y que a fin de cuentas no explican el porqué y cómo de resultados y asignaciones. A partir de estos elementos empezamos a descifrar a quién representa el diputado electo, partiendo de la lógica aritmética que es la base de nuestro sistema en un primer momento y en lo político en el segundo.

Ahora bien, al mismo tiempo que las formas y las instituciones electorales evolucionaron, surgieron patologías que si bien no son resultado directo de la evolución de las normas electorales, sí lesionan seriamente la representación política como institución. La primera es resultado del sistema mixto, es decir, la sobrerrepresentación en las unidades territoriales por el método de mayoría que asigna las curules. En contra sentido se forma al mismo tiempo subrepresentación inversamente proporcional, dejando a una gran cantidad de ciudadanos que no coinciden con los candidatos triunfadores sin representación formal. Pero no por diferencias ideológicas sino como consecuencia del sistema de asignación de escaños. Esto se debe a que, en nuestro sistema electoral, la diferencia entre quien gana y quien pierde se decide con un voto. En la Cámara de Diputados sucede lo mismo debido a que el sistema electoral está diseñado para eso, garantizar el dominio de un partido, siendo éste el que gobierna.

La segunda desviación resulta del comportamiento personal, moral y ético del representante electo que, sin importar el instituto político de origen, evidencia no tener claridad de sí mismo y del cargo que detenta. Lo primero es

resultado del ejercicio de la representación con el tiempo, el mandatario asume que el mandato se le otorgó por sus cualidades suprahumanas que lo elevan por encima del resto del pueblo. Pierden de vista estos individuos que en éste país una parte sustancial de los votos depositados en la urnas provienen de la costumbre, partido o por mercadeo y no mérito propio. Lo anterior genera un nuevo y recurrente comportamiento cuando el mandatario se convence así mismo que el espacio de la representación se vuelve una posesión personal, un bien del que puede disponer, heredar, vender o usufructuar.

Ahora bien, a partir de la implantación del sistema electoral mixto con preeminencia mayoritaria, la representación política se transforma al abrirse a la participación de fuerzas políticas con ideologías distintas a las del gobierno, las que obtienen escaños, pero en un porcentaje limitado, tanto que la representación es usualmente simbólica. Y es así porque el gobierno y su partido controlan los procesos y las instituciones electorales, esto porque así se diseñó el sistema electoral mexicano. Sin embargo, ni las pretendidas bondades de las reformas lograron atraer mayor participación ciudadana, debido a que ni el gobierno ni los partidos lograron atraer la atención consciente de los votantes. Empero, momentos de coyuntura permitieron que en algunos procesos la votación se elevara a límites altos históricos.

Hasta antes de la gran reforma constitucional de 1977, el gobierno y su partido no tuvieron ningún problema en mantener control absoluto del Congreso. Con la apertura y la participación de nuevos actores, si bien hay una distribución de espacios camerales, se mantiene el control de las decisiones a partir de grandes acuerdos. Pero es en el proceso de 1994 cuando la integración de la Cámara baja se modifica en la distribución de curules. Nuevas condiciones políticas, viejos actores y algunos nuevos dan marco a la nueva etapa. Considerando que los porcentajes de participación en este periodo oscilaron de 75.85 por ciento en 1994, a 41.19 por ciento en 2003 y 62.66 por ciento en el proceso de 2012. Así el promedio de los últimos veinte da 57.46 por

ciento. Basándonos solo en estos datos, se afirmaría el buen funcionamiento del sistema electoral mixto, sin embargo los argumentos no alcanzarían para explicar lo que sucede con la representación como institución pilar de nuestro sistema democrático.

Siendo más precisos, el PRI en 1994 con 36.58 por ciento de votos, en relación a la lista nominal, obtuvo 300 de los 500 escaños de la Cámara, cayendo a 104 curules en 2006 con el 16.27 por ciento de votos. En el proceso de 2012 con 16.0 por ciento de votos absolutos se adjudicó 213 espacios.

El PAN tuvo sus mayores bancadas con 206 diputados cada una en los años 2000 y 2006, con una votación absoluta de 24.17 y 19.26 por ciento respectivamente. Para el 2012 alcanzó 114 espacios con el 18.73 por cientos de votos absolutos.

El PRD, el tercero de los grandes partidos nacionales, tuvo la representación parlamentaria más alta en 1997, con 14.24 por ciento de la votación se adjudicó 125 diputados. En el 2009 tocó fondo y con el 12.2 por ciento de la votación alcanzó apenas 34 curules; recuperó terreno en 2012 y obtuvieron 10.32 por ciento para 103 escaños.

Es interesante como, en estos tres ejemplos, los porcentajes obtenidos por los distintos institutos políticos, si bien se mantienen dentro de una franja de cierta estabilidad, la cantidad de escaños varía considerablemente de acuerdo a la elección. El mismo fenómeno de discrepancia sucede cuando los porcentajes se modifican considerablemente, es el caso del PRI que en 1994 obtuvo el 36.58 porcientos de votos y se adjudicó 300 diputados; mismo caso del PAN que en 2009 obtiene 242 escaños con el 36.7 por ciento de votos o el PRD que en el mismo año tiene 34 espacios con el 12.2 por ciento de votación absoluta. Vemos entonces una desproporción absoluta consecuencia del sistema de mayoría.

Por supuesto no obviamos mencionar que existen otras fuerzas políticas en la palestra nacional, todos ellos declarados oposición, sin embargo sus resultados electorales son modestos comparados con los tres principales, excepción hecha del partido verde que es mantenido artificialmente con el capital político del PRI. Por otro lado, el PAN, en los seis años que estuvo al frente del ejecutivo, no tuvo el tiempo ni la capacidad suficiente para aprender a maniobrar en su totalidad los órganos electorales. De esta suerte, durante ese periodo su poca habilidad lo llevó a caer en las preferencias electorales y tener una modesta bancada de apenas 68 diputados siendo gobierno. El PRI en su peor momento, como oposición durante el gobierno panista, tuvo apenas 104 curules. El PRD permanentemente sufre de altibajos en una especie de efecto yoyo variado de 50 a 125 espacios de acuerdo a su condición interna.

Los datos expuestos nos permiten observar cómo el sistema electoral mixto establece desproporción en la integración de los grupos parlamentarios y porcentaje de votación en las urnas. Esta desproporción se convierte en sobrerrepresentación. Y sin embargo, la constante en esta tempestad de números y porcentajes es el cada vez menor respaldo ciudadano con que los representantes asumen su mandato. Falta de confianza, bajo perfil profesional, calidad moral displicente, partidos políticos en plena decadencia, manipuleo de las necesidades sociales, diatriba del trabajo en el Congreso o el diputado gamberro son algunas de las tantas razones por las que el ciudadano a perdido la confianza en el representante parlamentario. Grande entonces es la crisis.

Actualmente la representación como institución comienza a ser rebasada por la propia realidad. El ciudadano ya no se conforma con depositar su voto, si lo hace consciente necesita ir más allá, ser tomado en cuenta en las grandes decisiones. Pero para llegar a ese punto habrá de recorrerse un largo camino. Por ahora baste entender que el sistema de elección mixto se ha agotado, que la realidad de su aplicación fue el resultado de momentos históricamente

particulares que disfrazaron una apertura política restringida y maniquea. Una suerte de válvula de alivio para liberar presión social. Que es un sistema diseñado para que quien tenga el poder pueda hacer uso de él para garantizar continuidad por el tiempo que tenga la capacidad de manipular el sistema sin consumirse así mismo. Donde lo menos importante es la fuente y causa del mandato, volviéndolo simplemente una excusa para acceder al poder y al ciudadano, una moneda de cambio. Por eso creemos que la representación como institución, la que conocemos y hemos practicado por décadas, está en crisis a consecuencia del sistema mixto de elección que privilegia la representación mayoritaria. Que quede claro, la representación junto con la soberanía son las instituciones más nobles que poseemos, solo debemos que rescatarla del actual sistema electoral, adoptando un sistema de representación proporcional pura, donde el número de representantes sea equivalente a los votos recibidos, sin formulas misteriosas y mayorías de artificio. Con los elementos aportados sobre el tema podemos afirmar que la representatividad del diputado electo es resultado de *las minorías*.

CONCLUSIONES

PRMIERA. El mandato público es una práctica común en los sistemas democráticos y se manifiesta necesariamente a través de la representación política, de ahí la obligatoriedad que esté regulado por la Ley suprema. En nuestro país el mandato público es parte del sistema heredado de la Constitución de de la Monarquía Española (1812), hoy claramente regulado en nuestra Constitución. Dos son las expresiones que dan forma al mandato público, el Poder Legislativo dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y el poder Ejecutivo, personificado por el Presidente de la República. Ambos poderes investidos de imperio por el voto universal, libre y secreto que otorgan los ciudadanos. En este trabajo nos concentramos solo en una parte del Poder legislativo, me refiero a los diputados federales, porque son estos espacios donde encontramos el mayor deterioro de la representación política como institución. Y por ser los más cercanos y conocidos en el ámbito temporal y espacial del ciudadano común. No olvidamos al Poder Judicial, pero por tener este una especial forma de designación, en la cual no participa el ciudadano común, no lo contemplamos.

Contenido en la constitución y regulado a través de leyes reglamentarias, el mandato público se convierte en talante del ciudadano que se lo otorgará a través del voto a quien considera posee las características necesarias para ejercitar el cargo. De lo que resulta que, si el candidato o mandatario no manifiesta oposición, se da por aceptado el encargo perfeccionando en ese momento el acto jurídico. Sucede entonces, que si el candidato obtiene el cargo al que se le postuló, responderá por el encargo ante sus mandantes, más aun, responderá incluso ante los ciudadanos que no lo favorecieron con su voto pero se encuentran dentro de su unidad territorial. Así es el efecto del mandato ahora transformado en mandato parlamentario.

SEGUNDA. La democracia representativa es la afirmación de la voluntad de los individuos, transformando el pensamiento y necesidad colectiva en órganos de gobierno, en una suerte de principio rector del sistema democrático que nos tutela. Es una prerrogativa que los ciudadanos, dada la imposibilidad de resolver directamente los asuntos del estado, delegan con esa responsabilidad a un grupo o un individuo por medio de un mandato que normalmente se conoce como elecciones. En nuestro sistema político resulta en una práctica cotidiana tan usual que se ha diluido a través del tiempo su importancia. Se ha perdido del consciente colectivo el valor y la función por la que fue concebida la democracia representativa, es decir, basamento del sistema democrático que nos hemos dado.

Siendo herencia del derecho español de 1812, que permitía la discreta participación en grados de los ciudadanos, hasta su extensión cien años después en la ley electoral de 1912, la democracia representativa es la forma de organización política que nos han obsequiado nuestros gobernantes y que tiene su más alta forma en la representación política, por medio de dos figuras clave el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal.

Diseñado con nobles propósitos, la democracia representativa ha sido objeto de permanentes ofensivas que a la larga limitaron su desarrollo. Manipulado y arreglado a necesidades particulares ha logrado, a pesar del tiempo, poca penetración en el ideario del grueso de la población, acotando su verdadera comprensión a un limitado sector de la sociedad. Hablamos que millones de ciudadanos conocen y entienden de elecciones, pero desconocen que la representación política personificada en los diputados federales, que son el tema del presente trabajo, es un salto cualitativo y cosificación de la democracia representativa. Pero debe quedar claro, este fenómeno de ninguna manera es fortuito, por el contrario es consciente y con fines muy bien definidos.

Con lo limitado que pueda parecer nuestra democracia representativa y su evolución en representación política, su práctica es común y propia de los mexicanos, no ha hecho falta que sea comprendida a cabalidad para que funcione, al contrario, ha sido precisamente su desconocimiento el que ha permitido mantener al sistema político mexicano sin cambios sustanciales por más de cien años. Es evidentemente que eso no lo ha eximido de la aparición de patologías. A consecuencia de su inmovilidad y falta de desarrollo, en el último cuarto de siglo se ha sumido en una profunda crisis.

Ciertamente hay futuro y el paso siguiente hacia una democracia más completa pudiera tener la apariencia de retroceso, de cierta forma lo es, sin embargo esa apariencia cualitativamente significará evolución como sociedad organizada basada en una democracia participativa.

TERCERA. Los procesos electorales suponen el ejercicio libre y consciente de los ciudadanos de seleccionar de acuerdo a sus preferencias ideológicas a los individuos que ocuparán los cargos de elección popular. Al mismo tiempo resulta el único medio por el cual ciudadanos aspiren a adjudicarse un cargo de elección popular. Las elecciones obedecen reglas constitucionales y responden de acuerdo al apoyo de los ciudadanos por medio de su voto. En México, los tiempos y procedimientos para el desarrollo realizar las elecciones están contenidos en los Títulos Segundo y Tercero de la Constitución Política. Los principios que rigen los procesos electorales establecen que deben ser *libres, auténticas y periódicas*. Estos principios aplicados a los procesos electorales legitiman y sostienen el poder político.

Nuestros procesos electorales se mueven con reglas que promueven elecciones competitivas, en donde los ciudadanos pueden votar y ser votados en condiciones de equidad, con alternancia en los cargos públicos y con instituciones que organizan y corrigen las patologías que puedan surgir. Y son precisamente las patologías surgidas en las elecciones donde encontramos las

fallas que distorsionan y pervierten los resultados de las urnas y las mismas elecciones. En las elecciones que se realizan en nuestro país, los errores se cometen conscientemente, asomando la sombra del fraude, lesionando la representación del mandatario, restándole credibilidad ante el elector y arrebatándole toda legitimidad. Tenemos indicios suficientes que dejan ver como los resultados de no pocas elecciones han sido distorsionados para favorecer a determinados candidatos.

Hemos centrado nuestro interés en el mandato parlamentario que en el Congreso, se manifiesta en la representación de las distintas bancadas de acuerdo a la voluntad de los ciudadanos, que supone el respeto no solo a esa voluntad, sino a las normas electorales. Sin embargo, es práctica común en nuestro sistema la manipulación de resultados y el uso inconveniente de los órganos electorales, con el propósito de que el partido en el poder mantenga su influencia y canonjías. Todo esto a pesar de contar con las herramientas para evitarlo, pero por desgracia en manos de los mismos que engañan. Estas prácticas han inducido a la desconfianza en los representantes, en los partidos políticos, en las instituciones electorales, y aún más grave, en las mismas elecciones. La confianza y credibilidad de las elecciones perdida no es por agotamiento de estas, es por los individuos que las organizan y por los advenedizos que se aprovechan de ellas.

CUARTA. El sistema político mexicano soportado en la democracia representativa obtiene su fortaleza de la participación ciudadana a través del sufragio y el voto. Estos dos términos el común de las veces se usa como si fueran lo mismo, pero en realidad no es así, cada uno tienen dinámica propia.

El sufragio como acontecimiento jurídico es la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar electoralmente, ya sea manifestando su preferencia por un candidato o, postulándose para algún cargo de elección popular. Este ejercicio implica una serie de actos jurídicos realizados por los órganos

electorales, los partidos políticos y los ciudadanos con su voto, orientados a formar los órganos de gobierno. Entendemos entonces que el sufragio es la serie de actos regulados por la ley que transforman votos en representación política.

El voto es un acto político, la expresión de la voluntad ejerciendo el derecho subjetivo del sufragio, por el que los ciudadanos otorgan su respaldo a los partidos políticos de su preferencia, para que estos por medio de sus candidatos asuman el mandato que les otorga la decisión colectiva. El voto lo efectúan los ciudadanos acudiendo a las urnas y cruzando las papeletas, favoreciendo al partido o fórmula que sienten que mejor los representara en los órganos de gobierno. El voto es un derecho del ciudadano consagrado en nuestra constitución, como tal se puede ejercer o no. El texto constitucional no contempla obligatoriedad en el ejercicio del voto, mucho menos existe sanción por esto. Estoy convencido que debe mantenerse el libre albedrío en cuanto votar o no, es por otros métodos que debe motivarse su ejercicio, porque es precisamente su no ejercicio el motivo de este análisis.

Tanto el sufragio y su materialización en las urnas, a pesar de ser ejercido en gran parte de los casos conscientemente y ser cada vez menos votos los que se necesitan para ostentar una representación, siguen siendo la columna vertebral del sistema de representación. Más allá de lo complejo que resulta organizar las lecciones, el voto es la forma conocida por la ciudadanía para designar a sus representantes. Además debemos de reconocer que en las últimas décadas el ciudadano ha logrado comprender el alcance y posibilidad del voto. Varias experiencias han marcado esta diferencia hoy, los gobiernos de diversas tendencias ostentan gubernaturas, presidencias municipales, a los que se le suma los cargos legislativos de los dos niveles de gobierno. Falta más, por supuesto, como purificar el ejercicio del voto y sanar las patologías que lo aquejan para recobrar el espíritu que le dio origen.

QUINTA. Un sistema democrático basado en la representación, como el nuestro, se genera a partir de elecciones donde los ciudadanos manifiestan su voluntad al integrar los órganos de gobierno. Así las elecciones son la forma más pura de otorgar y obtener la representación y, son al mismo tiempo, la cosificación del sistema electoral. Asumimos a la sazón que un sistema electoral es la suma de una serie de elementos político-jurídicos, que juntos construyen la representación política.

Existen dos tipos básicos de sistemas electorales; *el de mayoría*, que puede ser relativa o absoluta, y el de *representación proporcional*. El primero se basa en la suma aritmética de votos, obtiene el cargo el candidato que haya obtenido más. En este sistema tiene mayor importancia el candidato sobre el partido. Por desgracia los votos de los candidatos derrotados no figuran en la integración del órgano de gobierno, dejando sin representación a sectores de la sociedad generando el fenómeno de la sobrerepresentación.

El de representación proporcional surge por la necesidad de permitir representación legislativa a los partidos políticos que no obtuvieron unidades electorales de mayoría, pero que alcanzaron la votación suficiente para presumir representación. De este modo el sistema permite que se otorguen espacios a los partidos en proporción a los resultados electorales obtenidos en listas regionales o por circunscripción electoral.

Existe un tercer sistema llamado mixto, que consiste en la combinación de los dos sistemas anteriores, el de mayoría y representación proporcional. En este, una parte de los cargos se elige por votación mayoritaria en unidades electorales y otra parte se elige en unidades mayores por medio de listas de regionales. De tal suerte que, si un partido no obtiene triunfos de mayoría, tiene la posibilidad de allegarse espacios por la vía de la representación proporcional de acuerdo a los resultados de las listas regionales. Este es el sistema utilizado en México desde la reforma de 1977.

Los tres sistemas tienen características que con el desarrollo particular de las sociedades, han ido perdiendo su capacidad para garantizar la representación política de los ciudadanos en la integración de los órganos de gobierno; dañando seriamente la democracia representativa. El sistema de mayoría permite que la diferencia entre triunfador y derrotado pueda ser de miles o de un solo voto, generando sobrerrepresentación del partido ganador y al mismo tiempo la subrepresentación de los derrotados. La representación proporcional significa otorgar espacios legislativos a los partidos en base a su perfil social auténtico, sin embargo, el manejo pernicioso que hacen los partidos de las listas regionales neutraliza el vínculo ideológico que habría de formarse entre votante y candidato a través de una participación madura. El mixto pretende abrir los espacios a las minorías que no tienen la fuerza suficiente de ganar unidades electorales, pero que sumando sus resultados alcanzarán representación. Sin embargo las patologías de ambos sistemas se mantienen y diluyen posibilidades de fortalecer la democracia.

SEXTA. El sistema electoral mixto es el utilizado en nuestro país para la designación de los órganos legislativos, teniendo como antecedente la llamada reforma política de 1977, prevalece hasta nuestros días y es la conjunción del sistema de representación mayoritaria a través de fórmulas en unidades electorales y el de representación proporcional, que utiliza listas regionales en circunscripciones plurinominales. A partir de la reforma la Cámara de diputados se integraría con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Escenario que se modificó en 1986 elevando a 200 los cargos de representación.

El sistema de elección directa utilizado hasta antes de la reforma, constantemente manipulado por los grupos vinculados con el PRI, mantuvo cierta estabilidad en el país. Sin embargo, el manejo pernicioso de los procesos electorales a la larga deterioró el tejido social y devino en estallidos sociales.

Esto propició la necesidad de abrir espacios de representación a nuevos partidos políticos. Así se introdujo el principio de representación proporcional desarrollado por Reyes Heróles en la citada reforma. El sistema, a lo largo de los años, ha experimentado múltiples reformas, pero manteniendo la esencia original.

Se hace necesario mencionar que el sistema mixto utilizado en nuestro país se diseñó de tal manera que la participación de partidos ajenos al gobierno está restringido. A pesar de que la llamada oposición ha avanzado en la conquista de unidades electorales, estas son tan escasas que difícilmente pudieran poner en riesgo la hegemonía del PRI. Originalmente fueron 100 escaños, años después aumentó a 200. Pero se generaron al mismo tiempo nuevos mecanismos de presión a los votantes y formas de todo tipo para la manipulación del voto, para garantizar la hegemonía del gobierno y su partido. Disponiendo de recursos económicos y materiales desviados desde el gobierno, resultó relativamente sencillo mantener el control. Actualmente esos mecanismos son menos burdos y más efectivos.

Ha sido la manipulación del sistema electoral la que ha provocado un deterioro y descrédito en los órganos de representación política y en las instituciones electorales. Muchos son los elementos que llevaron a este resultado; la manipulación corporativa de agrupaciones ciudadanas, la falsificación de actas, la compra de funcionarios electorales y votos, hasta la utilización de modernos programas electrónicos para alterar resultados. Estos elementos y otros más alejaron a los ciudadanos de las urnas y provocaron que muchos de los que participan no lo hagan por convicción ideológica, sino por el beneficio que obtendrán por la venta de su voto. Estos dos fenómenos han sumido en una profunda crisis a la representación política otorgada por mandato público.

SÉPTIMA. Para el desarrollo de los procesos electorales hace falta el concurso de distintos actores, ciudadanos, candidatos de partido y órganos electorales que organicen y resuelvan diferencias. Esto evidentemente en el sentido moderno, el que conocen los ciudadanos, aunque sea superficialmente. En el olvido quedaron los primeros ejercicios electorales (1812) que se hacían en Juntas Parroquiales, las de Partido y las de Provincia, que eran presididas por el jefe político o alcalde. Donde se nombraba a los funcionarios electorales, un secretario y dos escrutadores a pluralidad de votos en el sitio mismo.

Hoy en día, contamos con actores perfectamente determinados que responden su participación a lo marcado por las normas electorales. Hablamos de órganos electorales; el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la ciudadanía. El primero que regula la existencia y participación en las elecciones de partidos políticos y finalmente la ciudadanía. El Tribunal Electoral es el encargado de resolver las controversias que se susciten entre los partidos y candidatos con el Instituto, y ciudadanos cuando son violentados sus derechos electorales. Los ciudadanos son quienes forman la estructura que soporta la recepción y escrutinio de votos en las mesas receptoras y ejercen su voluntad a través del voto.

Los partidos políticos con el tiempo lograron posicionarse en la simpatía de la gente que se identificó con sus principios. De suerte que, en los últimos veinticinco años, obtuvieron resultados electorales importantes en los tres niveles. Algunos de ellos, sin embargo, son verdaderas rémoras que viven de los desechos del gobierno. Otros más aprendieron a intercambiar voluntades por canonjías, y los más son solo representaciones artificiales. Viviendo de los recursos públicos, dependen absolutamente de estos para mantenerse activos. Así, la percepción de la ciudadanía a estos institutos es de rechazo y hastío por sus excesos y defecciones, poniendo en aprietos al sistema de partidos.

Hoy cada uno de estos actores tiene actividades claramente definidas y en su caso sancionadas por las normas ante alguna violación. El Instituto se entiende, cuenta con la confianza de la ciudadanía en la organización y desarrollo de las elecciones. Sin embargo, no la ciudadanía de su estructura y funcionamiento logró sacudirse el control que el gobierno en turno ejerce para manipularlo e inclinar los resultados hacia una expresión política determinada. Desgraciadamente a este desenfreno se han sumado los partidos políticos en un intento de mantener sus canonjías. El Tribunal, encargado de resolver los conflictos y las patologías surgidas de los procesos electorales, es la correa de transmisión del gobierno en turno para resolver a su favor.

Destacamos, con sus debidas proporciones, la participación de la ciudadanía; en ellos recae la responsabilidad de la conformación de las mesas receptoras del voto, su vigilancia y el escrutinio. Muchos años debieron de transcurrir para arrancar de manos del gobierno y su partido las mesas receptoras y crear conciencia del valor del voto. Hoy difícilmente se puede observar la vieja práctica de falsificación de actas, el relleno de urnas o el llamado ratón loco. No están agotados aun estos métodos, pero ya son poco funcionales. Hoy los métodos de manipulación se realizan comprando votos y alterando resultados por medios electrónicos al más alto nivel.

OCTAVA. El sistema electoral mexicano, transformado con la multicitada reforma de 1977, impuso un sistema mixto para la elección de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Terminando así con el desgastado ciclo del partido casi único, abriendo espacios a ideologías emergentes. Los resultados fueron los esperados, cien curules de representación proporcional y, con el tiempo, algunos espacios de mayoría que no causarían mella al sistema político nacional. Además de lo reducido de los espacios, la reforma ideó un mecanismo para controlar a los nuevos partidos, me refiero al financiamiento público.

Sin embargo, hubo de pasar más de una década de reformas, hasta que en 1988 un partido ajeno al gobierno pusiera en jaque al sistema que con sus artimañas logró salir al paso del apuro. A pesar del resultado adverso, los ciudadanos entendieron el valor de sus votos y las posibilidades que había si se organizaban. A partir de entonces se fueron sumando triunfos electorales en los tres niveles de gobierno. La llamada oposición obtuvo gubernaturas, diputaciones y presidencias municipales en todo el país. Empero, el control de los órganos electorales se mantuvo bajo el gobierno en turno.

Con el avance electoral de la oposición, comenzó a darse un fenómeno que fue creciendo hasta convertirse en el cáncer que minó la moral, la ética y credibilidad de los partidos, sus candidatos y dirigentes. Muy pronto la oposición formó una aristocracia política que se apoderó de los puestos de dirección y de los cargos de elección popular. Se empezó a designar a estos espacios a personas cómodas, fácilmente manipulables pero fieles a los proyectos personalísimos de los dirigentes. Junto con esto, los viejos métodos de manipulación del voto se hicieron más efectivos, se cambió la coerción por recompensas, que incluyó a los propios partidos, y se recurrió a la compra del voto ciudadano. Estas prácticas dieron como resultado triunfos espurios, sobre todo en el Congreso, dañando gravemente el sistema de representación a través mandato público.

Las consecuencias de estas patologías, arrastradas desde la reforma de 1977 y sumadas a las de los últimos veinticinco años, son el alejamiento ciudadano de las urnas por sentir que no tiene sentido desgastarse en procesos amañados. De esta suerte, no es el mandato público otorgado a través de los votos el que resuelve las curules de los Diputados al Congreso Federal. El voto que decide quién ocupará éstas resulta ser el comprado, manipulado en su origen, disolviendo el mandato y convirtiéndolo en un perverso juego de pesos y centavos. Además, y a pesar de todo el maniqueo utilizado para acceder a las

curules federales, cada vez es menos la cantidad de votos que se requieren para ocupar alguna de ellas.

Ante esto resulta evidente que el mandato público otorgado a los Diputados Federales no tiene los efectos originarios si consideramos que actualmente es un número reducido de ciudadanos los que lo otorgan conscientemente. Entonces la representación política corolario del mandato solo se respalda en unos pocos votantes comprometidos. Pero esto resulta del sistema electoral que ya no responde a las necesidades e ideario de la gente, porque está diseñado para garantizar mayorías automáticas y oposición débiles y poco influyentes. El sistema mixto con predominio de mayoría genera sobrerrepresentación y espacios parlamentarios espurios y huecos.

Hemos llegado al punto que se hace necesario la modificación de ese viejo y obsoleto sistema electoral mixto, que no responde a las necesidades del México de hoy. La madurez del electorado evidencia que es momento de cambios de fondo, éste tiene que ser el de lograr una representación legislativa en consideración directa con su fuerza social; que los diputados federales sean el fiel reflejo de labor de convocatoria. Para lograrlo proponemos adoptar un sistema electoral de representación proporcional puro, a través de circunscripciones plurinominales, a las que le corresponderían un número de diputaciones en relación directa con el número de habitantes. Para que la representación sea equilibrada se propone seis circunscripciones y subregiones para la mecánica de asignación, donde se votaría por cincuenta diputados. Significa que se reduzcan las curules federales a solo 300. Adelgazar el Congreso, permitirá un funcionamiento más eficiente y sobre todo menos oneroso. La elección se propone a través de listas cerradas para evitar manipularlas, asignando las curules de acuerdo a la proporción de votos de cada subregión. Así mismo proponemos eliminar el porcentaje mínimo para alcanzar representación. El financiamiento para sostener la actividad de los partidos políticos no puede seguir dentro del presupuesto público, en este

sentido proponemos la eliminación del financiamiento a la actividad de los partidos políticos con recursos públicos, limitándose solo a la asignación de espacios en los medios de comunicación. Generar un sistema de fiscalización del origen de los recursos los partidos.

Hablamos entonces de una verdadera reforma política, en el marco de la Constitución, que no se quede en una reforma maniquea que favorezca solo a los partidos, que el beneficiario sea el ciudadano quien finalmente da vida orgánica al sistema de representación. Solo así, tratando a los votantes como ciudadanos maduros y conscientes, a los partidos como espacios de asociación y representación ideológica de los primeros, recobramos el sentido del mandato público y su papel en la conformación de los órganos de representación y de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, Sánchez J. Eduardo, Introducción a la ciencia política, Edit. Oxford 6ª Reimp., México 2009.

ANDRADE, Sánchez J. Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, 6ª Reimp., Edit. Oxford, México 2009.

ARAGÓN, Manuel, Tratado de Derecho Electoral Comparado, www.idea.int, 2007.

BRAVO, Ahuja María Marcela, La investigación sobre el voto y las elecciones en México, FCPyS-UNAM, México 2010.

BURGOA, O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª Ed., Edit. Porrúa, México 1983.

CALDEUCH, R., Relaciones Internacionales, Edit. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid 1991. Pp. 11 a 18.

CRESPO, José Antonio, Elecciones y democracia, Instituto Federal Electoral, México 2007.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados-Porrúa, 11ts., México 2003.

DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, 2ª Reimp., Ed. Ariel, Barcelona 1992.

FRANCO, González Salas José Fernando, Formación del Derecho Electoral en México Aportaciones Institucionales, México 2005.

GALVÁN, Rivera Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano 2ª Ed., Edit. Porrúa, México 2006.

GARCIA, Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 37ª ed. México 1985.

GOMEZJARA, Francisco A., Sociología, Edit. Porrúa, México 1983.

MARGADANT, S. Guillermo Floris, Derecho Romano 25ª Ed., Edit. Esfinge, México 1999.

MAURICE, Duverger, Sociología de la política, Edit. Ariel, Barcelona 1975.

MICHELS, Robert, Los Partidos Políticos, Edit. Amorrortu. B. Aires 1979.

MILITANTE, diario, voz marxista de los trabajadores, México 14 de enero de 2009.

NOHLEM, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México 1995.

PATIÑO, Camarena Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 7º Ed., Edit. Constitucionalista, México 2002.

PÉREZ, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 10ª Ed., Edit. Esfinge, México 1980.

PORRÚA, Pérez Francisco, Teoría del Estado 10ª Ed., Edit. Porrúa, México 1979.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Espíritu de las Leyes, 10ª Ed., Edit. Porrúa, México 1996.Soto.

SIEYES, Emmanuel Joseph, ¿Qué es el tercer Estado?, UNAM, México 1989.

UGALDE, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia, el Caso de México, Instituto Federal Electoral, México 2002.

VALDÉZ, Zurita Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, México 2010.

VIZGUNOVA, I, Situación de la clase obrera en México, Ed. Ediciones de Cultura Popular, México 1985.

OTRAS FUENTES

AGUILAR, Rivera José Antonio, Las elecciones y el gobierno representativo en México, Edit. Fondo de Cultura Económica-IFE, México 2010.

Archivo Legislativo de la Cámara de Diputados Federales.

CÁMARA DE DIPUTADOS LIX Legislatura, Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos 3 Tomos, Edit. Porrúa, México 2004.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Glosario de Términos Electorales, Toluca 1998.

REVISTA FRONTERA NORTE, Vol. 11, Núm. 21, Enero-Junio 1999.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos 2ª, México 2007.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Formación del Derecho Electoral en México "Aportaciones Constitucionales", México 2005.

FUENTES LEGISLATIVAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2000.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2013.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, 1990.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, 2000.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, 1987.

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.historiauniversal.com/democracia.

[www.ine.mx/archivos37portal/historico/contenido/historico de Resultados Electorales](http://www.ine.mx/archivos37portal/historico/contenido/historico_de_Resultados_Electorales).

<http://www2.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/jul94/AEP7290794A.htm>