

Pasado,
presente
y futuro
de los partidos
políticos en México

Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México

Hugo Sánchez Gudiño

Gonzalo Farrera Bravo

Coordinadores



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2011

© 2011

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-359-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Con afecto al
doctor José Narro Robles, Rector de la
Universidad Nacional Autónoma de México,
por su convencimiento de que a nadie conviene aplazar
más la reforma del Estado y de que las
“transformaciones para México deben basarse
en el diálogo, la tolerancia y la negociación”.*

HUGO SANCHEZ GUDIÑO
GONZALO FARRERA BRAVO
Coordinadores

Presentación

Daniel Velázquez Vázquez*

2010, año del centenario y bicentenario del inicio de la guerra de Independencia y de la proclamación maderista que marcó el principio del fin de la dictadura porfirista. 2010 expresa la duda y la magia de los años axiales; algunos los observan con esperanza, otros como de alto riesgo. Tal vez para la mayoría de los mexicanos será un año más, que esperan menos complicado y difícil que el pasado.

Al iniciar la segunda década del siglo XXI el grueso de los mexicanos se encuentra sumido en una realidad caracterizada por la desesperanza que alimentan por igual la carencia de lo básico, la falta de oportunidades o la certidumbre de que el progreso, si llega, vendrá en un futuro muy lejano.

Como nación y como sociedad estamos atorados en un pantano en el que todos los días nos hundimos un poco más. Los últimos impulsos de renovación, modernización y cambio tuvieron lugar hace más de una década.

Sin embargo, en lo que no nos hemos detenido es en materia de reformas electorales, que han generado una relativa confianza en la legalidad de los resultados comiciales que han permitido la alternancia y colocado a México entre las naciones medianamente democráticas. Pero el cambio político que llegó por las urnas, se está agotando en estas mismas urnas. En los ochenta y noventa, la vía electoral estimuló la pluralidad, expandió la libertad política, fomentó la transparencia y ensanchó la rendición de cuentas de los gobernantes. Sin embargo, esa misma ruta electoral ya es insuficiente para transformar al sistema político mexicano del 2010.

*Jefe de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM.

Retomando para esta presentación el título de un clásico ensayo de Daniel Cosío Villegas, “La crisis en México”, publicado en 1947, creemos oportuno recordar lo que éste decía: que las metas de la Revolución se habían agotado y que el término mismo carecía ya de sentido. Señalaba la pérdida de una “carta de navegación” y de “autoridad moral y política de los gobernantes”. Situándonos en la actualidad, observamos que en términos sociales el deterioro es dramático. La pobreza y la marginalidad han alcanzado niveles históricos y la descomposición nos condena cada vez más a vivir bajo la zozobra. Los signos de la crisis y la ineptitud gubernamental se muestran con crudeza en educación, salud pública, procuración de justicia y seguridad pública, donde las cuentas sólo pueden hacerse en negativo, fracaso tras fracaso. Lugar aparte lo ocupan la clase política nacional y los partidos políticos frente a un descrédito ciudadano creciente.

Aunque Cosío Villegas describía la situación sin piedad, veía “un rayo de esperanza en la reafirmación de los principios y la renovación de los hombres”. Observaba un decaimiento recuperable mediante objetivos remozables y procedimientos convincentes. Proponía un aire nuevo para el régimen ya que consideraba a la derecha absolutamente incompetente para gobernar.

El debate contemporáneo, el análisis y la reflexión actual permiten retomar las tesis de Cosío Villegas que coinciden con voces intelectuales modernas que convocan a la refundación de la República. Planteamiento este en el que coinciden los participantes de esta obra, fruto de los trabajos del “Coloquio de Derecho Electoral. Pasado, Presente y Futuro de los Partidos Políticos en México”, organizado por la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad Estudios Superiores Aragón y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, celebrado los días 21 y 22 de octubre de 2009 en nuestro plantel de Aragón.

“Hacer un libro es menos que nada, si el libro hecho no rehace a la gente”, recuerda el distinguido profesor italiano y célebre teórico de la Democracia, Giovanni Sartori. Por lo anterior, la apuesta central de los planteamientos contenidos en esta obra (donde confluyen 14 autores universitarios), que da inicio a una serie de trabajos de investigación de nuestros profesores e investigadores de próxima publicación, se apega a una de las funciones sustantivas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), parafraseando a Justo Sierra, de “mexicanizar el saber” y de acercar el conocimiento a la solución de los grandes problemas nacionales.

[*Nezahualcōyotl, Estado de México, marzo de 2010*]

Introducción

Hugo Sánchez Gudiño
Gonzalo Farrera Bravo

*La virtud que se proclama más útil...:
para abandonar compromisos
y lealtades sin arrepentimiento, y
para ir en pos de las oportunidades según
la disponibilidad del
momento, en vez de seguir
las propias preferencias consolidadas.*
ZYGMENT BAUMAN
*Tiempos líquidos: vivir
en una época de incertidumbre.*

I

En México se registra el nivel más bajo de apoyo a la democracia a finales de 2009 e inicios de 2010 entre los países de América Latina y el Caribe, según reporta la más reciente edición de la Encuesta Latinobarómetro 2009, realizada anualmente en 18 países y dada a conocer en diciembre de 2009.

De acuerdo con el estudio, el 62 por ciento de los mexicanos está de acuerdo con la frase “la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno”, siete puntos menos que en 2008, cuando se registró un 69 por ciento de acuerdo.

El Informe Latinobarómetro 2009 señala que: “la democracia se afianza en tiempos de crisis, pero en México parece desacreditarse, luego de un año en que la economía nacional fue la que más se contrajo en toda la región”.⁴

⁴Marta Lagos, Encuesta Latinobarómetro 2009, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2009 www.latinbarometro.org

Llama la atención uno de los capítulos de este análisis que trata de medir la eficacia de los gobiernos democráticos para enfrentar la crisis económica. Respecto a la cuestión de “cuán democrático es el país”, de nueva cuenta México no obtiene una buena calificación. En una escala que varía del 1 al 10 se obtuvieron los promedios siguientes: los uruguayos califican a su régimen democrático con 8.4, el más alto de la lista. Le siguen Panamá y Chile, con puntajes de 7.7 y 7.4, respectivamente. México obtuvo una calificación de 6.0. Al considerar la región en su conjunto se observa que México está por debajo del promedio regional, cuya nota es de 6.7.

Con base en los datos anteriores, es comprensible el debate suscitado en pro y en contra del proyecto de reforma política del gobierno federal, encabezado por el presidente Felipe Calderón. No es casual también que el eje de la discusión sea darle más poder a la ciudadanía y con ello disminuir la ineficiente partidocracia que padecemos. Es en este contexto donde se inscribe el presente libro cuyos autores coinciden en un punto de acuerdo: a México le urge un replanteamiento integral tanto de su régimen político como de su sistema económico. No hacerlo condena al país a seguir rezagándose en comparación con nuestros pares latinoamericanos.

También coinciden en plantear una preocupación colectiva esbozada en una interrogante central, que es básica en la agenda política nacional: ¿hasta qué punto vive México hoy en una democracia y de qué tipo? Por lo anterior, retomamos algunas reflexiones recientes del politólogo de la Universidad de Notre Dame, Guillermo O’Donell, que nos ayuda a esclarecer esta pregunta: tras examinar el comportamiento de una pluralidad de sistemas políticos, concluye que en todas partes esa forma de gobierno está en crisis, pero no en el mismo grado.

“Nunca ha habido algo que pueda llamarse una elección completamente equitativa”, pues aun en el mejor de los casos hay candidatos que disponen de algunas ventajas injustas. Sin embargo, lo importante no es la problemática misma, pues ninguna democracia real está libre de defectos, sino qué tan seria es. En un buen número de democracias avanzadas sus problemas no impiden el funcionamiento aceptable del sistema pero en otras menos consolidadas sí.²

²Véase discurso ante la International Political Science Association de julio de 2006, publicado en el *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero de 2007.

Para determinar la naturaleza del problema es necesario primero determinar la esencia de este concepto, mismo que carece de una definición clara, universalmente aceptada. Se trata de una noción que de modo permanente ha estado a discusión y que además es proteica, esto es, que cambia con su propio desarrollo, pues el transformarse está en su naturaleza. Por estas razones no es posible disponer de un instrumento objetivo de verificación que permita decidir cuál sí y cuál no es una verdadera democracia.

En el mundo real lo que puede y debe hacer cada sociedad, anota O'Donell, es tratar de alcanzar y mantenerse dentro de ese segmento de países donde el sistema funciona aceptablemente y domina el "ciudadano crítico". No obstante, en la mayor parte de Latinoamérica y en un buen número de países de Europa del Este se encuentran agrupados en un segundo grupo, donde la calidad de este arreglo político es inferior y donde, por ende, domina un tipo de "ciudadano escéptico" que no confía en el acomodo institucional dentro del que vive y tiene una pobre opinión de sus partidos, legisladores y jueces. Finalmente se encuentra un tercer tipo de sistema (¿el Tercer Mundo democrático? –se pregunta Meyer–) donde esta forma de gobierno y de competencia política es sólo cascarón sin contenido. En estos "autoritarismos electorales" funcionan únicamente los súbditos, no los ciudadanos.³

II

Para O'Donell, los procesos históricos muestran que al final son dos los compromisos básicos de una democracia moderna, incluida la de baja calidad. Por un lado, que la oposición tenga efectivamente una oportunidad razonable de ganar, y además que las libertades políticas den no sólo la oportunidad de expresarse y asociarse sino de tener acceso a una información no monopolizada. En contraste, en el "autoritarismo electoral" puede haber partidos e incluso una competencia formal, pero tal competencia está sujeta a una regla que desvirtúa por entero la noción de esta

³Lorenzo Meyer, "Autoritarismo electoral", *Reforma*, México, 8 de marzo de 2007, p. 17.

forma de gobierno: la de que “bajo ninguna circunstancia se puede permitir ganar a la oposición”; las libertades están restringidas y la información controlada.

En el sistema político del porfirismo y en el nacido de la Revolución mexicana había una regla fundamental y que era justamente la enunciada en el párrafo anterior: “bajo ninguna circunstancia se puede permitir ganar a la oposición”.

Sin embargo, a raíz de la movilización de un sector de la sociedad mexicana desde hace medio siglo y que tuvo como desenlace el triunfo de Fox, se supone que dos cosas habían ocurrido en México: el surgimiento del ciudadano que podía movilizarse sin miedo a la represión y la derogación de la regla central del “autoritarismo electoral”. No obstante, la elección del 2006 y sucesos posteriores, en particular el caso de Oaxaca permiten suponer que tal vez las cosas no han sido así.

Entre 2005 y 2006 los poderes federales –el Ejecutivo, la mayoría del Legislativo y al menos el jefe del Poder Judicial– decidieron que la oposición no debía ganar y desaforaron a quien era la cabeza viable de la oposición de izquierda. No obstante, la movilización ciudadana obligó a recular a la coalición desaforadora y el proceso electoral se mantuvo en los términos originales. Pero de nueva cuenta el Presidente, esta vez acompañado de los poderes fácticos –el gran capital empresarial y el duopolio televisivo– y con el apoyo de las autoridades electorales –IFE y TRIFE– avalaron una campaña tan negativa como inequitativa y dieron por buenos los resultados electorales, sin aceptar un recuento pese a lo cerrado de la diferencia entre los dos primeros lugares y pese a haberse reconocido explícitamente la influencia que sobre la conducta de los votantes tuvieron al menos un par de ilegalidades: la intervención abierta de la Presidencia y de la gran empresa en favor del candidato de la derecha.

En conclusión, el viejo régimen hacía elecciones donde la oposición no tenía posibilidades de ganar y no toleró movimientos sociales independientes. Ambas características se encuentran presentes en la actualidad en una situación donde domina el “ciudadano escéptico”. Surge entonces una nueva interrogante: ¿México es una democracia de baja calidad o un autoritarismo electoral?

III

Autoritario en la raíz, pero democrático en apariencia, el sistema político mexicano inició desde los años setenta del siglo xx un proceso de apertura democrática gradualista y limitado. En efecto, en momentos críticos que ponían en peligro la continuidad del régimen priísta, la elite gobernante buscaba legitimidad abriendo el espacio electoral, pero esto siempre se hizo de manera restringida, pues de lo que se trataba era de “conservar más que transformar”. Frente a esta panorámica, las sucesivas reformas electorales efectuadas desde 1977 generaron una lógica distinta de competencia y participación que, a la larga, terminó por debilitar lo que la elite gobernante trataba de preservar. Así se explica la existencia de elecciones en un régimen autoritario en transición, una especie de gatopardismo que permitió prolongar artificialmente la vida a uno de los últimos remanentes autoritarios del siglo xx.⁴

De esta manera, las elecciones presidenciales realizadas de principios de los ochenta hasta mediados de los noventa, se realizaron dentro de un esquema legal en materia electoral todavía restrictivo y parcial, poco transparente y fácil de manipular. En suma, frente al creciente malestar por el régimen, las elecciones se convirtieron en una caja de resonancia donde se expresaba la nueva pluralidad y se acotaba de algún modo la hegemonía del PRI, que siendo un partido autoritario tenía que maquillarse de demócrata.⁵ En conclusión la primera década del siglo XXI “vivimos al filo de la democracia, en los bordes frágiles y breves de un pasado autoritario que se niega a morir y una democracia que no termina por cristalizar”.⁶

En este contexto, los académicos y ciudadanos no podemos mantenernos al margen. Por el contrario, los hartazgos y utopías tienen que traducirse en análisis, crítica y propuestas.

Así, los trabajos reunidos en esta obra se encaminan hacia un objetivo común: el análisis crítico del sistema de partidos políticos en México frente al derecho electoral y la democracia.

⁴César Cansino, *El Evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*, México, Random House Mondadori, 2009, p. 48.

⁵*Cfr. Ibidem*, p. 48.

⁶*Ibidem*, p. 24.

IV

No todos los autores de este libro tenemos la misma óptica del sistema político mexicano, por lo que este abanico y pluralidad de concepciones y enfoques disciplinarios hace más rico el debate. Por tanto, no hay un marco teórico y metodológico común en los ensayos aquí contenidos, sino distintas perspectivas que analizan el problema. Es, por ende, un libro plural y diverso en el que cada uno de los autores desarrolló su temática sin límites de espacio ni restricciones de guiones preconcebidos. Es también un conjunto de ensayos que nos dicen cómo estamos y que sugieren el futuro que tendrán los partidos políticos ante la legislación electoral en nuestro país.

Así se encuentran las posiciones que reivindican “la Ley Mosca”;⁷ las tesis de la “poliarquía”;⁸ y la “Ley Michels”.⁹ En sentido opuesto, se encuentran los que retoman a J. Schumpeter,¹⁰ y quienes como Sartori sostienen que para un sistema democrático es fundamental un sistema de partidos políticos fuerte.¹¹

⁷La tesis de quien formuló por primera vez la teoría de la clase política, Gaetano Mosca, que establece que los que mandan siempre son una minoría y que esa minoría no es democrática. De esta manera sólo existe el gobierno de los pocos y ese siempre es oligárquico.

⁸Planteadas por Robert Dahl en el sentido de que los vencedores o *ruling elite* –clase dominante– varían y las victorias que obtienen se reparten de distintas formas entre minorías. Entonces Mosca no tiene razón, dice este autor, para agregar que la democracia no ha sido derrotada por la oligarquía, sino que existe y funciona como poliarquía.

⁹Planteada por Robert Michels a partir de la experiencia de la socialdemocracia alemana, vía el gran partido de masas de la época. Su tesis es la siguiente: cuanto más organizada se hace una organización, en esa misma medida será cada vez menos democrática. La organización desnaturaliza la democracia y la transforma en un sistema oligárquico. En suma, la democracia conduce a la oligarquía.

¹⁰“El método democrático –dice– es ese expediente institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”.

¹¹De acuerdo con la experiencia internacional, los países con mayores problemas son aquellos en donde el sistema de partidos no funciona; pese a las pugnas internas que existen “hay que estar contentos y optimistas en el sentido de que tenemos un sistema de partidos que ha costado construir, que tiene defectos, porque todos tienen problemas, internos o por otras razones, y eso provoca cierta preocupación”. Nayeli Roldán, “Entrevista. Partidos políticos dañan al régimen: Héctor Fix Fierro-catedrático de la UNAM”, *Milenio Diario*, México, 21 de enero de 2010, p. 9.

Hemos transitado de un sistema de partido hegemónico, en el cual existía una estructura piramidal de gobierno, partido y organización social, como único mecanismo de acceso al poder y a los puestos de gobierno, a un sistema hegemónico de partidos. De la competencia electoral se transitó lentamente a las alternancias en el poder y la modificación sistemática de la reglas del juego político-electoral.

De un partido que gobernaba en todos los espacios y rincones del país, pasamos a un sistema más o menos plural en donde varios partidos empezaron a compartir las responsabilidades del gobierno. Se trató de un proceso paulatino, plagado de conflictos, que poco a poco escaló a los municipios, un espacio particularmente disputado desde hace décadas, a las gubernaturas y los congresos locales, para entrar luego al Congreso de la Unión y a la Presidencia de la República. Con estos tránsitos se ha escrito una buena parte del nuevo protagonismo político del país en los últimos veinte años.⁴²

Estamos en la nueva faceta de la construcción democrática mexicana: donde las actuales formas del quehacer político tienen insatisfecha a la sociedad mexicana, que urge a concretar una auténtica reforma política.⁴³ Surge entonces una nueva interrogante: ¿Está en peligro la democracia? Para Giovanni Sartori, la respuesta es afirmativa ya que

la democracia es una gran generosidad, porque para la gestión y creación de la buena ciudad confía en sus ciudadanos. Pero los estudios sobre la opinión pública ponen en evidencia que esos ciudadanos lo son poco, dado que a menudo carecen de interés, que ni siquiera van a votar, que no están mínimamente informados. Por tanto, decir que la democracia es una gran generosidad subraya que la democracia siempre está potencialmente en peligro.⁴⁴

⁴²Alberto Aziz Nassif, "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México, ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI Editores, 2009, p. 10.

⁴³De acuerdo con una encuesta reciente. Véase "Ciudadanos urgen una reforma política", *El Universal*, México, 24 de enero de 2010, pp. 1-4a.

⁴⁴Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, México, Taurus, 2009, p. 143.

El debate apenas comienza y aquí se inscribe el Coloquio de Derecho Electoral “Pasado, Presente y Futuro de los Partidos Políticos en México”, organizado por la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM en octubre (21-22) del 2009, cuyos trabajos se condensan en este libro, mismos que apuntan a enriquecer la dimensión horizontal de la política: la opinión pública y la democracia electoral que son la base del edificio.

VI

La única posibilidad para consolidar lo alcanzado hasta el momento en materia de reformas políticas pasa ahora por una reforma integral de la actual estructura institucional y normativa, esto es, por una reforma del Estado en escala federal, y de ahí a todas las entidades del país. Es decir, si la transición democrática en México avanzó de la periferia al centro, la instauración de la democracia y su eventual consolidación sólo podrá materializarse si los actores políticos representados en el Congreso de la Unión y las demás fuerzas políticas del país son capaces de negociar acuerdos que actualicen nuestra legislación e instituciones de acuerdo con las exigencias propias de un régimen democrático.

En esta sintonía se encuentra el libro que ahora presentamos *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México* que inicia con dos textos introductorios, uno de Hugo Sánchez Gudiño denominado “El triángulo dorado: medios-dinero-partidos: reflexiones sobre la construcción de la nueva agenda mediático-electoral en México”, y otro de Gonzalo Farrera Bravo titulado “Los partidos políticos en México: del estamento privilegiado a la sujeción al Estado de Derecho” y más adelante, la obra se encuentra dividida en cuatro rubros: I. “Comunicación política y espacio público” con ensayos de J. Ackerman “Derecho electoral y democracia: la transformación y defensa del espacio público”, Javier Esteinou Madrid “¿Para qué sirvió el prototipo de comunicación política de la reforma electoral en los tiempos de crisis social en México?”, Daniel Márquez Gómez participa con “Institucionalidad, partidos políticos y fiscalización: el parto de los montes” y cierra el primer capítulo Enrique Cuna Pérez con “Cultura política y partidos políticos en Méxi-

co: ¿Para qué sirve la propaganda partidista?"; II. "Papel histórico de los partidos políticos" con trabajos de Javier Lazarín Guillén "El surgimiento de los partidos políticos modernos", y concluye Norma Inés Aguilar León con "La participación de la mujer en los partidos políticos"; III. "Derecho procesal electoral" con las reflexiones de Elías Polanco Braga "Derecho penal electoral", Alejandro Olvera Acevedo "Algunas reflexiones acerca de los documentos básicos de los partidos políticos", de Flavio Galván Rivera "Acceso a la justicia electoral" y finaliza con el documento: "El control de los procesos electorales en el sistema europeo e interamericano", de la autoría de Fernando Ojesto Martínez Porcayo; y IV. "Escenarios políticos hacia el 2012", con la participación de Francisco Paoli Bolio "¿Cómo llegará el sistema de partidos a las elecciones de 2012?" y Lorenzo Córdoba Vianello, quien finaliza con "Partidos políticos y representación política".

Es primordial señalar que para la realización de este libro se contó con el valioso apoyo de un grupo de académicos pertenecientes a la línea de investigación "Derechos y democracia constitucional", del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM); del M. en I. Gilberto García Santamaría González, director de la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM (FES Aragón); la Jefatura de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la FES-Aragón; la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho-UNAM y la Secretaría Técnica del Programa de Posgrado en Derecho de la FES-Aragón. Mención especial merece la licenciada Martha Elena Pedroza Luengas cuya labor de coordinación editorial fue fundamental para la confección de esta obra y del C. Sergio E. Rodríguez Hernández, quien colaboró con los contactos interinstitucionales con algunos de los autores presentes en esta obra.

VII

La reforma política propuesta por el presidente Felipe Calderón, denominada decálogo (aunque en realidad su iniciativa está compuesta por nueve puntos), y presentada al Senado el 15 de diciembre de 2009, podría caer al vacío.

El PRI y el PRD sostienen que el proyecto presidencial carece de un objetivo preciso y los estudios más recientes en materia de reforma del Estado apuntan a la inviabilidad institucional y política de los cambios deseados.

De esta manera, la clase política nacional se reunió el pasado 25 de enero de 2010 en la casa de Xicoténcatl para inaugurar el Seminario de Análisis de la Reforma Política, primer esfuerzo institucional previo al debate legislativo sobre las reformas al sistema político mexicano.

Aquí se inscriben los planteamientos y propuestas contenidos en el presente libro, coincidiendo con el acuerdo consensado de todos los actores políticos participantes en el citado evento: la urgencia de sacar adelante una reforma política integral para que el país avance. Esperemos que esta obra cumpla dicho objetivo.

[San Juan de Aragón, Estado de México, marzo de 2010]

El triángulo dorado: medios-dinero-partidos: reflexiones sobre la construcción de la nueva agenda mediático-electoral en México

Hugo Sánchez Gudiño

*Con dinero baila el perro...
sin dinero uno baila como perro.
(Poderoso Caballero es Don Dinero,
dicho popular)*

CORRUPCIÓN POLÍTICA Y CLEPTOCRACIA: UN MODELO TEÓRICO A DEBATE

La política profesional en México opera bajo una lógica propia, donde todo aparece atravesado por la corrupción, que a su vez provoca intrigas, conspiraciones, pactos, paranoias y todo tipo de malabarismos. "Existe una relación muy estrecha entre el autoritarismo y la corrupción, entre la falta de democracia y la deshonestidad gubernamental. En efecto, el régimen presidencialista posrevolucionario configuró sus mecanismos de poder y autoridad de tal manera que la corrupción pasó a ser quizá la más valiosa y perversa herramienta de la gobernabilidad."⁴ Por lo anterior, la experiencia política mexicana arroja un dato duro que forma parte de la identidad de la vieja clase política nacional: la relación de proporción inversa entre represión y corrupción. Verdaderamente en política no hay reglas del juego, el juego acaba con las reglas. Max Weber lo anotaba con toda certeza cuando decía: "Quien se mete en política... ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario".

⁴Adolfo Aguilar Zinser, "El compromiso de combatir la corrupción", en *Los compromisos de la nación*, 1996, p. 85.

Es el escenario de lo que Huntington calificaba como el resquebrajamiento de las instituciones tradicionales por una modernización rápida, es decir la corrupción, que “como tal engloba los sobornos, los abusos de autoridad, el tráfico de influencias, la deshonestidad, el enriquecimiento ilícito, la traición y muchas otras linduras, ha sido un componente permanente de la vida política en todas partes”.²

En el momento en el cual el mito democrático parecía predominar de manera absoluta, los sistemas políticos occidentales, como anota Della Porta y Mény, se encontraban bajo el aguijón de innumerables problemas: crisis de los partidos, crisis de la participación, crisis económica y crisis de los valores. “Desde esta óptica, los fenómenos de corrupción desarrollados en el curso de los años noventa, y aún más la crecida sensibilidad de la opinión pública hacia tal problema, representaban una de las expresiones más penetrantes de dicha crisis.”³

La tesis del carácter negativo de la corrupción en relación con el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos no goza de un consenso generalizado. Sin embargo, el sistema funcionalista pretendió en la década de los sesenta y setenta olvidar las connotaciones morales y los juicios de valor sobre la corrupción para limitarse a la contribución que esta última podía aportar a los sistemas burocráticos destinados al inmovilismo. Esta escuela funcionalista estadounidense destacaba las ventajas de una determinada dosis de corrupción en los países socialistas o en los subdesarrollados: la corrupción representaba el “aceite” necesario para accionar mecanismos trabados o envejecidos. En el mismo sentido se expresaba la teoría sociológica de las organizaciones en el caso francés, donde la “sociedad del inmovilismo” funcionaba gracias al uso generalizado de arreglos entre los encargados de los trabajos.⁴

Para intentar comprender el interés que ha suscitado el problema de la corrupción en la práctica política es necesario tomar en consideración distintos factores, de acuerdo con lo que sugiere Ackerman: “Hay que distin-

²César Cansino, “Honradez en la política?”, *Metapolítica*, núm. 45, México, enero-febrero de 2006, p. 15.

³Donatella Della Porta e Yves Mény, “Democracia y corrupción”, *Metapolítica*, núm. 45, México, enero-febrero de 2006, p. 36.

⁴Ben Dor G., “Corruption, Institutionalization and Political Development”, en *Comparative Political Studies*, núm. 1, Estados Unidos, 1974, pp. 63-84.

guir entre cleptocracias, en las que la corrupción se halla organizada en la cúpula del gobierno y otros actores políticos.⁵

Así elabora la siguiente tipología aplicable para el estudio de la corrupción política (dinero-partidos):

a) Cleptocracia: Se refiere a un gobernante o funcionario de alto nivel cuyo objeto principal es el enriquecimiento personal y que detenta el poder de realizar este objetivo mientras está en el cargo público.⁶

b) Monopolio Bilateral: un gobierno se enfrenta a un solo adversario principal frente a la mesa de juego. En esta situación, al igual que en un monopolio bilateral, las posibilidades de obtener ingresos son compartidas entre el sobornador y el gobierno. Su fuerza relativa determinará la forma en que se comparten las ganancias.⁷

c) Mafias: Diego Gambetta define una mafia como un grupo de crimen organizado que proporciona servicios de protección que sustituyen a los que proporciona el Estado en las sociedades ordinarias. En algunos casos bilaterales, el Estado y la mafia comparten los negocios de protección y quizá incluso tienen servicios que se solapan.⁸

d) Soborno competitivo: una espiral de corrupción hacia arriba, donde la rentabilidad del soborno debe aumentar en algunos escalones a medida que aumenta la incidencia de la corrupción. Como aumenta la proporción de funcionarios corruptos con el nivel de sobornos, un aumento en el nivel de éstos con frecuencia aumenta la proporción de personas privadas que los pagan.⁹

En conclusión, hay tres dimensiones fundamentales para determinar la incidencia de la corrupción política, que lo mismo afecta la disponibilidad de los políticos para aceptar sobornos y el financiamiento ilegal de sus campa-

⁵Corrupción se puede definir de la siguiente manera: intercambio clandestino entre dos mercados, el político y/o administrativo y el mercado económico y social. Es un intercambio oculto que viola normas públicas, jurídicas y éticas, sacrificando el interés general por el privado. Donatella Della Porta e Yves Méndy, "Democracia y corrupción", *op. cit.*, p. 38. Jacqueline Coolidge y Susan Rose-Ackerman, "High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regiments: Theory and Cases", *Policy Research Working Paper 1780*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1997.

⁶Andreski Stanislav, "Kleptocracy or Corruption as a System of Government", en *The African Predicament: A Study in The Pathology of modernization*, Nueva York, Atherton, 1968.

⁷Mushtaq Khan, "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries", *IDS Bulletin*, 1996.

⁸Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia* Cambridge, Harvard University Press, 1993.

⁹Jean Tirole, "A Theory of Collective Reputations", *Review of Economic Studies*, 1996.

ñas electorales que la tolerancia de los votantes a dichos pagos y la voluntad de pagar de los grupos económicamente fuertes: 1) La existencia de favores centrados en pocas personas a disposición de los políticos; 2) la capacidad de los grupos económicamente poderosos para obtener estos beneficios legalmente y 3) la estabilidad temporal de las alianzas políticas. La inestabilidad puede surgir de la lucha por el botín del cargo, pero los gobiernos en las sociedades ideológicamente divididas pueden también ser inestables.⁴⁰

EL NEGOCIO MEDIÁTICO DE LAS CAMPAÑAS

La corrupción política se origina en las campañas electorales. Esta hipótesis ha servido de plataforma para imponer topes a los gastos para las mismas y establecer controles a las aportaciones de particulares a los partidos y candidatos; también para limitar, sin haberlo logrado hasta la fecha, la captación de fondos y el gasto en las precampañas, fuente de intercambios oscuros entre donatarios y donantes.

El formato de campañas costosas, aparte de introducir formas inevitables de corrupción y clientelismo, genera la exclusión y tiende a socavar, y hasta desaparecer, una de las prerrogativas del ciudadano en la constitución, transmisión y ejercicio del poder: el derecho de ser votado. El resultado es la suplantación de la democracia por una plutocracia que asegura su permanencia y reproducción mediante la alternancia en el poder.⁴¹

⁴⁰Alberto Ades y Rafael Di Tella, "Competition and Corruption", *Applied Economics Discussion Paper Series*, núm. 169, Oxford, Oxford University, 1995. Varios teóricos y estudiosos del sistema político estadounidense han manifestado su preocupación de que el costo de las campañas políticas estimule los tratos de "toma y daca". En Francia e Italia los partidos modernos han perdido el enfoque ideológico y han llegado a estar dominados por "políticos de los negocios". Muchos de los escándalos en estos países tuvieron que ver con las contribuciones ilegales a las campañas políticas. Lo mismo puede decirse de los recientes escándalos en Corea y Japón. Donatella Della Porta, "Actors in Corruption: Business Politicians in Italy", *International Social Science Journal*, núm. 48, 1996, pp. 349-364. Amitai Etzioni, *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy*, Transaction Publishers, 1988. Yves Mény, "Fin de Siecle Corruption: Change, Crisis and Shifting Values", *International Social Science Journal*, núm. 149, 1996, pp. 309-320. Byeong Park, "Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics", *Asian Perspectives*, núm. 19, 1995, pp. 163-193. Steven Reed, "Political Corruption in Japan", *International Social Science Journal*, núm. 48, 1996, pp. 395-405.

⁴¹Abraham Nuncio, "Dinero, campañas y corrupción", *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 2005, p. 23.

Los partidos políticos son parte conspicua de la corrupción política mexicana, anota Meyer. Hace casi un siglo: así lo planteaba Robert Michels, todos los partidos son organizaciones oligárquicas, pero “en México, son además receptores de cantidades enormes de recursos (tuvieron casi 5,000 millones de pesos en el 2006). Es por una combinación de características –oligarquía y dinero– que los partidos con registro buscan a toda costa ser los monopolizadores de las candidaturas a los puestos de elección popular”.¹²

Síntomas de la toxicidad producida por un modelo de competencia electoral que debilita al paciente en vez de curarlo: financiamiento público, más acceso irrestricto a la televisión, más irregularidad ineficaz es igual a partidos cada vez más ricos, que participan en elecciones cada vez más caras, que benefician a televisoras cada vez más poderosas, que usan su poder para presionar a políticos renuentes a rendir cuentas o a cambiar la legislación electoral con el objetivo de remediar la enfermedad que provocaron.¹³

Si en algún momento de optimismo se llegó a pensar que el cambio reciente de régimen en México iba a influir de manera notoria y positiva en la solución de este grave y viejo problema, ya no es el caso. La corrupción se mantiene como una característica central de nuestra vida pública. Es muy desafortunado, pero es posible construir toda una teoría política utilizando como eje únicamente dos conceptos: medios y corrupción.

En lo político, la corrupción corroe las bases de la democracia y el buen gobierno al alterar el resultado de los procesos electorales y hacer de la justicia una caricatura. No obstante, el peor efecto de la existencia de una corrupción política y administrativa extendida como la que se vive en México es el que tiene en el campo de la moral colectiva, ese elemento intangible pero indispensable para sacar adelante el proyecto de nación, cualquiera que éste sea.

No hay duda de que la legislación sobre transparencia en la gestión del dinero público en las campañas partidistas tiene el potencial de hacer evidentes muchas de las formas como se ha mal usado el poder político en beneficio de intereses ilegales e ilegítimos.

¹²Lorenzo Meyer, “Sigue vigente la teoría negra de la política”, *Reforma*, México, 10 de agosto de 2005, p. 13a.

¹³Denise Dresser, “Envenenados”, *Reforma*, México, 24 de mayo de 2007, p. 17.

En este sentido, Gabriel Zaid es muy preciso al señalar que “para entender la política mexicana hay que entenderla como negocio [...] Cuando un político mexicano tiene una base popular o externa, no la trata como si fuera su clientela, sino un paquete de buenas voluntades que puede venderle a la empresa para subir”.¹⁴

DINERO, MEDIOS Y PARTIDOS: DESAFÍOS PARA LA TRANSPARENCIA

Los partidos políticos se han convertido no sólo en empresas privadas que viven del dinero público, que no rinden cuentas de manera suficiente y clara, sino que éste ha pervertido la democracia, al grado de convertir a los partidos en insaciables consumidores de los fondos públicos, pero al mismo tiempo este fenómeno se ha convertido en la más injusta transferencia del dinero de todos, el público, a los centros reales de poder, que son las televisoras privadas. Una buena parte del dinero que la sociedad entregó a los partidos en 2006, y del dinero entregado en 2007 y que obtuvieron en 2008-2009, fue a parar a las arcas de las televisoras.¹⁵

Para el Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Daniel Zovatto, “o hacemos algo rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para convertirse en el gobierno del dinero, por el dinero y para el dinero”.

Respecto del caso específico de América Latina, el estudio comparado sobre el financiamiento de la política tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región. En efecto, no es sino hasta en años recientes que en la mayor parte de los países considerados en este estudio se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a un sinnúmero de escándalos de corrupción, la necesidad de emprender reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.¹⁶

¹⁴Gabriel Zaid, *El progreso improductivo*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 221.

¹⁵Hugo Sánchez Gudiño, “Partidocracia y perversión de la política”, *Quehacer Político*, núm. 48, México, 18 de marzo de 2007, p. 23.

¹⁶Arthur Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, San Francisco-Oxford, Westview Press, 1992, pp. 200-250.

Lo anterior trae consigo, de acuerdo con Nohlen, Picado y Zovatto, tres rasgos fundamentales: 1) escasa información sobre los movimientos financieros de los partidos políticos debido a que la cultura de la transparencia de dichas fuerzas ha estado ausente de la escena político-partidaria de la región; 2) pese a la existencia de regulación en la mayor parte de países de la región que impone a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, en los hechos esto no ocurre porque a que no se cuenta con la experiencia necesaria en este ámbito, además de que los regímenes de sanciones en algunos casos son inexistentes o no se aplican, y 3) en aquellos casos en los que se dispone de información sobre la materia, ésta es heterogénea y dispersa.¹⁷

La independencia partidista respecto de los intereses particulares se encuentra en la actualidad amenazada por la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero. Así, el tema del financiamiento político ha estado cobrando importancia reciente en distintas partes del planeta. Lo anterior –sostienen Nohlen, Roura y Zovatto– es consecuencia, entre otras cosas, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática, que muestran, al mismo tiempo, las graves debilidades actualmente presentes en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político en los países latinoamericanos.¹⁸

De igual manera, este tema se encuentra vinculado sólidamente con el desencanto democrático de nuestros días: los escándalos continuos de corrupción, de un lado, y de narcofinanciamiento, del otro, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política.¹⁹

¹⁷Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IFE-FCE, 1998.

¹⁸Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*, México, PNUD-IFE-TEPJ-OSP, 1997, pp. 40-50.

¹⁹Rodolfo Cerdas, *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, San José, REI, 1993, pp. 140-157.

País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.²⁰

Lo anterior trae consigo distintas consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático: primero, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, y el incremento marcado de lo antipolítico; en segundo lugar, un pronunciado desinterés por la política de parte de los jóvenes, lo que se traduce en un incremento del abstencionismo, así como un descenso de la identificación y afiliación partidista, y en tercer lugar, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como un aumento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de confianza respecto de las instituciones de la democracia representativa, “fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema”.²¹

Sobre los partidos en distintas ocasiones se ha repetido como lugar común que son “como un mal necesario para que la democracia funcione”. No obstante, la sociedad parece haber llegado a niveles alarmantes de hartazgo. La indignación ciudadana ante los escándalos financieros de los partidos y políticos del más diverso signo ha sido el detonante de verdaderas revoluciones cívicas que exigen acotar el papel y los espacios de los partidos, someterlos a control y transparentar sus finanzas.

El problema de la transparencia en los ingresos y los controles o límites al gasto de los partidos ha venido a colocarse como uno de los puntos medulares de la séptima etapa de la reforma política mexicana.

Nuestro marco jurídico regulatorio de esos aspectos –el Código Electoral– ha conocido innegables avances entre 1978 y 1989. El financiamiento estatal cobró carta de naturalidad en nuestro sistema político; progresivamente se eliminaron discrecionalidades inaceptables; se establecieron

²⁰Marta Lagos y Daniel Zovatto, “The State of Democracy in Latin America”, en *Democracy Forum*, Estocolmo, Suecia, 1996.

²¹Daniel Zovatto, “La política bajo sospecha”, *La Nación*, San José, Costa Rica, 3 de abril de 1996, p. 15. Carina Perelló, Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, CAPEL-IIDH, 1995, pp. 163-204.

criterios más objetivos para determinar sumas totales y fórmulas de distribución, y se amplió sustancialmente el monto de recursos que el Estado destina al financiamiento de partidos.²²

Sin embargo, nuestra legislación aún es incompleta. Por ejemplo, los límites de los gastos de campaña no son del todo claros; de igual manera la normatividad en torno de otras fuentes de recursos, especialmente en materia de financiamiento privado, las disposiciones en materia de obligaciones y derechos tributarios de los partidos, etcétera.

Un lugar especial lo ocupa el rubro que se refiere a la obligación de los partidos de dar cuentas claras sobre el uso del financiamiento público. Los informes rendidos por los partidos carecen de la más elemental regulación contable, son de imposible consulta y la omisión en el cumplimiento de esta mínima obligación carece de sanciones en la ley.

Si el tema se ha colocado como un asunto de vital interés para el desarrollo democrático de México ha sido, sobre todo, porque la sociedad expresa de distintas formas su rechazo a las campañas dispendiosas y los ingresos inexplicables.

Según datos de un estudio pormenorizado sobre el tema, cuya autoría corresponde al director de la revista *Voz y Voto*, Jorge Alcocer, entre 1991 y 2006 los partidos recibieron de las arcas públicas un total de 27,548 millones de pesos, de los cuales la mayoría se dio en la última década. "El financiamiento público se ha convertido en la droga más potente para los partidos políticos y cada vez son más adictos a ese dinero que les permite pagar asesores, choferes, camionetas, viajes... y que actualmente alcanza niveles de derroche".²³

APERTURA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

El sistema electoral mexicano se caracteriza por su falta de equidad en las condiciones de competencia por el poder político entre los diversos actores que lo disputan. La existencia desde hace seis décadas de un partido hege-

²²Jorge Alcocer (comp.), *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte, 1993, p. 40.

²³Hugo Gudiño Sánchez, *op. cit.*, pp. 24-25.

mónico de gobierno, que disfrutó de las enormes ventajas que le proporcionaba el Estado y sus aliados, garantizando con ello la permanencia de sus triunfos, provocaron que la oposición no contara durante mucho tiempo con oportunidades reales para convertirse en gobierno.

Así observamos que dentro de las inequidades existentes entre el PRI y sus opositores cuando el primero mantenía su hegemonía, se encuentra el desempeño de los medios de difusión masiva, en particular los electrónicos, que solían dar un trato claramente preferencial a los candidatos y actividades del Revolucionario Institucional. Asimismo, había un sesgo cualitativo y no sólo cuantitativo en esta desproporción informativa, pues en ocasiones ocurría que sólo se trasmitían aquellos aspectos negativos de los partidos de oposición, o de plano se les modificaba dolosamente en su perjuicio. Ello planteó una fuerte demanda de parte de la sociedad civil y de los partidos políticos para que se modificara de modo sustancial la relación vigente de estos últimos con los medios y los procesos electorales. En esta perspectiva, la reforma del Estado ofrecida por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León incorporó, en primera instancia, la promesa de que el funcionamiento de los medios de difusión sería más abierto, neutral, plural y veraz en relación con los partidos y su contienda por el poder.

En efecto, dicha promesa estuvo presente desde su campaña como candidato priísta a la presidencia. Al respecto, cabe citar lo que decía en torno a su política en materia de comunicación social:

Estoy decidido a encabezar un gobierno informador, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía. La democracia es inconcebible con las libertades de expresión y de prensa [...]. Estoy convencido de que para establecer un gobierno participativo y fuerte, responsable y de servicio, es precisa la más intensa circulación y oferta de las ideas y de la información. Consecuentemente, además de impulsar un gobierno informador, estimularé una cultura de la información, una sociedad informada e informadora, una constelación plural y diversificada de medios y canales de información. En ello se sintetiza mi convicción de la elevada responsabilidad que considero tienen los medios de comunicación en la sociedad moderna, así como mi compromiso claro con el derecho a la información como elemento sustantivo de la vida democrática.²⁴

²⁴Cfr. Federico Reyes Heróles (coord.), *50 preguntas a los candidatos: elecciones mexicanas*, México, FCE, 24 de agosto de 1994, pp. 55-56.

Sin embargo, ya como primer mandatario del país, Ernesto Zedillo plasmó la preocupación anterior en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los siguientes términos:

El sistema electoral mexicano contiene algunas de las prerrogativas más avanzadas y generosas en materia de acceso gratuito de partidos y candidatos a la radio y la televisión [...]. No obstante, diversos partidos políticos y grupos sociales han insistido en la necesidad de perfeccionar nuestro régimen jurídico en esta materia, a fin de eliminar iniquidades que aún subsisten y que pueden traducirse en desventajas para uno o varios partidos. El Ejecutivo Federal propone realizar los cambios necesarios para garantizar acceso equitativo a los medios de información, bajo el criterio de hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios, así como las posibilidades del Estado. Sobre todo, deberán promoverse las modificaciones que aseguren la objetividad y la imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos, sin menoscabo de las libertades y de los derechos. Debe conciliarse la garantía constitucional de derecho a la información con el cabal ejercicio de las libertades democráticas y el régimen jurídico de concesión de los medios.

La importancia otorgada a los medios de difusión masiva se reflejaba en la gran cantidad de recursos económicos y humanos asignados a las tareas de publicidad y propaganda electoral. La imagen del candidato y su venta emergieron como un objetivo central de las campañas, y para ello se recurrió a un complejo aparato propagandístico controlado por los especialistas en *marketing* electoral.²⁵

En esta dinámica, el acceso a los medios se tornó vital para la contienda política, puesto que son los vehículos mediante los cuales es posible hacer llegar la oferta política a la sociedad civil.

Por tanto, se puede decir sin exageraciones que “no hay política sin medios y no hay medios sin política”.²⁶ Así, la comunicación masiva permeaba, de una manera que parecía definitiva, al ejercicio de la política en las sociedades contemporáneas. Vivíamos con los medios, tanto en las tareas

²⁵Cfr. Joy Jensen, *Liberalism, Democracy and the Mass Media*, Institute of Communication, University Illinois, 1976, 60 pp.

²⁶Raúl Trejo Delarbre, “Videopolítica vs mediocracia?” Los medios y la cultura democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, UNAM-IIS, julio-septiembre de 1994, p. 23.

públicas como en nuestras actividades cotidianas más diversas. Pero una cosa era vivir con los medios y otra vivir para ellos. Allí radicaba la diferencia entre entender a los medios de difusión masiva como instrumentos o como escenarios exclusivos de la política. La cultura ciudadana, con sus avances y limitaciones, se encontraba permeada por los medios de difusión. Pero no llegará a ser una cultura cabalmente democrática si no les asigna la función, precisamente, de medios, de intermediarios entre los distintos segmentos de la sociedad y entre ésta y los grupos de poder e interés.

LEGISLACIÓN ELECTORAL Y MEDIOS: RETROSPECTIVA DE TRES DÉCADAS, 1973-1993

Los medios de difusión masiva ocupan un papel privilegiado en la conformación de la cultura política de cualquier nación. Por ello, el análisis de su participación en las contiendas electorales, aunque no sólo en ellas, es de capital importancia.

En México, este apartado presenta avances significativos, pero recientes. La Ley Electoral de 1973 incluyó por primera vez la figura de prerrogativas para los partidos políticos en lo que se refiere a espacios de transmisión en radio y televisión, que sumaban en promedio 10 minutos quincenales, limitados a la jornada electoral y en programas colectivos (artículo 39). Efectivamente, como preámbulo al proceso que renovarían la legislatura federal, la entonces vigente Ley Federal Electoral de 1973

sufrió una serie de modificaciones que permitieron, por primera ocasión, el uso regulado de la radio y la televisión por los partidos políticos. Aunque la mayoría de la oposición no dejaba de ser esencialmente parte del juego de lealtades con que el régimen pretendía legitimar su vocación democrática, la medida sentó un precedente de relativa importancia política...²⁷

“El progresismo discursivo de la administración echeverrista respecto a las bondades de la crítica pública y la libertad de expresión

²⁷Cfr. Beatriz Solís y Francisco Avilés, *Reforma política y derecho a la información*, México, 1990, p. 45.

tuvo un triste epílogo” en los ataques al periódico *Exelsior*, dirigido por Julio Scherer, y en el consecuente desplazamiento de éste y su equipo de colaboradores durante el verano de 1976.

Más tarde, en 1977, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) introdujo, en la fracción primera del artículo 18, que es prerrogativa de los partidos políticos “tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión”, pero otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso. En su artículo 34 éste prescribía que “del tiempo que la Comisión Federal Electoral determine a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales”.

El gobierno de López Portillo, a pesar de su frivolidad, pareció entender correctamente la complejidad inherente al mundo de las comunicaciones, en un momento que reclamaba la reinterpretación y el cambio de actitudes hacia las formas predominantes de control y manejo de los sistemas informativos.

Así, mientras el derecho a la información representaba una bandera de cambio, consonante con los movimientos internacionales que pugnan por un nuevo orden mundial de la información y la comunicación, el aparato oficial no sólo reproducía algunas de sus prácticas informativas más aberrantes, sino que además impulsaba una serie de políticas sumamente favorables al crecimiento expansivo de los intereses privados, que en principio deberían ser controlados por la vía del nuevo derecho constitucional.²⁸

Con la administración del presidente Miguel de la Madrid el interés oficial por intentar cualquier tipo de reforma del sector comunicativo nacional pasó a un segundo término ante las urgencias de una crisis económica sin precedentes. Pero aun así, las presiones sociales en este campo se incrementaron sustancialmente, sobre todo en los momentos electorales.

En consecuencia, observamos que en 1987 el Código Federal Electoral (CFE) reproducía en esencia las mismas disposiciones en materia de me-

²⁸Pablo Arredondo Ramírez, “Los medios de comunicación en la lucha político-electoral”, en *Así cayó el sistema: comunicación y elecciones en 1988*, México, Siglo XXI Editores, p. 56.

dios previstas por la LFOPPE y su reglamento, pero todas condensadas dentro de la ley. La única novedad del CFE fue la contenida en su artículo 57, relativa a un programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión durante dos veces al mes.

En 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) respeta los tiempos previstos en su antecesor (15 minutos mensuales de radio y 15 televisión), y amplía las prerrogativas de los partidos al permitirles la transmisión de programas en cobertura regional. De igual modo, el artículo 48 del COFIPE prevé que la dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) solicitaría a la SCT las tarifas de publicidad en radio y televisión para fijar topes a las tarifas publicitarias, al eliminar la diferencia entre publicidad política y comercial.

De esta forma, el nuevo artículo 48 del COFIPE, ahora reformado, garantiza a los partidos:

- a) Información de horarios y costos de los tiempos, canales y estaciones disponibles para contratar publicidad partidista; y
- b) métodos razonablemente democráticos para contratar espacios radiofónicos y televisivos, en la medida en que la ley prevé repartir el tiempo total disponible por mitades. La primera mitad es susceptible de ser contratada por tiempos iguales entre todos los partidos interesados, en función de su presencia electoral, teniendo como referencia los resultados de las elecciones de diputados de mayoría relativa recientes.

Los términos en que está redactado el artículo 48 del COFIPE reformado son síntomas de una cultura política emergente, que gradualmente empieza a privilegiar a cuentagotas la confrontación de ideas y propuestas, de cara a la sociedad civil que no se advertían en el pasado inmediato.

Tres años después, estando en preparación las elecciones federales de 1994, las cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente, aprobaron una serie de enmiendas a la Constitución y al COFIPE relativas a los derechos y la representación política, así como a los partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral.

En este marco se encuentra el “Acceso Equitativo a los Medios de Comunicación”, que abarca dos niveles:

- a) Los partidos políticos tienen garantizado un acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación, tanto en espacios comer-

ciales como en programas gratuitos permanentes o especiales. El Instituto Federal Electoral, por medio de la Comisión de Radiodifusión, sugirió a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión lineamientos generales para la información equitativa de las campañas de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación, y

b) el IFE solicitó a los medios de comunicación un catálogo de tiempos y tarifas disponibles en radio y televisión, a fin de garantizar que los partidos pudieran adquirir tiempo-aire en condiciones de equidad. Si dos o más partidos políticos deseaban el mismo tiempo-aire, la mitad sería dividida en partes iguales y la otra mitad sería dada al partido con mayor número de votos en la última elección federal. Ningún partido podrá comprar tiempo-aire fuera de estos espacios.²⁹

1994: ENTRE EL DECÁLOGO DEL IFE Y EL ZAPATISMO

Gobierno y autoridades electorales, presionados por un ambiente político enrarecido y por una fuerte exigencia de la oposición política, convinieron en darle al tema de la comunicación electrónica la mayor relevancia en el paquete de acuerdos firmado, primero en 1993 y posteriormente –con mayor urgencia– en enero de 1994.

En efecto, los medios de difusión masiva fueron territorio de novedades para la contienda electoral de 1994. Es interesante hacer un recuento de los sucesos más significativos de ese año, de manera que ubiquemos el contexto de su comportamiento.

1. Conforme lo señala el COFIPE, y sobre todo como resultado de la exigencia de los nueve partidos (PRI, PAN, PRD, PPS, PARM, PFCRN, PDM, PT y PVEM), en diciembre de 1993 y enero de 1994 llegaron a un acuerdo que se expresó en “Los Lineamientos Generales Aplicables en los Noticiarios de Radio y Televisión Respecto de la Información y Difusión de las Actividades de Campaña de los Partidos Políticos”.³⁰

²⁹Jorge Carpizo, *Reforma política y electoral en México*, México, IFE, 1994.

³⁰Los nueve puntos que el IFE y los nueve partidos propusieron a la Cámara Nacional de la industria de la Radio y la Televisión el 14 de febrero de 1994 fueron: objetividad; calidad uniforme en el manejo de la información; posibilidad de aclaración; secciones especiales de las campañas políticas; manejo equitativo de los tiempos de transmisión; importancia de las

Por primera vez la autoridad electoral intentó introducir, aunque sólo a manera de recomendación, un comportamiento diferente entre los comunicadores de la política, a saber: realizar la cobertura de la campaña en un formato o sección especial dedicado a ésta, efectuado conforme a los criterios de objetividad, calidad, posibilidad de aclaración, con manejo equitativo de los tiempos de transmisión, una evaluación de la importancia de las noticias generadas, en un esquema de comunicación y corresponsabilidad entre las oficinas de prensa de los partidos y los medios, con especificaciones en el caso de informaciones o mensajes pagados y con un irrestricto respeto por la vida privada de los candidatos contendientes, funcionarios y representantes partidistas.

Como ha observado Trejo Delarbre, no se trató de un esquema imperativo sino simplemente inductivo y además demasiado impreciso y general, pero dado el contexto político, al final tuvo una significativa eficacia, buenos resultados para los objetivos de equilibrar la competencia, hacer transparentes y públicas las conductas y los programas de los candidatos.³⁴

2. En plena campaña electoral, el Consejo General del IFE realizó varias exhortaciones públicas a los medios, para que se condujeran con equilibrio, imparcialidad y objetividad en su trabajo de cobertura de las campañas, Más tarde el presidente del Consejo, entonces Secretario de Gobernación, sostuvo algunas reuniones privadas con los medios con los mismos fines.

3. A propuesta del PRD, realizada a la Comisión de Radiodifusión del IFE, se acordó desplegar monitoreos sistemáticos para verificar el comportamiento informativo de los principales noticieros de televisión y radio, Los primeros resultados (que estudiaban del 22 de junio al 5 de julio de 1994) arrojaron un diagnóstico de parcialidad e inequidad en la cobertura de los medios, en claro incumplimiento con los lineamientos sugeridos por la autoridad electoral. El monitoreo realizado por el IFE se extendió hasta una tercera etapa, que abarcaba del 22 de junio al 20 de agosto;

noticias; responsabilidad de los partidos políticos y de los medios de comunicación electrónicos; especificaciones de las informaciones noticiosas y pagadas; y respeto a la vida privada.

³⁴Raúl Trejo Delarbre, "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 100.

Paralelamente, la empresa Delfos realizó seis reportes semanales de seguimiento de las noticias, que van del 11 de julio al 19 de agosto; Con la información proporcionada por ambos monitoreos, se elaboró el *Informe sobre el cumplimiento de los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión*, y con sus resultados parciales el Consejo General intentó rectificar o reencauzar a los medios que se salían del esquema de recomendaciones públicas.

4. Las organizaciones no gubernamentales, agrupadas en Alianza Cívica, también realizaron sus propios trabajos de monitoreo, mismos que de hecho sirvieron de ejemplo para los que desarrollaría posteriormente el IFE. Los resultados arrojados por los monitoreos de esta agrupación civil se convirtieron rápidamente en un detonante casi irrefutable de la necesidad de corregir la actuación de los medios, que reflejaban y potenciaban la iniquidad en la competencia de los candidatos.

5. Con la presión que ejercían los resultados de estos monitoreos y los oficios de la Secretaría de Gobernación, los dueños de las dos grandes cadenas televisivas nacionales (Televisa y TV Azteca) decidieron ceder tiempo (tres programas de 15 minutos en horarios preferentes) gratuito a todos los partidos contendientes.³²

6. El 12 de mayo la televisión mexicana saltó forzosamente a la política, con el tan esperado debate entre los tres candidatos a la presidencia de la República más prominentes (Ernesto Zedillo, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas). Este se considera el programa más visto en la historia de la televisión mexicana (40 millones de espectadores). Un día antes, tres candidatos presidenciales de los llamados partidos paraestatales (Talamantes, Treviño y González Torres) habían obtenido espacio en la televisión privada y pública para realizar su propio debate.

7. La aceptación de parte de las grandes empresas televisivas y radiofónicas para cubrir, íntegros y en directo, los cierres de campaña de todos los partidos políticos.

8. A solicitud expresa de los partidos, el presidente Carlos Salinas acordó suspender, durante los 20 días previos a la elección, las cam-

³²Cfr. Sergio Aguayo Quezada, "Televisión desenfundada", *La Jornada*, México, 19 de septiembre de 1995, p. 15.

pañas de comunicación social en radio y televisión de los programas gubernamentales Procampo y PronasoI.

9. Por último, el acuerdo que otorgó 180 por ciento de tiempo adicional al que se les había otorgado en 1991 para los programas proelitistas en radio y televisión de cada uno de los partidos políticos, además de que en la recta final y crítica (del 30 de junio al 10 de agosto) el IFE convino con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión difundir 116 mensajes radiofónicos diarios más a cada partido, distribuidos conforme a su fuerza electoral.

En este escenario, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocurrido el primero de enero de 1994, dominó en los medios por su espectacularidad y rapidez. Se trataba de una guerra extraña, que incluso llegó a ser trivializada por algunos de sus propios protagonistas y por un segmento de los medios de difusión. Fue la de Chiapas, y al menos hasta que se iniciaron las negociaciones para la paz, una guerra que se libró más en los medios que en la selva.

El subcomandante Marcos era contundente al respecto: “la estrategia de la contrainsurgencia moderna, de los setenta para acá se basa en guerra sucia y en guerra de propaganda, no en guerra militar. Esa es la guerra que libramos hoy en día”.³³

De esta manera, 1994 fue el año nacional del sub-Marcos, el primer guerrillero poeta de la posguerra fría. Sin embargo, 1995 marcará su reconocimiento internacional en los medios de difusión masiva, que ha llevado al teórico de la guerrilla y el foquismo, Régis Debray, a considerarlo como el mejor escritor viviente de Iberoamérica. Porque, hoy por hoy, a pesar de su “aislamiento” en el corazón de la selva lacandona, Marcos llena de textos las páginas literarias anglosajonas del *The New York Review*, o *Books* y *The New Yorker*, las francesas de la talla de *Liberation*, las españolas como *El País*, y otras tantas de los tecnoindustrializados adherentes al Grupo de los Siete.

Con diferentes modalidades, tonalidades e intensidades, si 1994 fue la detonación comunicativa, 1995 significa su profundización. Marcos es un líder comunicativo nato –*un zoo commzmicandi*–, superior con

³³Cfr. Carmen Lira, “Entrevista a Marcos”, *La Jornada*, México, 25, 26 y 27 de agosto de 1995, p. 1.

la pluma, las teclas de la máquina de escribir y la computadora, que con el fusil.

Parecería como si el subcomandante Marcos, “fortalecido en su contacto permanente al internet”, hubiera leído íntegramente el informe especial del *The Economist* sobre “La tecnología de la defensa”. De aquí a la guerrilla tecnológica solamente faltaría un paso. Y justamente como ejemplo Ronfeldt señala a los zapatistas rebeldes del sur mexicano. Textualmente, *The Economist* acota:

Su líder, el subcomandante Marcos... con su *laptop* conectado al encendedor de cigarros de su *jeep*, habla más de lo que combate. Sus mensajes se dirigen a simpatizantes específicos, a periódicos locales, a las carteleras de todo género de redes de computación. Esto no es tan dramático como apoderarse de territorios, pero concede algo de influencia.³⁴

1995: CÁMARA DE DIPUTADOS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMUNICACIÓN

El 8 de febrero de 1995, a propuesta del PAN, se crea la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, cuyo propósito es presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social.

El 5 de abril, la Comisión, integrada por 36 diputados de diversos partidos políticos, convoca a la “Consulta Pública en Materia de Comunicación Social”, que se llevaría a cabo en diez del 8 de junio al 11 de julio de 1995.

En este marco, la Secretaría de Gobernación convocó a los “Foros de Consulta Popular sobre Estado, Democracia y Medios de Comunicación” el 28 de abril de 1995, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Uno de los temas relevantes fue: “La Comunicación Social y la Reforma Política del Estado”. Al término de estos foros, se pudieron contabilizar 624 ponencias, conteniendo 2 758 propuestas.³⁵

³⁴Alfredo Jalife, “El SubMarcos y la guerra de la comunicación”, *Origina*, núm. 29, México, mayo de 2004, p. 11.

³⁵Beatriz Solís, “El derecho a la información, 20 años después: crónica de un debate”, en *Derecho y ética de la información: el largo sendero hacia la democracia en México*, pp. 28-30.

Meses después –septiembre/octubre– en reuniones con el Ejecutivo, los partidos políticos (PAN, PRD, PT y PRI) lograron que el diálogo político para la reforma del Estado se llevara a cabo en el Congreso. Se culminó con un acuerdo para establecer una mesa central en la que estaban representados el Ejecutivo, el Legislativo y los principales partidos políticos. Se incluía en ésta el rubro referente a los partidos y su acceso a los medios de difusión masiva.

Por último, en la primera quincena de noviembre de 1995 se suscitó un hecho insólito: después de 22 meses de conflicto, el gobierno federal y el EZLN inician la discusión, en grupos de trabajo, sobre las causas que originaron el alzamiento armado. Sobresalía el referente al “Acceso a los medios de comunicación” de la segunda fase de la “Mesa de Derechos y Cultura Indígena”. En ésta se enfatizó la necesidad de reglamentar el derecho a la información para garantizar el acceso de las comunidades indígenas a los diversos medios, así como promover el pluralismo en la existencia y el manejo de los medios, radio y televisión principalmente.³⁶

De esta manera, en San Andrés Larráinzar se consensó la propuesta para que el Congreso de la Unión iniciara el proceso legislativo correspondiente para la creación de espacios de comunicación e información en los que participaran activamente comunicadores pertenecientes a los propios pueblos indios.

AUGE DE LA VIDEOPOLÍTICA

Mediocracia y ausencia de transparencia
en los gastos de las campañas políticas

No hay democracia de masas sin comunicación de masas, sostiene Dominique Wolton, quien muestra cómo la comunicación política está estrechamente ligada a la modernización del espacio público y cómo la televisión se vuelve el símbolo de la construcción de una nueva arena social donde

³⁶Elio Henríquez, “Piden reconocimiento político para las comunidades indias”, *La Jornada*, México, 19 de octubre de 1995, p. 9. Rosa Rojas, “Presentó la parte oficial del EZLN su propuesta de Ley de Medios”, *La Jornada*, México, 16 de noviembre de 1995, p. 15.

lo político se vuelve espectáculo y el género debate adquiere una resonancia central.³⁷

La dimensión teatral de esta comunicación, que aparece amplificada en la televisión, pero también el nuevo lugar que ocupa la denuncia, muestran hasta qué punto los medios han ido ocupando paulatinamente un espacio reservado tradicionalmente a otras instituciones.³⁸

Pero la irrupción de los medios en el escenario político (o a la inversa) ha producido nuevos efectos, como el de la fragmentación del discurso político que debe adaptarse al tiempo radial o televisivo, la abolición de un sistema argumentativo intrínseco a la oralidad para conformarse a la causalidad mediática, la influencia de la agenda de los medios sobre los *issues* políticos. Así, las relaciones entre los discursos que atraviesan el tejido social son “estratégicas”, de posicionamiento y confrontación. Eliseo Verón caracteriza el caso específico del discurso político como un “discurso adversario”.³⁹

Cierto es que la incursión del micrófono y la cámara de televisión en el campo político provoca un desplazamiento paulatino de algunos géneros comunicacionales que antaño ocupaban un papel preponderante en el marco de las campañas electorales.

De esta manera, la conferencia radial, el noticiero cinematográfico y el discurso parlamentario pierden relevancia ante la aparición de nuevos géneros televisivos, como por ejemplo el spot publicitario, la mesa de debate y los programas no políticos, sean estos últimos de actualidad, entretenimiento o incluso humorísticos.⁴⁰

Sin embargo, con el advenimiento de la videopolítica pueden identificarse cinco procesos:

- 1) Mediatización de la política: ante el declive de la afiliación partidista, los medios se convierten en la fuente de información política más consultada por los ciudadanos al momento de tomar decisiones.⁴¹

³⁷W. Wolton, *La comunicación política*, Buenos Aires, Argentina, Hermes, 1995, pp. 9-13.

³⁸J. Mouchon, *Los poderes bajo influencia*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 300.

³⁹Eliseo Verón, *La palabra adversaria. Observaciones sobre la enunciación política en el discurso político, lenguaje y acontecimiento*, Buenos Aires, Hachete, 1987, pp. 13-26.

⁴⁰Gustavo Martínez Pandiani, *Homo zapping, mentiras y video*, Argentina, Ugerman Editores, 2004, pp. 48-50.

⁴¹Sergio Aguayo y Miguel Acosta, *Urnas y pantallas. La batalla por la información*, México, Océano, 1997, 105 pp.

- 2) Audiovisualización de la política: hegemonía de los formatos audiovisuales sobre los textuales.
- 3) Espectacularización de la política: televisión como principal arena política impone su lógica de entretenimiento, priorizando el efecto emotivo y la puesta en escena.
- 4) Personalización de la política: el electorado evoca sus opciones de voto de acuerdo con criterios relacionados con la imagen individual y la personalidad de los candidatos, que con sus pertenencias partidarias e ideológicas.
- 5) "Marketinización" de la política: acentuada utilización en las campañas políticas de sofisticadas herramientas comunicacionales y de mercado que privilegian el "cómo decir" por encima del "qué decir".⁴² Al respecto Sartori ha escrito: "el término video-política hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del video: su incidencia en los procesos políticos y con ello una radical transformación de cómo ser políticos y de cómo gestionar la política".⁴³

La política cautiva y mediatizada se convierte en víctima y asume los rasgos de una nueva lógica: gran concentración de la propiedad, tecnología altamente compleja, estandarización y uniformidad de la comunicación y la cultura, "discurso unidimensional orientado a un objetivo determinado, información homogéneamente manipulada, desigual, desequilibrada y mercantilizada".⁴⁴

En el caso de México –dice Trejo Delarbre– se cumplen con peculiar alevosía las principales condiciones citadas como características de la mediocracia.

Así la mediocracia es la preponderancia de los medios sobre los organismos y los espacios institucionales del quehacer político, que privilegia los intereses corporativos y mercantiles de las grandes compañías de comunicación de masas y con un uso habitualmente intensivo de nuevas tecnologías de la información... Por la ausencia de marcos institucionales y de contrapesos eficaces, a los medios más influyentes los de competencia y la presencia ventajosa que significan para gobiernos, parlamentos, partidos y especialmente para los ciudadanos, al poder descomunal que han alcanzado las empresas de la comunicación es factible denominarlo mediocracia.⁴⁵

⁴²A. Borrini, *Cómo se vende un candidato. Un siglo de campañas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Konrand-Adenauer-La Crujía, 2005, 300 pp.

⁴³Giovanni Sartori, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 67-68.

⁴⁴Maryclean Stelling, "Mediocracia: ¿crisis de representación de la crisis?", en www.observatoriodemedios.Orgye, abril de 2003.

⁴⁵Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2004, pp. 21-24.

La política de los medios no es toda la política, pero toda la política debe pasar a través de los medios para influir en la toma de decisiones. Al hacerlo queda fundamentalmente encuadrada en su contenido, organización, proceso y liderazgo por la lógica inherente del sistema de medios, sobre todo por los nuevos medios electrónicos.⁴⁶

En un contexto de anemia cívica y con una ciudadanía emergente y en plena etapa formativa de una cultura democrática, los medios pueden —conscientemente o no— remplazar, enajenar, falsear o seducir la opinión del elector; o bien pueden convertir una contienda electoral en una guerra comercial en la que los partidos se convierten en marcas, los electores en clientes y los candidatos en productos).

Más aún, en su visita más reciente a México Sartori fue contundente: “El voto preferencial y un sistema político corrupto heredado del pasado son las razones por las cuales perdió el candidato perredista Andrés Manuel López Obrador en el proceso electoral del pasado 2 de julio”.⁴⁷

Democracia esotérica mexicana

Inmersos en los tiempos de la “democracia esotérica”, como Giovanni Sartori llamó al régimen político mexicano en 1976, es decir, una democracia simulada, controlada, dirigida o bananera, contemplamos cómo la transparencia y la rendición de cuentas aún no forman parte del ideario de los partidos políticos.

En México, el excesivo uso de los dineros públicos que han alimentado a los grandes consorcios televisivos, para la elaboración y difusión de campañas mediáticas, se ha convertido en una consecuencia negativa para la contienda electoral, el debate político y la construcción democrática. Entre los efectos antidemocráticos del triángulo dorado partidos-dinero-medios encontramos los siguientes: a) irrupción de candidatos *mass media*; b) el spot como formato universal; c) la política del escándalo y d) al cliente lo que pida.⁴⁸

⁴⁶Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. II. México, Siglo XXI Editores, 2004, pp. 27-28.

⁴⁷Jorge de Luna Zamora, “Asegura Giovanni Sartori; AMLO, víctima de la corrupción”, *El Centro*, México, 11 de abril de 2007, p. 3.

⁴⁸Alfonso Zárate, “Mercadotecnia y sucesión presidencial”, *Diario Monitor*, México, 22 de enero de 2006, p. 8a.

Aquí es donde se encuentra la explicación sobre el tema del alto costo de las campañas políticas, siempre vinculado con el excesivo gasto en spots televisivos. Conforme a los datos del mismo IFE, los partidos destinaron más del 70 por ciento de los 4,926 millones de pesos de financiamiento público que obtuvieron en el 2006 tan sólo para promocionarse en medios, y de ese volumen, entre 75 y 80 por ciento se enfocaron en la televisión comercial, 20 por ciento en la radio y menos del 5 por ciento en los medios impresos.

Según sondeos de encuestadoras como *Parametría*, entre más dinero destinan los partidos políticos y sus candidatos para promocionarse con spots, es mayor el número de ciudadanos indiferentes y desinteresados por las ofertas electorales.

Sartori y Wilkins

La videopolítica a debate. Se trata de dos puntos de vista encontrados sobre la función y el uso de los medios electrónicos. Por un lado, el politólogo Giovanni Sartori, quien sostiene que la “degradación humana” es producto del “consumo televisivo”. Y del otro lado, el productor Federico Wilkins, quien plantea que “los medios no van a resolver la labor del Estado”. Esta polémica, que se dio en noviembre de 1998 –en pleno auge del *reality show de nota roja y policíaco*– (paradójicamente Sartori vino a México traído por TV Azteca y la editorial Taurus), hoy es más vigente que nunca. Veamos:

a) *Sartori*: el acto de *Telever* ha provocado un cambio en la naturaleza del hombre. En estos momentos, la *sociedad está sometida a “la primacía de la imagen”*, es decir, la preponderancia de lo visible sobre lo inteligible, lo “cual nos lleva a un ver sin entender”.

Reitera su convicción de que la *televisión “destruye más saber de lo que transmite”*, pero al mismo tiempo ofrece posibles soluciones para enfrentar y revertir esta situación.

De acuerdo con el planteamiento de Sartori, el hombre deja de ser *homo sapiens* para convertirse en *homo videns*, el cual sólo es capaz de entender por medio de imágenes que en sí mismas nada dicen, pues carecen de la profundidad de la palabra. “La televisión produce imágenes y anula los conceptos, y de este modo atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ella toda nuestra capacidad de entender” –sostiene.

Y agrega que “lo pueden calificar de apocalíptico”, pero su teoría tiene un sustento sólido: la televisión explica, “modifica radicalmente y empobrece el aparato cognoscitivo del *homo sapiens*”.

Para el Académico de la Universidad de Columbia y exponente de la Escuela Florentina de Ciencias Políticas, su crítica de la televisión parte de la premisa de que “la cultura de la imagen rompe el equilibrio entre pasión y racionalidad”. Y es que, asegura, la televisión favorece “a los estrambóticos, a los excitados, a los exagerados y a los charlatanes”, además de que premia y promueve la extravagancia, el absurdo y la insensatez.

A decir de Sartori, “la ignorancia casi se ha convertido en una virtud”. De ahí su llamado a buscar nuevas fórmulas televisivas “en las que se dé mayor énfasis a lo racional antes que al aspecto visual”.

Finalmente plantea:

Creo que el *sistema inglés de televisión* que es mixto por cuanto maneja *televisoras públicas y privadas* es un modelo de corrección. Es completamente falso que la competencia mejore la televisión. No ha mejorado nada con la competencia. *Se copian unos a otros*. Inclusive en la información política. Esta situación puede ser mejorada si la opinión pública presiona. Hemos llegado a un punto en el que tenemos que defender nuestra sociedad. Si nos damos cuenta que hay un problema, hay muchas maneras de resolverlo. Entonces, lo primero es identificar el problema.⁴⁹

b) *Wilkins*: Rechaza quedarse con la imagen “de el cubano amarillista que sólo busca *rating*” “Soy periodista”, se define. Y aquí, “en Televisa hacemos noticiarios bien producidos, los mejores de la televisión de habla hispana” –sostiene. “¿Los críticos? (como Sartori) Son flojos, ni siquiera analizan lo que hacemos. *Cuál amarillismo?*, que lo demuestren. Son como esos universitarios que critican a nuestros artistas, pero les piden autógrafos, y hablan de televisión alternativa, pero nunca ven a Cristina Pacheco”.

Wilkins es el productor de los programas informativos y de entretenimiento con mayor *rating* de Televisa en la última década y media: Ciudad Desnuda y Hechos en TV Azteca, los que derrotaron a Zabludovsky; tam-

⁴⁹Cfr. Miguel de la Vega “La tv en la calle”, *Enfoque*, suplemento político del periódico *Reforma*, México, 9 de diciembre de 1998, pp. 12-17.

bién fue productor de Fuera de la Ley, Duro y Directo y del Noticiero de Guillermo Ortega a finales de los noventa.

“Hablo por mí, no por Televisa” –dice Wilkins– *habla de su visión del periodismo en televisión, del poder del rating, del papel de la televisión en la sociedad:*

Hacemos buen periodismo y la gente lo ve. ¿Quieren educación? Búsquenla en las escuelas. Los magos sacan conejos de sus chisteras, no enciclopedias. No le pidan a la televisión que resuelva los problemas de la sociedad, que son muy grandes cuando la televisión tiene las alas muy cortas.

Para este cubano llegado a México en 1994,

las normas de la televisión son universales. Me muevo mejor en ese gusto latino, porque son más sensitivos que cognoscitivos. A los latinos los convencen con un bolero.

Más adelante agrega que

la gente en México sólo reaccionaba al valor de la “proximidad”. El televidente no se va a estacionar en algo que no le parezca próximo, cercano, algo que ocurrió en la esquina de su casa. Ahora, para hacer un programa así tienes que tener una mentalidad de cirquero y estar libre de complejos. No va a ser un programa de mensajes, para educar. Nadie pide que el fútbol tenga mensajes, nadie va al circo esperando que el mago saque una enciclopedia, sino un conejo. Esa es una realidad muy simple.

Finalmente cuestiona lo siguiente:

El marco teórico está desfasado de la práctica y en los alumnos hay un resentimiento seudoizquierdista y de televisión alternativa alejado de la realidad. Ese desprecio ubica a los estudiantes en un limbo que genera un trauma cuando el graduado comienza a trabajar y descubre que no sabe hacer un reportaje.⁵⁰

⁵⁰Cfr. Daniel Moreno, “Federico Wilkins: la tv de la calle”, *Enfoque*, suplemento político del periódico *Reforma*, México, 8 de noviembre de 1998, pp. 12-17.

1999-2005: TRIÁNGULO DORADO: MEDIOS-DINERO-PARTIDOS.
¿CUÁNTO CUESTA VOTAR?

México es la democracia más cara del mundo tanto por el tamaño del aparato electoral como por el monto de financiamiento público que se destina a los partidos. José Antonio Crespo recuerda que la tesis de introducir en la ley de 1996 la disposición que otorgara subsidios extraordinarios a los partidos políticos respondió a tres razones esenciales: 1) que el PRI, al dejar de ser hegemónico tuviera un fuerte financiamiento; 2) que los partidos tuvieran menos incentivos para recurrir al financiamiento privado; y 3) que por lo mismo se le cerraran las rendijas al dinero proveniente del crimen organizado.⁵¹ ¿Cuánto cuesta cada voto en México? –es una pregunta que sistemáticamente se hace la sociedad civil. Tomando como parámetro el financiamiento público legal para las campañas, observamos lo siguiente: en 1991 se creó el IFE, oficialmente cada voto costaba tres pesos. Tres años después, en 1994, la suma otorgada a cada partido para campañas se duplicó, sin embargo se mantuvo el valor de tres pesos por sufragio (con la variante de que se incrementó el número de votantes de 66 a 77 por ciento). 1997 marca el punto de inflexión, justamente cuando se adopta el sistema de financiamiento millonario a los partidos. De esta manera el dinero público que recibieron los partidos para sus campañas se disparó casi al 1,000 por ciento en relación con 1994, por lo tanto el costo de cada voto dio un saltó de 3 a 36 pesos.

Sin duda, los votos más caros fueron los de los pequeños partidos –familiares, que a partir de entonces se convirtieron en un exitoso negocio. “El voto más caro, 1,400 pesos, fue nada menos que el del célebre Partido de la Sociedad Nacionalista, ese engendro que Cuauhtémoc Cárdenas permitió colarse por la puerta de atrás. Los votos por ese partido seguramente constituyeron los más caros de la historia mundial”.⁵²

En esta perspectiva, los montos de campaña continuaron ascendiendo. Así, para los comicios del 2000 hubo 500 millones de pesos más para las campañas. Y al quedar demostrado en el año 2000 que el modelo no logró

⁵¹J. Antonio Crespo, “El alto costo del voto”, *El Universal*, México, 18 de octubre de 2005, p. 19a.

⁵²J. Antonio Crespo, “El voto más caro”, *El Universal*, México, 29 de diciembre de 2005, p. 19a.

sus objetivos originales, los partidos políticos no hicieron nada por abaratar los comicios. De 1994 a 2003 el financiamiento público para campañas se incrementó en 4,500 por ciento, aunque las cifras hasta el momento señaladas no toman en cuenta las distintas variables e insumos que incrementarían sensiblemente el costo del voto. Por ejemplo, si se considera el presupuesto del IFE en el año electoral correspondiente, entonces el costo de cada voto en 2003 fue de 290 pesos.

Pero en realidad, dado que el IFE está esencialmente dedicado a la organización de las elecciones habría que considerar en el costo del voto no sólo el presupuesto del año electoral sino también el de los dos previos. Siendo así, entonces el costo de cada sufragio en 2003 sería de aproximadamente 700 pesos.⁵³

Cuatro indicadores adicionales deben considerarse: el financiamiento ilícito, los fondos privados, las precampañas y las preprimarias. Respecto al primer caso, en el año 2000 si al financiamiento legal del PRI se agregaran los 500 millones del Pemexgate, cada voto por ese partido habría costado no 33 sino 70 pesos.

Al iniciar 2006, el año electoral por excelencia, uno de los retos del IFE era la fiscalización del triángulo dorado formado por los partidos políticos, el dinero y los medios de difusión masiva, particularmente la televisión abierta. Al respecto, durante su última sesión en dicho período, el IFE aprobó como principio de equidad para la contratación de spots el de “las mismas condiciones, mismos precios”, tras una larga discusión en la que se rechazó el planteamiento de “tarifas únicas para” todos los partidos.

“Se ha discutido mucho tiempo que las tarifas políticas deben bajar para que respondan al imperativo de una democracia menos cara” puntualizaba Luis Carlos Ugalde, titular del IFE, para agregar que más adelante: “Lo único que dice el IFE es que las tarifas políticas no pueden ser mayores que las comerciales, pero fuera de esa prescripción deja a criterios comerciales el nivel de esas tarifas”.⁵⁴

Un año después de las elecciones presidenciales del 2006, salieron a la luz pública los costos económicos de la democracia: el 37 por ciento de la propaganda política que escuchamos y vimos nadie sabe quién la pagó. En

⁵³*Ibidem.*

⁵⁴Jenaro Villamil, “Equidad endeble”, *Proceso*, núm. 1522, México, 1 de enero de 2006, p. 8.

el citado año se erogaron 1,978'821,643 pesos en promover a los cinco candidatos presidenciales. Los que más gastaron fueron el PRI y su alianza con 648'018,522 pesos. Le siguió el PRD y su alianza, 616'150,205 pesos. En tercer lugar quedó el PAN, 548'833,507. En cuanto al costo de cada voto las cifras son también para llamar la atención de cualquiera. El voto más caro fue el de Roberto Campa, de Nueva Alianza, con 172.25 pesos. En el caso de Roberto Madrazo el costo del voto fue de 70.15 pesos. El de Andrés Manuel López Obrador, 41.96 pesos. Finalmente el de Felipe Calderón fue de 39.20 pesos. Esta información forma parte del Informe de Fiscalización del IFE.⁵⁵

2005-2007: LA LEY TELEVISIVA Y ESPOTSGATE DEL IFE

Lugar especial lo ocupa la Ley Televisa (proyecto de reformas a la Ley de Radio y Televisión y a la Ley de Telecomunicaciones). Aprobada el 4 de diciembre de 2005 tenía como eje medular la pretensión de que los actuales empresarios de la televisión se convirtieran con sólo avisar a la SCT, en operadores de redes públicas de telecomunicaciones,

lo cual les permitiría en el futuro, mediante el uso de las nuevas tecnologías digitales, prestar diversos servicios de telecomunicaciones a través de la frecuencia de televisión que tienen concesionada; es decir que en los mismos seis megahertz que les han sido otorgados en concesión para difundir señales de audio y video asociado puedan efectuar negocios adicionales como, por ejemplo, transmisión de datos, información especializada en tiempo real, video sobre demanda, juegos interactivos, venta de productos, todo ello de manera adicional a la transmisión de televisión digital, con alta calidad de imagen, inclusive en el formato de alta definición, y un sonido de calidad de disco compacto.⁵⁶

La sorpresa que sucedió a la decisión de los diputados se tradujo pronto en una informal coalición en la que concurrieron medios electrónicos e impresos que buscaban apartarse de la hegemonía de las televisoras, medios culturales y educativos, radiodifusoras comunitarias, organis-

⁵⁵IFE. Informe de Fiscalización, 2006, México, IFE, 2007, 200 pp. Javier Solórzano, "Apuntes del Centro: salió carísimo", *El Centro*, México, 25 de mayo de 2007, p. 56.

⁵⁶Fernando Mejía Barquera, "Televisa: convergencia y madrugueté", *Etcétera*, núm. 64, México, febrero de 2006, pp. 3-12.

mos profesionales y académicos así como productores, escritores, periodistas e investigadores que coincidieron en manifestar una profunda alarma frente a la iniciativa que pasó de inmediato a la Cámara de Senadores.⁵⁷

El 11 de abril del 2006 el presidente Vicente Fox publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, sin ningún cambio o modificación a lo propuesto por las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos del Senado. Es decir, con este trámite entraba en vigor la llamada Ley Televisa, en los mismos términos en que se había aprobado en la Cámara de Diputados hacía poco más de cuatro meses.⁵⁸

Dos personajes clave en el recurso de inconstitucionalidad de la citada Ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Javier Corral y Manuel Bartlett, analizaban en los siguientes términos el contexto en que se había aprobado: a) Javier Corral, todavía senador del PAN puntualizaba que era imprescindible que el Congreso legislara para frenar el enorme dispendio de partidos y candidatos en los medios electrónicos, particularmente en la televisión, la que se lleva todas las ganancias del “mayor negocio privado con recursos públicos”. Y más adelante subrayaba que los políticos “están arrodillados frente a las televisoras, y ni siquiera han sido capaces de generar las reglas necesarias para disminuir el costo elevado y desigual de la publicidad electoral, las carretadas de dinero a unos cuantos”. b) Manuel Bartlett, también senador del PRI señalaba que la aprobación de la Ley Televisa en el Senado “fue el resultado evidente de un pacto de los candidatos Felipe Calderón y Roberto Madrazo con las televisoras, operado por las coordinaciones de las fracciones del PRI y del PAN con la connivencia del gobierno foxista”.⁵⁹

⁵⁷Raúl Trejo Delarbre, “Televisa y el pensamiento único”, *Etcétera*, núm. 65, México, marzo de 2006, pp. 35-38.

⁵⁸Fernando Pescador, “Publica Fox decreto de reformas en radio y tv”, *Milenio Diario*, México, 12 de abril de 2006, p. 18. Fabiola Martínez, “Se doblegó Vicente Fox y con su firma consolidó al duopolio de las televisoras”, *La Jornada*, México, 12 de abril de 2006, p. 3.

⁵⁹Manuel Bartlett Díaz, “Cómo fue y será esa ley”, *Enfoque*, suplemento político del periódico *Reforma*, México, 9 de abril de 2006, p. 4.

Sobre el particular Aguayo Quezada era bastante claro en su análisis:

Se avizora una tragedia. El espaldarazo de Vicente Fox a la Ley de Radio y Televisión conduce a, y se ensancha con unos comicios presidenciales en los que el juego sucio es otro indicio de que está gestándose un fraude electoral. La sinopsis de la desgracia es clarísima. Un aspirante a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador, tomó la delantera y esto sumió en la desesperación a los otros candidatos con posibilidades. Los barones de la comunicación aprovecharon el momento para blindar sus intereses y aprovechándose de la vulnerabilidad de Felipe Calderón y Roberto Madrazo y de la complicidad, ignorancia y frivolidad de la mayoría de los diputados y senadores, impusieron la Ley de Radio y Televisión, que Fox acaba de promulgar. Los indicios públicos y las pláticas privadas confirman que Calderón y Madrazo recibieron la promesa de que serían beneficiados.⁶⁰

Sin embargo, poco les duró el gusto ya que el 6 de junio del 2007 la SCJN declaró fundada la acción de inconstitucionalidad sobre la Ley Televisa, dándole un durísimo golpe al duopolio televisivo, quedando sin efecto legal 28 de los 74 artículos de la citada Ley, donde figuraba la columna vertebral del gran negocio planeado por los consorcios mediáticos.⁶¹

Por otra parte, a mediados del 2007 el IFE anunció que lanzaría una de las investigaciones más importantes de su historia reciente: encontrar a los responsables que contrataron 281,000 comerciales de radio y televisión que los partidos no acreditaron en sus cuentas de la elección del 2006.

No es un asunto menor, pues si bien la cantidad involucrada hasta ahora ni de lejos se asemeja a las correspondientes a los escándalos del Pemexgate y Amigos de Fox (que significaron multas de mil millones y casi 400 millones de pesos, respectivamente), en esencia podría representar un grave golpe (uno más) a la calidad de nuestra democracia (cualquier cosa que eso signifique en México). Todos los partidos reportan un sobregiro de spots, según el monitoreo, aunque en distinta proporción.⁶²

⁶⁰Sergio Aguayo Quezada, "La Tragedia", *Reforma*, México, 12 de abril de 2006, p. 11.

⁶¹Manuel Velázquez, "La Ley Televisa se volvió mortal", *El Centro*, México, 1 de junio de 2007, p. 18. Carlos Jiménez, "Corte anula concesiones perpetuas en radio y TV", *La Crónica*, México, 1 de junio de 2007, p. 1. Andrés Becerril y Jesús Aranda, "Golpe a la Ley Televisa. Declara la Corte inconstitucional el refrendo automático", *La Jornada*, México, 1 de junio de 2007, p. 3.

⁶²J. Antonio Crespo, "Spots de origen incierto", *Excelsior*, México, 25 de mayo de 2007, p. 9. Leo Zuckerman, "El spotgate", *Excelsior*, México, 24 de mayo de 2007, p. 4.

El enorme agujero descubierto por el IFE en la contratación de espots en radio y televisión podía ser la punta del iceberg, un indicio de una cloaca mayor. La revisión de la Comisión de Fiscalización arrojaba que 281,000 comerciales de todos los partidos, difundidos en las campañas, no tenían sustento documental y no se sabía de dónde habían salido los recursos para pagarlos.

Muchas dudas, pero algunas certezas: el PAN no documentó la transmisión de 75,840 espots; el PRI y PVEM traen volando 144,609 anuncios; PRD-PT-Convergencia 47,779; el PANAL 11,838 y el PASC 960 espots sin facturación.

El IFE llegó a este hallazgo luego de una comparación entre los reportes de los gastos de campaña que por ley entregaron los partidos al instituto, y un monitoreo que ordenó el IFE a la empresa IBOPE –que junto con el monitoreo de información periodística costó al erario 40 millones de pesos-, levantado en 20 ciudades del país. El monitoreo cuenta con 2 millones de horas de grabación de respaldo –ya que registra cinco minutos antes y cinco minutos después de cada spot, sea en radio o TV–, lo que permite identificar, con un margen muy reducido de error, a favor de quién fue el spot, si es duplicado o no el día, la hora, y el contexto mediático en el que se difundió.⁶³

Es en este contexto que los ministros de la SCJN por unanimidad consideraron constitucional el artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, que obliga a los concesionarios a informar al IFE sobre la propaganda que haya sido contratada por los partidos.

Los ministros asimismo estuvieron de acuerdo con que los concesionarios de radio y televisión deben informar también los ingresos por esto, conforme a la metodología y formatos que para el efecto emita el IFE.⁶⁴

Estamos frente a “partidos que son cárteles de la política” y actúan como tales. Deciden quiénes participan en ella y quiénes no; deciden cuánto dinero les toca y cómo reportarlo; deciden las reglas del juego y resisten demandas para su reformulación; deciden cómo proteger su feudo y erigen barreras de entrada ante quienes intentan democratizarlo. Son partidos que canalizan el dinero público para pagar actividades que no tienen

⁶³Ricardo Alemán, “Partidos tramposos”, *El Universal*, México, 23 de mayo de 2007, p. 26a.

⁶⁴Omar Sánchez de Tagle, “Medios deben rendir cuentas al IFE”, *Milenio Diario*, México, 5 de junio de 2007, p. 12.

nada que ver con el bienestar social; organizaciones multimillonarias que en lugar de transmitir demandas legítimas desde abajo, ofrecen empleo permanente a los de arriba; organizaciones que extraen sin representar y usan recursos de la ciudadanía sin explicar puntual y cabalmente su destino; agencias de colocaciones para una clase política financiada por los mexicanos, pero impermeable ante sus demandas.

Partidos dependientes, pero no de los electores sino de los medios electrónicos. Cadenas de televisión y estaciones de radio que en la elección del 2006 recibieron el 80 por ciento de los recursos otorgados a los partidos para sus campañas, o sea 2 mil 500 millones de pesos... Huellas del veneno que corre a lo largo del andamiaje electoral y merma la confiabilidad a la cual –como sus patrocinadores– tenemos derecho. Veneno que el IFE puede detectar pero ante el cual no tiene un antídoto eficaz por dos motivos: el modelo de fiscalización que impera en México y los incentivos que tienen los partidos para violar sus reglas. Las sanciones no funcionan como un disuasivo, el monitoreo concluye un año después de la elección, las irregularidades detectadas no invalidan el triunfo conseguido con ellas, la expectativa de más dinero público –en función del voto– obtenido crea razones para exceder los topes en vez de respetarlos.⁶⁵

REFORMA ELECTORAL 2007, BARONES MEDIÁTICOS Y NUEVO PRESIDENTE DEL IFE

Los barones del dinero y de los medios electrónicos de difusión masiva (radio y televisión) aplicaron marcaje personal a la Comisión Tripartita del Senado (PRI, PAN Y PRD) que dialogó con ellos el 14 de septiembre del 2007 en torno de la reforma electoral que calificaron como “casi expropiatoria” y que “significa una mordaza como la que tuvimos por 70 años”.⁶⁶

Sin embargo, por unanimidad las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y la de Estudios Legislativos del Senado de la República aprobaron la prohibición de que los partidos políticos contraten tiempos de propaganda en radio y te-

⁶⁵Denisse Dresser, “Envenenados”, *Reforma*, México, 21 de mayo de 2007, p. 17.

⁶⁶Rico Pesado, “El gobierno del PAN negocia los derechos políticos a cambio de más impuestos”, *Vértigo*, núm. 339, México, 16 de septiembre de 2007, pp. 8-16.

levisión en todo momento, acordando modificar nueve artículos constitucionales: el 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134. Asimismo, se consensó la salida escalonada de tres consejeros del IFE, encabezando la lista Luis Carlos Ugalde.⁶⁷

No obstante, lo que comenzó como una reforma constitucional en materia electoral, que prometía un cambio importante en las principales reglas de la competencia por el poder, *resultó poco alentadora* en su fase terminal. La publicación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el 14 de enero de 2008 marcó el punto final en materia de legislación; sin embargo, en un balance preliminar se pueden plantear muchas dudas y abiertos cuestionamientos sobre los cambios. Además, la renovación de los consejeros electorales finalmente se destrabó en la Cámara de Diputados con el nombramiento del candidato más débil, el doctor Leonardo Valdez Zurita.

En suma, entre lo que se prometió y sus resultados, entre lo que no se hizo y lo que se legisló para controlar a la autoridad electoral, entre lo que queda sobre la mesa y los desafíos que vienen en el corto plazo tenemos una reforma de claroscuros, con algunos avances indudables, pero sin la fuerza para reconstruir la confianza y conducir el conflicto dentro de los márgenes institucionales. Estamos indudablemente ante un problema estratégico de la mediocracia:

a) En la nueva relación entre política y medios masivos hay avances, sobre todo por la prohibición de compra de tiempo y por la imposibilidad de difusión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales, sin dejar de lado la despersonalización de la propaganda oficial. No compartimos las posiciones empresariales y de un grupo de intelectuales sobre supuestos atentados a la libertad de expresión de la reforma.

b) En materia de financiamiento, consideramos que los legisladores nos vendieron gato por liebre, porque en efecto hay una disminución del gasto para campañas, pero el gasto ordinario sigue igual, así que en los próximos 10 años el tan celebrado ahorro sólo será de 11 por ciento de acuerdo con los cálculos del propio comité.

c) Sobre la fiscalización de los gastos de los partidos, hay un avance en la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la

⁶⁷Fernando Mejía Barquera, "La CIRT electoral", *Etcétera*, núm. 84, México, octubre de 2007, pp. 5-7.

fiscalización de una comisión de consejeros hacia un órgano unipersonal es una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el Consejo General del IFE.

d) Desde que en 1996 se aprobó una reforma que dota a los partidos políticos de financiamiento económico millonario para participar en elecciones, los recursos que les son destinados han generado desde entonces severas críticas sobre las cantidades asignadas. Uno de los señalamientos constantes es que el marco legal vigente promueve la creación de partidos políticos familiares o de membrete. En 2003, como resultado del monto otorgado (4,843'223,884 pesos) participaron 11 institutos políticos, de los cuales la mitad perdió su registro en esos comicios: Fuerza Ciudadana, México Posible, Liberal Mexicano, Alianza Social y Sociedad Nacionalista, entre otros. Sobresalen dos ejemplos de los llamados partidos familiares: I) el partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), que desapareció del escenario político y dejó al IFE una deuda de más de 200 millones de pesos en multas por malos manejos financieros. Entonces la familia Riojas (el padre, la esposa, hermanas y hasta hijos) monopolizaba la dirigencia, adquiría la mayor parte de sus insumos a empresas donde ellos mismos eran los principales accionistas. Sin embargo, el negocio familiar detectado por el IFE, nunca pudo ser sancionado tras la desaparición del partido y tampoco fue posible cobrar las multas a que se hizo acreedor. II); y El Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que desde hace más de diez años siempre ha estado en manos de Jorge González Torres, dueño y patrón de este organismo político, mismo que ha heredado a su hijo, el llamado "niño verde", Jorge González Martínez. Sus estatutos son un homenaje indignante al autoritarismo ya que ninguna asamblea resulta legal si González Torres no está presente, además de que tiene derecho de veto sobre la Asamblea Nacional. Siempre sobreviviendo en alianza con el PAN o con el PRI su registro y el monto de su financiamiento han sido pactados desde los convenios de coalición.

2008-2009: PODERES FÁCTICOS VS LEGISLADORES

Durante 2009 los ocho partidos políticos con registro en el IFE contaron con un presupuesto de 3,730.6 millones de pesos para financiar sus actividades ordinarias, de

campana y específicas, lo que representa apenas 6.2 por ciento menos de los 3,978'645,411 pesos que recibieron para el año electoral de 2006 y previo a la reforma que les prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión.

Los recursos *por financiamiento* que recibieron en 2009, es superior a los 2,614'731,443.62 pesos que recibieron en 2008, así como a los 2,669'483,591.88 pesos de que dispusieron en 2007.

De esta manera, se observa que los *partidos políticos* siguen recibiendo *cantidades multimillonarias de financiamiento*, pese a que con la reciente reforma electoral se redujeron los montos de entrega para hacer campañas. (dichos montos equivalen a dos veces el monto aproximado que el gobierno federal destinará al Programa de Preservación del Empleo y a dos años de pagos de Procampo, por citar sólo dos ejemplos). No obstante, la cantidad de recursos que les llega para su operación no sufrió ninguna baja.

La *relación entre poder político y poder mediático* se convirtió en el asunto más importante de la *agenda de la nueva reforma electoral*: por un lado, *los comunicadores defienden los ingresos, que les representan ganancias millonarias, y los empresarios exigen que se les mantenga la posibilidad de incidir en la contienda electoral*. De la parte contraria, *los legisladores aprovecharon para constitucionalizar la partidocracia*. En tanto el grueso de la *ciudadanía se mantiene en el papel de espectador, pues los pronunciamientos de algunas organizaciones de la sociedad civil* (con sus excepciones, tal vez como AMEDI y ciertos analistas) son en general minimizados por los grandes medios. La *batalla apenas comienza*: *los dos poderes confrontados para defender sus privilegios, y la ciudadanía que reclama su momento para intervenir y demandar sus derechos, que parecen ajenos a los postulados por los dos contendientes*.

BALANCE CRÍTICO Y CONCLUSIÓN

Como rasgo sistémico, la corrupción política en México incide sobre la naturaleza, el contenido y la dirección de la democracia y los procesos electorales. Huntington sostiene que la corrupción es un sustituto de la reforma, y Johnson afirma que socava a la reforma.⁶⁸

⁶⁸ P. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 61. Kenneth, F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View*, Nueva York, Praeger, 1984, p. 33.

En esta perspectiva, algunas de las lecciones que deja la elección intermedia de 2009 sobre el triángulo dorado: partidos-dinero-medios son las siguientes:

Desaliento ciudadano

El distanciamiento de la gente de la política se volvió uno de los temas de discusión más intensos. Así, se observó que el interés de los ciudadanos y los medios respecto a las elecciones no se centró en los candidatos y sus proyectos, tampoco en las expectativas en torno a la organización electoral, sino en la mediocridad de las propuestas partidistas y los llamados para anular el voto.

La disputa por retornar al viejo modelo de comunicación política

La disputa por regresar al viejo modelo de comunicación política se volvió el tema medular que enarbó el duopolio televisivo. De igual manera, las corporaciones mediáticas buscaron por todos los medios a su alcance echar abajo la reforma electoral de 2007 mediante de sentencias judiciales, tanto locales como federales.⁶⁹

Los amparos de Televisa y tv Azteca

A partir de 2008, con el pretexto de defender la libertad de expresión, las empresas radiofónicas, de la mano de las televisoras, de organismos empresariales como la COPARMEX y de un grupo de escritores promovieron ante jueces de todo el país amparos contra el artículo 41 constitucional. Su protesta tuvo eco y en septiembre de 2008 la SCJN, consideró que los juzgados ordinarios podrían recibir y resolver peticiones de amparo contra reformas constitucionales.⁷⁰

Televisa por su parte, impugnó la constitucionalidad de 14 artículos del nuevo COFIPE. Por medio de su filial Televimex, la empresa de Azcárraga Jean cuestionó artículos como el 49, que prohíbe a particulares la contratación de propaganda electoral y designa al IFE como garante único del acceso de los partidos a la radio y televisión.

⁶⁹Raúl Trejo Delarbre, "Contrarreforma en varias pistas", *Zócalo*, núm. 113, México, julio de 2009, pp. 30-31.

⁷⁰*Ibidem*.

También el artículo que le otorga al IFE 48 minutos diarios durante los procesos electorales y señala horarios de transmisión; el que asigna 18 minutos diarios durante precampañas, y el que obliga a las televisoras a sujetarse a las pautas que envíe el órgano electoral. Además, serán objeto de análisis constitucional varios artículos que establecen reglas para difusión en elecciones estatales, pues la reforma también asignó al IFE el control en el tema de radio y televisión para este tipo de comicios.

En su demanda de amparo Televisa señala que el COPIFE no es una ley que garantice la equidad entre los contendientes en una campaña política, ya que beneficia a los candidatos de partidos fuertes, como PRI, PAN Y PRD.

El amparo de Televimex, de hecho, es más amplio que el promovido por TV Azteca, que sólo impugnó seis artículos del COPIFE, aunque coincide en su cuestionamiento por la obligación de sujetarse a las pautas de transmisión ordenadas por el IFE.

Indiscutiblemente la reforma electoral de 2007 no podrá consolidarse si no va acompañada de una nueva Ley de Medios. De igual manera, mientras subsistan los resquicios legales que permite la Ley de Amparo vigente, el duopolio televisivo (Televisa-TV Azteca) seguirá dejando al IFE como una institución inoperante y sin facultades de sanción.

El TRIFE vulnera a la reforma electoral

En mayo de 2008 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) decidió revocar la prohibición que el IFE le había impuesto al PVEM respecto de los spots donde algunos de sus diputados aparecían haciendo propaganda electoral con el pretexto de informar sobre su actividad legislativa. Con lo anterior, el TRIFE dio un golpe certero a la reforma electoral del 2007. Otras sentencias que se sumaron a la anterior fueron en exceso generosas con el interés del duopolio televisivo.

Sin criterios claros ni firmes, en la actitud de esas autoridades electorales predominó a veces el pasmo, en otras ocasiones la complacencia con el interés de Televisa y TV Azteca. Algunas versiones sugieren que el gobierno federal participó del cabildeo ante el TRIFE para propiciar sentencias como la que absolvió al Partido Verde por hacer propaganda electoral disfrazada de información legislativa.⁷⁴

⁷⁴*Ibidem.*

Lo anterior confirmaría la hipótesis que plantea que el gobierno de Felipe Calderón se ha subordinado a los intereses de las televisoras privadas.

El caso Sodi y la hija de Salinas Pliego

El 23 de mayo del 2009, durante la transmisión del partido de futbol soccer Pumas de la UNAM contra el Puebla en el canal dos de Televisa, apareció un recuadro en la parte superior de la pantalla, con una inesperada entrevista de dos minutos con el candidato del PAN a delegado en Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi quien expuso algunas de sus promesas en caso de ser triunfador. Sodi expresó que no se trataba de un espacio pagado, sino resultado de su excelente relación con Televisa. No obstante, se confirmó tiempo después que la entrevista sí estaba pactada, aunque Sodi lo había negado. En efecto, en caso de que hubiera pagado dicha aparición tanto el candidato Sodi como Televisa habrían violado la prohibición a la venta de espacios para propaganda. Y si se trató de un regalo, también habría sido ilegal por haber rebasado los límites que tuvieron para sus gastos de campaña los candidatos a delegados de la ciudad de México. Lo anterior, no resultó una sorpresa en virtud de que Televisa y TV Azteca se dedicaron de manera permanente en sus noticieros a brindar espacios privilegiados a personajes públicos con intereses políticos futuros, como el caso de Marcelo Ebrard y Enrique Peña Nieto. Esta promoción violaba la disposición constitucional (artículo 134) que prohíbe la contratación de espacios para la “promoción personalizada” de los gobernantes.

Más aún, Televisión Azteca de manera abierta durante la temporada electoral promovió una campaña en favor de un “México Verde”. De manera paralela se desarrollaba la campaña del PVEM, en cuya lista plurinominal en la IV circunscripción se encontraba Ninfa Salinas Sada, la hija de Ricardo Salinas Pliego, el dueño de TV Azteca.

La contrarreforma va

Desde que se promulgaron la reforma constitucional de noviembre de 2007 y las Reformas de enero de 2008 al COFIPE, la compra-venta de espacios para propaganda política en radio y televisión están prohibidas. Incluso las sanciones pueden llegar a la cancelación del registro del partido o

candidato que compren espacios para propaganda o la suspensión de concesiones para las empresas radiodifusoras que se presten a este tipo de acciones. No obstante, durante las elecciones intermedias del 2009 algunos partidos y candidatos pagaron para obtener espacios en medios de comunicación, especialmente en algunas entidades del país. De esta manera, los partidos y candidatos que actuaron en este sentido se convirtieron en cómplices de la contrarreforma que en los hechos emprendieron televisoras y radiodifusoras privadas para infringir las disposiciones legales en materia de propaganda política, trazando un escenario favorable que en 2012 les permita seguir lucrando con el viejo modelo –y Legislación– de comunicación política.⁷²

En suma, si bien no debería haber conexión entre financiamiento y corrupción política, lo cierto es que el primero se ha convertido en distintas ocasiones en fuente principal de corrupción tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados, principalmente por tres factores: 1) demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más caras, a las que no son ajenas la sofisticación de campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente la televisión; 2) disminución creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación, de los partidos va decreciendo, y 3) ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.⁷³

En este lento y complicado proceso de transición democrática, los riesgos de involución o estancamiento no están del todo superados. Por lo anterior, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del cambio en la forma de hacer política, esto es, la actitud, los valores y el comportamiento de la clase política, para dejar de lado el modelo de “políticos de negocio”. De ahí la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electorales, por cuanto consideramos que es este un instrumento fundamental no sólo para combatir la corrupción, sino además, para ejercer un mayor

⁷²*Ibidem*. Jenaro Villamil, “Cómo burlan la ley”, *Zócalo*, núm. 113, México, julio de 2009, pp. 26-28.

⁷³Daniel Zovatto, “La financiación de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 10, febrero de 1998, pp. 45-82.

control –institucional, interpartidario y de la opinión pública– sobre los funcionarios electos y la clase política.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

ACEVES GONZÁLEZ, Francisco, "La influencia de los medios en los procesos electorales: una panorámica desde la perspectiva de la sociología empírica", *Comunicación y Sociedad*, núm. 18 y 19, México, Universidad de Guadalajara, mayo-diciembre de 1993.

AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993.

———, *La guerra de Galio*, México, Cal y Arena, 1992.

ALONSO, Jorge (coord.), *Cultura política y educación cívica*, México, Porrúa, CLIH, UNAM, 1994.

ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo y Enrique Sánchez Ruiz, *Comunicación social, poder y demacrada en Aléxico*, México, Universidad de Guadalajara, 1986, 214 pp.

———, Gilberto Fregoso Peralta y Raúl Trejo Delarbre, *Así cayó el sistema: comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp.

ARRIAGA, Patricia y José Baldivia, *Estado y comunicación social*, México, Nueva Imagen, 1985, 225 pp.

ARBÓS, Xavier y Salvador Guiner, *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1993, 112 pp.

ATTALI, Jacques, *Milenio*, México, Seix Barral, 1992, 109 pp.

BECERRA ACOSTA, Manuel, *Dos poderes*, México, Grijalbo, 1985, 200 pp.

CALVINO, Italo, *Seis propuestas para el próximo milenio*, Madrid, Siruela, 1989, 144 pp.

CAMACHO SOLÍS, Manuel, "El Estado mexicano del futuro", *Plural*, núm. 38, México, noviembre de 1994.

CAMP, Roderic, Charles Hale y Josefina Zoraida Vázquez, *Los intelectuales y el poder en México*, México, Colmex, 1991, 900 pp.

———, *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México, FCE, 1988, 320 pp.

CAZÉS, Daniel, "Los partidos en la prensa", *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 1992.

CORDERA, Rolando, "Medios de comunicación y sociedad civil en los tiempos del tránsito", en *Medios, democracia y fines*, México, UNAM, 1990.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1977, 264 pp.

CREMOUX, Raúl, *Comunicación en cautiverio*, México, Planeta, 1977, 264 pp.

- DORNBIERER, Manú, *El Prinosaurio: la bestia política mexicana*, México, Grijalbo, 1994, 350 pp.
- ESTEFANÍA, Joaquín, "La prensa del siglo XXI", *Intermedios*, núm. 5, México, RTC, diciembre de 1992.
- FETSCHER, Iring, *La tolerancia*, España, Gedisa, 1994.
- FUENTES, Carlos, "Los escritores y la política", *Plural*, núm. 13, México, octubre de 1972.
- GÓMEZ MOMPART, Joseph, "Modelos de prensa de masas desde la perspectiva histórica", *Voces y Cultura*, núm. 5, Barcelona, 1993.
- GROSSI, Giorgio, *La comunicación política moderna: entre partidos de masa y mass-media*, Milán, Franco Angeli Editore, 1983, 180 pp.
- HENRÍQUEZ, Elio, "Piden reconocimiento político para las comunidades indias", *La Jornada*, México, 19 de octubre de 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- JALIFE, Alfredo, "El SubMarcos y la guerra de la comunicación", *Origina*, núm. 29, México, octubre de 1995.
- JENSEN, Joy, *Liberalism, Democracy and the Mass Media*, Illinois, Institute of Communication University Illinois, 1976.
- JOHNSON, Kenneth F., *Mexican Democracy: A Critical View*, Nueva York, Praeger, 1984.
- KRAUZE, Enrique, *Textos heréticos*, México, Grijalbo, 1992, 228 pp.
- KOLAKOWSKI, Leszek, *La modernidad siempre a prueba*, México, Vuelta, 1993, 202 pp.
- LE BERT, Pablo, *Crónicas de campaña*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1993, 319 pp.
- LINDAU, Juan, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1993, 164 pp.
- LIRA, Carmen, "Entrevista a Marcos", *La Jornada*, México, 25-27 de agosto de 1995.
- MARTÍNEZ, Omar, "Proceso vs. la prensa vendida", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 29, México, mayo-junio de 1993.
- MEJÍA BARQUERA, Fernando, "La historia de los medios mexicanos en 1992", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 29, enero-febrero de 1993.
- MERINO, Mauricio, *La democracia pendiente*, México, FCE, 1993, 125 pp.
- MORAGAS, Miguel de, *Sociología de la comunicación de masas*, Barcelona, Gustavo Gilli, 1985, 215 pp.
- MUSACHIO, Humberto, "Medios de comunicación: mucho ruido, cero avance", *Voz y Voto*, núm. 33, México, noviembre de 1995.
- O'DONELL, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

- ORTIZ PINCHETTI, J. Agustín, *La democracia que viene*, México, Grijalbo, 1989, 354 pp.
- PACHECO, José Emilio, "Los escritores y la política", *Plural*, núm. 13, México, octubre de 1972.
- PAZ, Octavio, *El peregrino en su patria*, México, FCE, 1987, 248 pp.
- , *Posdata*, México, Siglo XXI Editores, 1972, 70 pp.
- RAMOS ESQUIVEL, Alejandro, *Sucesión pactada: la ingeniería política del salinismo*, México, Plaza y Valdés, Financiero, Porrúa, 1993, 260 pp.
- ROBLES, Martha, *La metáfora del poder*, México, Porrúa, 1993, 260 pp.
- ROJAS, Rosa, "Presentó la parte oficial al EZLN su propuesta de Ley de Medios", *La Jornada*, México, 16 de noviembre de 1995.
- ROSZAK, Theodore, *El culto a la información*, México, Grijalbo, 1990, 273 pp.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Tríptico de la dependencia", *Plural*, núm. 38, México, noviembre de 1974.
- SARTORI, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza, 1994, 149 pp.
- SALÍS, Beatriz y Francisco Avilés, *Reforma política y derecho a la información*, México, UAM-Xochimilco, 1985.
- SUÁREZ ÍÑIGUEZ, Enrique, *Los intelectuales en México*, México, El Caballito, 1980, 290 pp.
- TREJO DELARBRE, Raúl, *La sociedad ausente: comunicación, democracia y modernidad*, México, Cal y Arena, 1992, 244 pp.
- , "Videopolítica vs. mediocracia: los medios y la cultura democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México, UNAM-LLS, julio-septiembre de 1994.
- , "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- VILLARREAL, René, "La experiencia mexicana", *Plural*, núm. 38, México, noviembre de 1974.
- ZERMEÑO, Sergio, *México: una democracia utópica*, 13a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1990, 300 pp.
- ZOVATTO, Daniel. "La financiación de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 10, febrero de 1998.

Los partidos políticos en México: del estamento privilegiado a la sujeción al Estado de Derecho

Gonzalo Farrera Bravo

Pues si alguien desea realmente servir al Estado, no deberá empezar construyendo nuevos muelles, barcos y arsenales, sino que deber, en el sentido de Sócrates, mejorar a los ciudadanos.

Die Platon Dialoge, "Der realen politischen"

LA EXCEPCIÓN A LA REGLA

La evolución del estudio de los partidos políticos en México no sería comprensible si no entendemos un hecho *sui generis* de la política en México: la hegemonía de un solo partido y el nacimiento de las instituciones políticas con una misma lógica: la de la concentración del poder.

Dentro de la doctrina de los partidos políticos es recurrente encontrar afirmaciones que dicen que al hablar de partidos políticos se presupone un sistema democrático, en el cual un régimen de partido único es una contradicción en sí mismo.¹

En esta contradicción nace el caso mexicano, muy alejado del paradigma democrático occidental y sobre todo de un funcionamiento de corte aceptable dentro de la idea de una democracia representativa, liberal y pluralista, sino que más bien es bastante próxima a la idea del politólogo Wolfgang Merkel en *Defekte Demokratie*.²

¹Gerry Stoker, "Local Governance and Democracy in Twenty-First Century", *Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, IDEA, 2004.

²Merkel y Andres Busch (eds.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt Mein, UTB, 1999.

¿Cómo se llegó a esta *Defekte Demokratie*? Una explicación histórica fue el prolongado periodo de disturbios políticos que provocó la desintegración del imperio español; México quedó sin instituciones capaces de absorber y regular los conflictos. Éstas sólo podían ser creadas por medio del triunfo militar de ciertas fuerzas políticas o de un acuerdo de élites armadas, y a éstas les llevó un tiempo construirse.

Cuando finalmente lo hicieron estas instituciones políticas tendieron a ser sumamente excluyentes “oligárquicas”.³ No obstante, en la medida en que las élites fueron capaces de procesar sus conflictos en paz; en el caso más típico la forma de ejercer el poder tuvo una variante un tanto anómala.

Otras de las causas que atribuye Merkel para la *Defekte Demokratie*:

a) *El inicio de la Modernización*: es una de las causas para el surgimiento de las democracias defectuosas, partiendo de la transición del Estado semi-moderno que tuvo como referencia a las élites que concentraban los intereses económicos y políticos.

b) *El nivel de la modernización*: esta es otra de las causas en que las democracias defectuosas sientan su base, es decir en el bajo crecimiento económico-social bajo de un gran número de habitantes de estos estados. La distribución asimétrica de lo económico, cultural e intelectual provocó una notable inequidad social en la manera de ejercer el poder, complicando el ejercicio de los derechos consagrados en las constituciones y los estándares democráticos.

c) *Las crisis económicas*: éste es otro de los indicadores fuertes de esta taxonomía, ya que promueve la institucionalización defectuosa, sobre todo en sistemas presidenciales y semipresidenciales.⁴

d) *El capital social*: otro factor es la baja inversión en capital social que realizan las democracias defectuosas, lo que provoca la marginación de las clases sociales además de la que concentra los dineros públicos en pocas manos. En palabras de Alexis de Tocqueville, el capital social tra-

³Adam Przeworski y Carolina Curvale, “¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?”, en Francis Fukuyama (comp.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Buenos Aires, FCE-Fundación Grupo Mayan, 2006.

⁴Esta afirmación tiene evidencia empírica en el trabajo de Lipset: *Social Requisites for Democracy* Baltimore, Johns Hopkins Press, 1981. Además se coincidimos con la afirmación de Juan Linz con respecto de que en las jóvenes democracias el sistema presidencialista provoca condiciones adversas para su consolidación, a diferencia de los de índole parlamentaria. Linz: “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins Press, 1990.

baja en contra de las tendencias monopólicas tanto en lo político como en lo económico.⁵

e) *La sociedad civil*: es otro de los grandes factores para la formación de un sistema de partidos bien institucionalizado, así como de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Sin la institucionalización de la interacción de la ciudadanía, se evita la intervención de la misma como intermediaria con el Estado, promoviendo el ejercicio de los derechos políticos, la protección de los derechos fundamentales y la representación política en el Parlamento. Cuando una sociedad civil está organizada ello provoca la interacción de las opiniones y de los puntos de vista consagrados en las diferentes cosmovisiones de la sociedad, fomentando la diversidad y la libre expresión de los miembros de la ciudadanía.

f) *Un régimen autoritario predecesor*: un régimen autoritario que tuvo un efecto pacto trascendental en la cultura política de la sociedad, institucionalizando las prácticas de corte corporativo y patrimonialista, en donde la idea de *cheks and balances* fue sustituida por un liderazgo carismático conjugado con un partido político de corte hegemónico.

g) *Las instituciones políticas*: una de las herencias del autoritarismo son el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, que se convierten en los ejes de la interacción política de la sociedad civil y las élites que concentran el poder en dicho sistema político.

Las institucionalización de las prácticas políticas anómalas provoca que la institucionalización de la praxis democrática basada en el Estado de Derecho, sea anormal y mal aceptada por el sistema político en cuestión, eligiendo la manera deformada y en cierto sentido habitual en dicha sociedad como un patrón de conducta que se puede encontrar en todas las capas sociales.⁶

HISTORIA Y POLÍTICA

La vida política durante la época colonial y en el siglo XIX estuvo dominada y restringida casi exclusivamente a las Elites económicas, sociales y políticas. Aunque desde las décadas finales del régimen virreinal las élites no-

⁵Alexis de Tocqueville, *Democracia y pobreza*, Madrid, Trotta, 2006.

⁶Joachim Lauth Hans, "Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie", en Becker Lauth y Gert Pickel (eds.), *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden, 2001.

vohispanas adoptaron crecientemente la nueva concepción liberal, que era producto de la Ilustración y de las revoluciones inglesa, francesa y estadounidense y que se caracterizaba por poner a los individuos libres e iguales ante la ley, y que señalaba que el pueblo era el que debía asumir y ejercer la soberanía –el poder supremo– estas ideas no pasaron de ser en la mayoría de los casos buenas intenciones.

La política en la Colonia siguió siendo, pues, una actividad circunscrita a las elites y a los representantes de los poderes regionales, a una minoría activa, iniciada, que se convirtió en la depositaria y detentadora de la soberanía popular.

En 1877, luego de las guerras civiles entre liberales y conservadores y de la guerra contra la intervención francesa y la restauración de la república, Porfirio Díaz llegó al poder con el apoyo de los caudillos regionales triunfantes y fue capaz, en los años posteriores establecer un Estado nacional.

En el porfirismo fue una minoría la que controló el aparato estatal en sus diferentes niveles, ocupó los principales puestos políticos, se benefició de ellos y se perpetuó en el ejercicio del poder, en muchos casos de manera vitalicia.

En las épocas electorales, la costumbre era constituir apresuradamente clubes políticos alrededor de las figuras políticas que contaban con el favor y el apoyo oficial. A este proceso se le denominaba la “ficción democrática”.⁷

Una vez consumada la gesta revolucionaria de 1910, la élite surgida de ésta dio un giro completo al modo de hacer política, se formó una institución que representaría los intereses de esa élite, así como la ideología del movimiento armado que le dio existencia. Este instituto político se convirtió en el eje de la dinámica política que encumbró a la figura del Ejecutivo, como la máxima expresión de la concentración del poder en su diseño institucional.⁸

La existencia de un partido gubernamental que no había perdido el poder desde su formación hace casi setenta años, aunada a una presiden-

⁷Felipe Ávila Espinosa, “Las elecciones de 1911, un ensayo democrático”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, enero-junio de 2002.

⁸Caroline Beer, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame University Press, 2000.

cia sin contrapesos reales, fueron los dos elementos centrales que permiten calificar al México de la etapa del Partido Revolucionario Institucional, como una democracia limitada o un sistema de pluralismo limitado o siendo más rigurosos: un sistema de corte autoritario.

Como ha quedado establecido, el autoritarismo mexicano ocurre dentro de un marco formal democrático. Esto hace que en el país exista una contradicción constante e insalvable entre las reglas reales del juego político –el autoritarismo– y las reglas formales –las de la democracia liberal. Dentro de esta contradicción, en el espacio o intersticio que ella genera, es donde subsisten los partidos de oposición⁹ es ahí donde se formó y vivió el débil sistema de partidos que existió durante la hegemonía del PRI.

La Constitución de 1857 y luego la de 1917, aún vigente pero con múltiples reformas, son marcos jurídicos-liberales que consagran la división de poderes (aunque esta última sea eminentemente presidencialista) y que proclaman la libertad de asociación política y de sufragio.

La existencia de un sistema democrático, que dé cabida a la oposición legítima, es un supuesto básico de la estructura constitucional mexicana. Sin embargo, la realidad fue otra, pues los poderes metaconstitucionales del Ejecutivo –en particular por su calidad de jefe indiscutible del partido de gobierno y de ciertas prácticas, en especial el fraude electoral– impidieron desde el inicio del régimen el libre juego de los partidos políticos.

La primera campaña electoral del partido oficial, la de 1929, concluyó con una victoria teñida por la sospecha de fraude, pero con un resultado apoyado por y en la gran fuerza del aparato gubernamental, en particular del ejército. Desde entonces la oposición no tuvo ninguna oportunidad real (hasta el año 2000, en las elecciones presidenciales) de ejercer el poder en los estados y aun nacionalmente. Hasta la fecha, su existencia tiene algo de fantasmagórica, pero necesaria para la legitimidad del régimen. Quizás a raíz de la crisis de 1992, algunos partidos de oposición estén en camino de lograr hacer más real y visible su existencia.

El compromiso constitucional del sistema político mexicano con las formas democráticas le exige, para mantener su legitimidad y eficacia, que haya un sistema de partidos mínimamente competitivos, aunque, como se ha dicho, poco efectivo en términos del juego real del poder. Por lo tanto,

⁹Cfr. Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad de las Naciones Unidas, p. 312.

el autoritarismo mexicano no sólo ha tolerado, sino en determinadas coyunturas ha propiciado, la existencia de partidos de oposición que asumen el papel de *loyal opposition*, que presentan un punto de vista diferente que del gobierno, pero sin buscar ejercer el poder directamente.

En efecto, los límites que el sistema ha puesto a la acción de los partidos de oposición son más o menos claros: éstos pueden usar ciertas tribunas públicas para impugnar y poner en duda la legitimidad y la acción gubernamentales, pero no pueden aspirar a ocupar más puestos de elección popular que aquellos que el partido oficial y el gobierno deciden otorgarles, generalmente después de discretas negociaciones, y que siempre son secundarios. Como contrapartida, es necesario reconocer que la oposición, de izquierda o derecha, no ha logrado presentar un verdadero proyecto alternativo de gobierno y se ha supeditado a la regla no escrita, pero real, del sistema.⁴⁰

Un instrumento que ayudó a preservar el dominio de su partido fue la ley electoral, cuya evolución se explica por esta política de equilibrio entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección popular por el partido oficial, y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desaparezca, pues esto último no sólo le haría perder legitimidad interna e internacional al sistema en su conjunto, sino que empujaría a la oposición a desarrollar una política fuera de las instituciones: algo inadmisibles desde la perspectiva del Estado.

La legislación electoral sufrió modificaciones prácticamente en cada periodo presidencial a partir del fin de la Revolución. Los partidos opositores que no son considerados suficientemente funcionales (leales) por las autoridades, simplemente no reciben registro y con ello pierden la oportunidad no sólo de aparecer en las boletas, sino de tener acceso a los medios de comunicación que están disponibles para los partidos con registro, así como de recibir el subsidio estatal que por ley se les otorga.⁴¹

⁴⁰*Cfr.* Guillermo O'Donnell, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

⁴¹Conviene anotar que el Partido Acción Nacional se negó a recibir subsidio hasta épocas recientes (década de los ochenta). Una de las críticas más importantes que han sufrido los partidos políticos en México es esa pérdida de autonomía por recibir recursos del presupuesto público que pueden ser condicionados para tomar una postura en el Congreso o aliarse electoralmente con la formación política en el poder, los denominados "partidos paraestatales", pero consideramos que la regulación estatal es importante ya que puede evitar que los

Las diferentes instancias revisoras de los procesos electorales que la ley pone son formas de control. El punto culminante de este proceso fue la Comisión Federal Electoral, donde están representados los partidos registrados, pero en donde las posiciones gubernamentales tienen siempre asegurada la mayoría. A raíz de la publicación de una nueva legislación electoral en 1987, México cuenta por primera vez con un Tribunal Electoral que funciona como la instancia última en la que se dan respuesta a las quejas de los partidos en el momento en que tengan lugar las elecciones federales. Adicionalmente a las ventajas que la legislación dio al partido oficial está todo el aparato burocrático y judicial del Estado, que sistemáticamente sirvió al partido en el poder y a sus sucesores. Originalmente, todos los burócratas federales estaban obligados a hacer una contribución a las arcas del entonces Partido Nacional Revolucionario.¹²

Esa medida se derogó por ser ilegal, pero ello no ha impedido que esta burocracia facilite el personal y medios materiales al partido oficial y que cuando sea necesario obstaculice, con sus reglamentos e instancias administrativas la oposición. Es justo señalar que, históricamente, la violencia como forma de hacer prevalecer los intereses del partido sobre sus opositores fue perdiendo importancia debido a que los mecanismos de control se habían mantenido dentro de un marco institucional.

Sin embargo, a partir del resurgimiento de la oposición como consecuencia de la crisis económica iniciada en 1972, el papel de la violencia había repuntado un tanto, como los casos de las ciudades de San Luis Potosí, Lagos de Moreno o Piedras de Negras, por sólo mencionar los más notorios. De cualquier manera, la violencia como forma de control tiene un carácter más regional que nacional, su uso no es generalizado ni indiscriminado.

En 1972 el Poder Ejecutivo consideró necesario inyectar vitalidad al sistema de partidos mediante una reducción del 2.5 por ciento de los votos totales necesarios para que los partidos conservaran su registro y su presencia en el Congreso. La Ley Electoral de 1977 estuvo encaminada a crear en México un pluripartidismo limitado que incorporó con un poco más de

partidos políticos recurran a fuentes como el narcotráfico, los empresarios u otros factores reales de poder como opción monetaria.

¹²Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

realismo a los partidos de filiación ideológica de derecha, que constituían a todas luces la segunda fuerza electoral del país y no requerían, para mantener o mejorar su posición, de algún cambio legislativo.

La Ley de diciembre de 1977 (LOPPE) dio a los partidos la categoría de entidades de interés nacional, les concedió acceso permanente a los medios masivos de comunicación y facultó a la Corte para conocer sus quejas sobre violaciones al voto, aunque las resoluciones definitivas en este campo quedaron en manos del Poder Legislativo, es decir, de un cuerpo donde el dominio del partido oficial era indiscutible. Finalmente, el mantenimiento o la pérdida del registro de los partidos quedó condicionado a su capacidad de obtener, por lo menos, el 1.5 por ciento de la votación nacional.

En las elecciones presidenciales de 1988, el Congreso aprobó una iniciativa de ley presidencial para sustituir a la LOPPE con el Código Federal Electoral (CFE). Entre los elementos novedosos, además del Tribunal Contencioso Electoral, al que se hizo referencia y que estará formado por siete miembros nombrados por el Congreso, se encuentra la ampliación de la Cámara de Diputados. Así, la integración de la Cámara de Diputados bajó de una mayoría relativa más de representación proporcional, el espacio de representación de minorías a 200 diputados de representación proporcional.

En cualquier caso, el espacio mínimo para los partidos políticos minoritarios de izquierda y derecha en la Cámara pasó del 25 al 30 por ciento de la conformación ésta. La contrapartida de esta ganancia de las minorías, se fincó en el hecho de que la Comisión Federal Electoral aseguró al partido que obtenga la mayoría de los votos, el mantenimiento de su dominio en el Congreso.

La participación de los partidos de oposición como actores legítimos del sistema tiene que ser objeto de una negociación constante con el gobierno, valga decir, con la Presidencia o por medio de ésta. ¿Cuál fue la ventaja de los partidos políticos de oposición de participar en un juego como el de *Alicia en el país de las maravillas*, si nunca podrán ganar la partida final porque las reglas cambian en favor del partido en turno?

La ventaja fue obvia y la que alentó a la oposición para entrar en el juego oficial, está en asegurarse la tolerancia del poder, si bien siempre relativa, pues los acuerdos entre las dirigencias nacionales de los partidos opositores y las autoridades federales, muchas veces son acuerdos acep-

tados cabalmente por las autoridades locales, cuyos intereses creados, poca ilustración y celo en la defensa de los intereses del partido oficial son con frecuencia excesivos.

Cuando la presencia de la oposición no puede ser negociada con el poder central, ésta tiende a desaparecer o a vivir una existencia muy precaria y riesgosa, como lo demuestra la historia del Partido Comunista Mexicano (PCM), o la de los partidos de coyuntura, como el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) en 1940, o el Partido Democrático Mexicano en 1946, entre otros. Pero la oposición siempre tiene la posibilidad de recurrir a la acción clandestina o a las movilizaciones de protesta, lo que, sin haber llegado a poner en peligro al sistema, sí lo altera y hace pagar un precio político alto; de ahí la conveniencia para el gobierno de tolerarla a fin de controlarla mejor.

Desde la perspectiva de quienes ejercen el poder, la negociación no incluyó la mera presencia de los opositores como actores legítimos, sino también sus campos de acción. Para empezar, las grandes organizaciones de masas del partido oficial, es decir, sindicatos, confederaciones, uniones, etcétera, son zonas en que el gobierno no permitió la presencia de los partidos opositores.

Es por ello que la acción opositora resulta enormemente difícil de expresar cuando se trata no sólo de pedir el voto sino de organizar de manera permanente a la clientela natural del gobierno: los campesinos y los trabajadores. Esta es una de las formas en que el régimen mexicano posrevolucionario aseguró la marginalidad de la oposición: la política de masas fue declarada, de hecho, patrimonio exclusivo del partido oficial.

Las formas en que los partidos opositores hacen llegar su mensaje a la ciudadanía y al gobierno también son objeto de negociación; en ciertos periodos la autoridad puede mostrarse generosa cuando se le solicita permiso para efectuar un mitin o llevar a cabo una marcha, pero en otras no; todo depende del partido, de la calidad de su clientela y de la coyuntura. Lo mismo ocurre con la distribución de propaganda o la colocación de lemas en sitios públicos e incluso con la celebración de reuniones en locales cerrados.

En el periodo comprendido entre 1946 y 1976 la participación electoral en México tiende hacia su institucionalización. En ello tiene que ver en gran medida la restructuración del partido oficial ocurrida en enero de

1946, momento en que el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se convierte en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esa reestructuración implicó, entre otras cosas, que las decisiones relacionadas con la designación de los candidatos de representación popular tuvieran un carácter más centralizado y menos participativo, lo que significó que los procesos y los conflictos fueran más eficazmente regulados. El PRI, desde el principio, se constituyó como su antecesor, en un elemento fundamental de la conformación del sistema político mexicano en su versión contemporánea.

Durante las elecciones de 1946 y 1952, respectivamente, se observaron tensiones políticas importantes dentro del sistema. En la primera tiene lugar la escisión de Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores en la etapa de Manuel Ávila Camacho y en la segunda la del general Miguel Henríquez Guzmán. Este último desprendimiento tuvo una mayor trascendencia que el primero, pues el *henriquismo*, como se conoció a este movimiento, tuvo una mayor capacidad, convocatoria y movilización que el encabezado por Padilla.

México inició el año de 1946 con una redefinición del partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana, constituido en 1938, se convirtió entonces en el Partido de la Revolución Institucional. Su primer candidato presidencial fue Miguel Alemán Valdés, quien había fungido como secretario de gobernación durante el sexenio de Ávila Camacho.

El PRI representó una versión nueva del partido oficial. Si bien, como su antecesor, conserva la estructura sectorial, hay dos rasgos que lo diferencian de éste: el primero, mostrar la capacidad para designar de manera centralizada a sus candidatos de representación popular; el segundo, disminuir de manera notoria la participación de los distintos grupos y sectores del partido en el tipo de designación mencionada.

Estos dos rasgos pueden reunirse en un principio que activa el cambio de designación y en el funcionamiento mismo del partido. Los sectores popular, obrero y campesino conservarían una autonomía relativa en la esfera económica y social de su competencia, pero el Comité Ejecutivo Nacional, como instancia central del partido, se encargaría de canalizar y regular la competencia interna de las distintas facciones y de los sectores del partido. El control de las elecciones pasó así a ser una función de la cúpula del partido y por supuesto del Ejecutivo. Para principios de los años

cuarenta, el sistema político mexicano, y en particular el presidencialismo, se encontraba ya consolidado en gran medida como resultado de la gestión de Cárdenas. Sin embargo, el gran dinamismo económico interno generado por la segunda guerra mundial parecía necesitar, para su continuidad, de mecanismos políticos que garantizaran una mayor estabilidad.

Dentro de la estructura del Estado, la Secretaría de Gobernación fue una pieza clave en el control y la decisión política;⁴³ no es fortuito, por tanto, que el titular de esa dependencia se convirtiera en candidato presidencial y en presidente constitucional para el periodo de 1946-1952, al igual que las elecciones subsecuentes hasta los años setenta. No se olvida, desde luego, el hecho de que antes de Miguel Alemán otros presidentes hayan ocupado esta Secretaría antes de su designación.

La diferencia estribó en que para lograr entonces esta designación del Partido (y el apoyo del Presidente en turno) no se acudió al sector militar o a una fracción de éste, lo que había sido recurrente en otras sucesiones presidenciales. Se trata, por tanto, de la primera vez que la sucesión presidencial tiene lugar en un marco donde sólo intervienen decisivamente mecanismos políticos e institucionales y no militares.

Tal vez el suceso más importante en 1946 fue la decisión secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, de lanzar su candidatura para la Presidencia de la República. Es interesante anotar, como síntoma de la nueva tendencia, que se trataba de un civil. Su fuerza política y su prestigio se basaban en el importante papel que desempeñó, desde la Cancillería, para forjar durante la segunda guerra mundial lo que fue la primera alianza formal entre nuestro país y Estados Unidos. A sus seguidores les pareció que, al contar con el respaldo estadounidense, tenía asegurada la designa-

⁴³Pablo González Casanova, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores-ONU, 1989, p. 103.

La obra de González Casanova, fue influenciada por el comunismo y el socialismo, respectivamente. Lo destacado de este autor es la capacidad de denuncia de la no alternancia del partido en el gobierno, el PRI, respecto a todas las posiciones políticas relevantes en la configuración del Estado mexicano.

Coincidimos con este autor en que el cambio de régimen propuesto, visto en perspectiva, no sería posible ya que la postura comunista de corte de la URSS caería en el futuro, el 9 de noviembre de 1989, con el derrumbe del muro de Berlín que marcó el inicio de la transformación de la URSS en una nueva Rusia.

La crítica al régimen es uno de los baluartes de la obra de González Casanova, así como su crítica al capitalismo de Estado ejercido por el modelo ejercido por el PRI.

ción dentro de un partido oficial, lo que equivalía a obtener la Presidencia. Sin embargo, Padilla no tuvo el respaldo del PRM.

Durante el proceso electoral que tiene lugar entre 1951 y 1952 ocurre la última confrontación abierta de las fuerzas políticas dentro del sistema: una facción quiso imponerse a otra dentro del juego electoral presidencial. A pesar de que se trataba del último desprendimiento político del partido oficial que puso en gran tensión a todo el sistema, todavía está por hacerse una análisis detallado y profundo de por qué surgió el movimiento del *henriquismo*.

Durante la segunda mitad de los años cuarenta, México continuó en la senda del crecimiento económico por la vía de la industrialización con base en la sustitución de importaciones –aunque a un ritmo menor que en los años de la guerra.

En algunos países el electorado elige a un partido y en otros la legislación no les permite competir a los candidatos independientes. La crítica se genera en por qué los partidos no permiten a la ciudadanía el acceso a la pluralidad. Por esta razón el órgano legislativo puede reflejar un amplio ámbito de opinión política organizada. En tales países los cargos ejecutivos y administrativos son elegidos por vía indirecta. Por el contrario, los cargos para ser seleccionados por medio de elecciones pueden englobar a diputados, legisladores, jueces, comisarios y otros administradores. Estos comicios están de acuerdo con la tradición de elecciones directas y a menudo requieren un largo y complejo proceso de recuento de sufragios. Los votantes pueden ser también llamados para aprobar o rechazar propuestas económicas, como exenciones de impuestos y emisión de bonos del Estado, y en estados que mantienen la legislación directa pueden incluso organizar consultas para votar a favor o en contra de una parte específica de la legislación que les había sido remitida.

En México, después del periodo de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, presidente constitucional de México, promulgó la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, como antecedente histórico, una etapa en la que el poder de los “sobrevivientes” de la Revolución de 1910, institucionalizan el ejercicio del poder mediante un partido político *sui generis*, el Nacional Revolucionario, el cual agrupó a los jefes y caciques en torno de esta asociación política formal.

El ejercicio del voto no se celebraba de manera espontánea y los mismos candidatos ponían sus casillas para ser votados, peculiaridad que no daba ninguna certeza sobre la equidad de la competencia, pero en esas épocas no existía dicha noción democrática. Con la instauración de la Comisión Federal Electoral se trata de dar un carácter formal a la realización de los comicios, así como iniciar la cultura del voto en un país en el que el sufragio no ha tenido claridad.⁴⁴

La Ley Electoral de 1946 fue reglamentaria de los artículos 36, fracción primera, parte final, 60, 74 en su fracción I y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el capítulo II, en el artículo 4 se establecía: “La pureza y efectividad del sufragio constituyen la base del régimen representativo democrático federal y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral. Corresponde por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente Ley”.

Es fundamental rescatar que esta norma jurídica permitió la creación de un organismo de vigilancia electoral.⁴⁵ La reflexión que tuvieron los gobernantes sobre la necesidad de contar con un organismo que coordine y regule las elecciones, provocó la instauración de la mencionada Comisión y además en la legislación se estableció cuál sería su denominación y su conformación:

El artículo 6 establecía: “la vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se efectuará a través de una comisión de vigilancia electoral con asiento en la capital de la República”.

El artículo 7 decía: “La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integrará con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo, con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas cámaras o por la comisión permanente y con dos comisionados de partidos nacionales”.

Entre los cambios que introdujo la nueva ley, el más importante fue la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, compuesta por el

⁴⁴José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Calpe, 1995, p. 45.

⁴⁵Fernando Serrano Migallón, *Desarrollo electoral mexicano*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 190.

Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos nacionales.¹⁶

A partir de 1946 y hasta 1987, tanto la composición como las atribuciones de la Comisión Federal Electoral, fueron modificándose, por lo que resulta oportuno destacar los siguientes cambios:¹⁷

El origen de dicho órgano se remonta a la promulgación de la Ley Electoral de Vigilancia Electoral como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía al que se le confió la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, facultad que hasta entonces le correspondía a los gobiernos locales y municipales en sus respectivas órbitas competenciales.

La Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951 le introdujo diversos cambios a la referida Comisión a la cual, a partir de entonces, se le llamó Comisión Federal y dispuso que el Poder Ejecutivo tan sólo contaría con un representante, mismo que desde entonces sería el Secretario de Gobernación, en tanto que el Poder Legislativo contaría con dos representantes, un diputado y un senador. Asimismo, cabe destacar que dicha Ley aumentó de dos a tres el número de comisionados de los partidos y dispuso que debería fungir como secretario de la Comisión aquel notario que ésta misma designara entre quienes tuvieran más de diez años en el desempeño de dicha profesión en la Ciudad de México.¹⁸

La Ley Electoral de 1973 confirmó la integración anterior y le confirió a la Comisión Federal Electoral el carácter de organismo permanente y le otorgó derecho de voz y voto a todos los partidos registrados.

Con posterioridad, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente de 1977 a 1987, ratificó a la Comisión en carácter de organismo responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del

¹⁶Cfr. Carlos Sirvent (coord.), "Reformas electorales y representación política en México, 1940-2000", en *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM-FCPYS-Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 61.

Uno de los puntos que se destaca en el análisis del cambio paulatino del régimen en México, es la evolución de la legislación electoral como detonante del cambio político, coincidimos con este autor ya que los sucesos políticos que provocaron las reformas electorales no fueron resultado de la buena voluntad del Estado, sino de la incertidumbre que provocaba el fraude electoral como constante en las elecciones de nuestro país.

¹⁷Georgette Valenzuela, *Legislación electoral mexicana, 1812-19121 (cambios y continuidades)*, México, UNAM-IIS, 1992, p. 61.

¹⁸Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, p. 16.

proceso electoral en el ámbito nacional y dispuso que se debería integrar con un representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), dos representantes del Poder Ejecutivo (un diputado y un senador), así como un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales.¹⁹

Años más tarde, la LOPPE fue abrogada por el Código Federal Electoral de 1987, el cual en su artículo 164 configuró a la CFE como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de normas constitucionales y legales tendientes a garantizar el derecho a la organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en escala nacional.

En el periodo comprendido de 1946 a 1990 existía en cada uno de los estados una Comisión Local Electoral encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en la correspondiente entidad federativa.

Dichas comisiones, al igual que la Comisión Federal Electoral, tuvieron su origen en la Ley del 7 de enero de 1946 que desprendió de los gobiernos estatales,²⁰ la facultad de coordinar las elecciones federales en cada una de las entidades de la República. Originalmente estas comisiones estaban integradas por tres ciudadanos residentes y dos comisionados de los partidos políticos, fungiendo como presidente de cada una de las comisiones locales el que designara al efecto la Comisión Federal Electoral y desempeñando el cargo del secretario uno de los notarios públicos autorizados para ejercer en la capital de la entidad correspondiente.

Con el tiempo, estas comisiones vieron modificada tanto su integración como sus atribuciones, así, con la promulgación de la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, se dispuso que las comisiones electorales locales se integrarían con tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y con representantes de todos los partidos políticos con voz pero sin voto.

Posteriormente la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 dispuso que las comisiones electorales locales se integraran con cuatro comisionados designados mediante insaculación de las listas que al efecto presentara el Comité Técnico y de Vigilancia del Regis-

¹⁹Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM-III, 2006, p. 272.

²⁰*Ibidem*.

tro Nacional de Electores, así como con un comisionado de cada partido político, precisándose que los representantes de los partidos que tuvieran registro definitivo contarían con voz y voto, en tanto que aquellos que no lo tuvieran sólo se les otorgaría voz. Cada una de estas comisiones contaba asimismo con un secretario, insaculado entre los notarios de la entidad.

Durante la vigencia del Código Federal Electoral de 1987, las comisiones locales electorales continuaron siendo organismos de carácter permanente encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas, integrándose con un Presidente y un secretario designados directamente por el Presidente de la Comisión Federal Electoral, así como con comisionados de los partidos políticos, debiéndose aplicar al efecto el mismo principio que se utilizaba para la integración de la CFE, y de conformidad con cada partido tenía derecho a nombrar un número de comisionados proporcional a su peso electoral, cifra que podía oscilar entre 1 y 16 ya que por cada 3 por ciento de la votación nacional efectiva que hubiera obtenido el partido en la elección anterior, tendría derecho a un comisionado más, precisándose que los institutos políticos que tuvieran más de un comisionado podrían designar a un representante común.

De entre las funciones que le confería el artículo 181 destacaron: a) Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en la correspondiente entidad federativa; b) desahogar las consultas que formularan los ciudadanos; c) sobre los asuntos de su competencia, y d) extender la constancia respectiva a los candidatos a senadores que obtuvieran mayoría de votos y formular la comunicación correspondiente al Colegio Electoral.

La Ley del 7 de enero de 1946 dispuso que en cada uno de los distritos electorales en que se dividieran los estados, el Distrito Federal y los territorios se designaría un Comité Electoral Distrital, compuesto de dos comisionados de partidos y dos residentes del distrito respectivo que se encontrarán en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que tuvieran una reconocida probidad, que no desempeñaran ningún cargo oficial y que tuvieran un modo honesto de vivir. Le correspondía a cada comité designar a la persona que debía fungir como secretario.

Con el tiempo estos comités vieron modificada tanto su integración como sus atribuciones. Así, la Ley Electoral Federal de 1951 dispuso que

en cada uno de los distritos electorales funcionara un Comité Distrital Electoral, con tres miembros designados por la CFE y con representantes de todos los partidos con voz, pero sin voto. Fungía como presidente la persona que designara dicha Comisión disponiéndose que entre los miembros del Comité se debía designar a la persona que fungiera como secretario. Esta integración de los comités distritales electorales se mantuvo hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1973, que les confirió voz y voto a los representantes de los partidos políticos.

También cabe destacar que durante el tiempo en que estuvo en vigor la LOPPE (1987), los comités distritales electorales se estructuraron con apego al mismo principio de las comisiones locales conformadas con cuatro comisionados designados mediante insaculación, de las listas que al efecto presentaba el Comité Técnico del Registro Nacional de Electores, uno de los cuales fungía como su presidente; asimismo, formaban parte de dichos comités un comisionado de cada partido, contando los comisionados de los partidos que tuvieran registro definitivo con voz y voto, en tanto que los comisionados de los partidos que tuvieran registro condicionado tan sólo tenían voz. Cada uno de estos comités contaba con un secretario insaculado entre los comisionados.²⁴

En los términos del artículo 192, para que los comités distritales electorales pudieran sancionar, se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que debía estar el presidente. Toda resolución se tomaba por mayoría de votos y en caso, de empate, también era aplicable al presidente.

De entre las funciones que les confería el artículo 193 a los comités distritales electorales cabe destacar las siguientes:

- a) Cumplir con los acuerdos de la CFE y de la Comisión Local Electoral respectiva, y registrar a los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;
- b) designar por insaculación a los ciudadanos que debían fungir como escrutadores en las mesas directivas de las casillas;

²⁴La idea de descentralizar la función electoral en estas épocas implicaba romper con la centralización que se estableció en México desde tiempos coloniales, ya que la toma de decisiones que caracterizó al modelo presidencialista jamás permitió que las autoridades locales (caciques investidos de poder público) tuvieran decisión propia, ya que “el estilo personal de gobernar”, como lo señalaba Cosío Villegas, se traducía en la designación de corte vertical de los candidatos –futuras autoridades políticas– por parte del Presidente.

- c) resolver sobre las peticiones y consultas que les sometieran los ciudadanos,
- d) asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, en torno al desarrollo del proceso electoral;
- e) registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos;
- f) realizar el cómputo distrital de la elección de diputados;
- g) efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores, y
- h) realizar el cómputo distrital de la votación del presidente, sustanciar y resolver aquellos recursos de su competencia.

Los presidentes de los comités distritales electorales tenían a su cargo la coordinación y el auxilio de las mesas directivas de las casillas de su demarcación territorial, así como proporcionarles la documentación y los útiles necesarios para el desempeño de sus funciones.

Durante la mayor parte del siglo xx, se conservó en México el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal, con una casi imperceptible e intrascendente participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la década de los setenta, en el contexto de la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal. La intervención de la Corte se debió a la certeza que otorga a la calificación electoral por parte del Poder Judicial, pero por las reformas futuras se crearía un órgano especializado del mismo Poder Judicial de la Federación.

En el *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de diciembre de 1977 se publicó el Decreto de fecha 1o. del mismo mes y año, por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones de la Carta Magna, que incluyó el artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores, el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. Durante el año de 1989 se configuraban diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y el cuerpo ciudadano en general. Del dictamen que a resultas de ello elaboró la Comisión se desprendió que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaleciente, por considerar que no había propiciado que las funciones electorales se desempeñaran con la especialización necesaria para el ejercicio de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había dominado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral.²²

Con la reforma constitucional de 1990, se adoptó una nueva fórmula organizativa en la que cambió radicalmente no sólo la denominación sino también la conformación de los órganos de decisión política tanto en el ámbito nacional, como en el estatal y en el distrital, ya que en la conformación de los órganos directivos se dio la participación no sólo a los poderes políticos y sino también al cuerpo ciudadano mediante los llamados consejeros magistrados (Consejo General) y los consejeros ciudadanos (consejos locales y distritales).

En 1990, el Consejo General tenía una composición tripartita, ya que se integraba con representantes del Estado, de la ciudadanía y de los partidos políticos. Esta estructura tuvo por objeto evitar que ningún partido, por sí solo, pudiera tener presencia mayoritaria en los órganos de decisión política del Instituto.²³

Esta reforma le dio al Consejo General del IFE mayor peso en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y que de 1990 a 1994 dicho Consejo se integrara con cinco representantes estatales, seis consejeros magistrados y con representantes de los partidos políticos en proporción a su fuerza electoral.

²²Cfr. José de Jesús Covarrubias, *Derecho constitucional Electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 533.

²³Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho electoral en México (Introducción general)*, México, Trillas, 1999, p. 135.

A partir de enero de 1994, año caracterizado por la incertidumbre y el riesgo político, el discurso de los partidos se movió en dos extremos; por un lado, se dieron propuestas de diálogo y convergencia que buscaron aprovechar las nuevas condiciones de inestabilidad política para crecer en términos electorales.

En este sentido, si bien el Partido de la Revolución Democrática (PRD), único que no apoyó las reformas electorales anteriores, siguió planteando la crítica a la ley electoral, tenía actitudes a favor del diálogo, que lo llevaron a firmar el pacto de civildad propuesto por el IFE el 27 de enero de 1994. Sin embargo, unos meses después, el 12 de julio, se negó a firmar un segundo pacto signado por todos los partidos, respecto al conflicto armado en Chiapas y el EZLN, lo cual fue atribuido a las diferencias al interior del PRD, entre la "línea dura", representada por los antiguos militantes de la izquierda, y la línea "blanda", constituida por algunas facciones de ex priistas en dicho partido.²⁴

La reforma constitucional en materia electoral, así como la del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), llevadas a cabo en 1994, son importantes al menos por dos razones: en primer lugar porque son las primeras que se hacen con el consenso de todos los partidos, incluido el PRD. Segundo, porque afectaron primordialmente la composición de los órganos electorales, desatando algunos nudos que prometían crear condiciones de impugnación electoral que culminaría con las reformas de 1996.

La reforma constitucional de 1994 dispuso en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

- 1) La organización de las elecciones federales es una función que se realiza mediante un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley.
- 2) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en forma puntual desagrega los principios constitucionales al establecer al IFE como un órgano de autoridad electoral autónomo y permanente, bajo cuya responsabilidad se encuentra la función estatal de organizar las elec-

²⁴Carlos Sirvent, *op. cit.*, México, 2002, p. 94.

ciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo y a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

De lo establecido por el artículo 41 constitucional con respecto a la organización de las elecciones, se debe inferir, que el IFE es un delegado autónomo del Estado mexicano para realizar dicha función y que, por lo tanto, entendida la organización de las elecciones federales como un servicio de naturaleza pública, el nuevo órgano de autoridad electoral (1994) realiza sus funciones con el carácter de descentralizado del Estado, en auxilio del mismo y en el ámbito de autonomía ejerce por mandato constitucional la función pública de la consecución del proceso electoral.²⁵

3) Contenido de la cuarta reforma:

Se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y decimoctavo, para quedar como sigue:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos...

El organismo público será la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por el Poder Legislativo, Ejecutivo y representantes nombrados por los partidos políticos...

La reforma electoral de 1996 aconteció en tres tiempos. Primero, se reformó la Constitución durante el verano (22 de agosto de 1996). Después, los nuevos consejeros electorales y el Consejero Presidente fueron nombrados el 31 de octubre de 1996.

²⁵Leoncio Lara Saénz, "Artículo 41", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (t. IV, artículos 37-53), México, UNAM-III, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 2002 p. 137.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos implicó, por una parte, la adhesión estatal de las agrupaciones políticas formadas por ciudadanos libres, con lo cual se reconoce la libertad de asociación y la posibilidad de competir por cargos de elección pública como parte de los derechos fundamentales de corte político contenidos en el documento constitucional, ya que el reconocimiento constitucional implica la adopción del modelo de la democracia liberal, en donde los partidos políticos tiene un papel toral en la vida política.

Finalmente se aprobó la nueva la nueva versión del COFIPE en diciembre de 1996, después de que los nuevos consejeros ya habían asumido sus cargos.

Esta reforma colocó al IFE bajo el control exclusivo de los consejeros elegidos de forma independiente, incrementando así la autonomía de la institución. Asimismo, removió el voto de los representantes del Congreso en el Consejo y, más importante aún, excluyó enteramente al Poder Ejecutivo. El Secretario de Gobernación no presidiría más el instituto, ni tendría tampoco ninguna influencia directa sobre su funcionamiento. Además, la reforma de 1996 asentó en la Constitución Política la prohibición del voto de los representantes de los partidos políticos que antes, únicamente se señalaba en el COFIPE. Ahora el órgano superior de dirección del IFE estaría bajo el control exclusivo de un Consejero Presidente y otros ocho consejeros, quienes serían elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La nominación de los consejeros provendría de los grupos parlamentarios respectivos.

Después de la aprobación de la reforma constitucional, la tarea más urgente fue seleccionar a los miembros del "Órgano Superior de Dirección" de la institución, puesto que ahora nueve consejeros tendrían casi el control total del proceso electoral, sujetos sólo a las apelaciones del TRIFE o a los juicios políticos de la Cámara de Diputados.

Cada uno de los consejeros eventualmente elegidos estaba ligado a un partido específico por el hecho de ser nombrados por un partido político. Sin embargo, también tuvieron que ser avalados por otros actores políticos. En 1996, se realizó la reforma del COFIPE, finalmente aprobada el 15 de noviembre de 1996.

Aunque la reforma constitucional había sido aprobada, por unanimidad de votos y la selección de los consejeros fue apoyada por los principales actores políticos, el PRI utilizó su mayoría simple en el Congreso, para impulsar una nueva Ley Electoral, a pesar de los otros partidos. De manera parecida a lo que ocurrió con la reforma de 1994, el PRI rompió de última hora con los acuerdos de consenso que se había alcanzado en la mesa de negociaciones.

EL PRESIDENCIALISMO COMO FACTOR DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Durante muchos años de gobierno del PRI, los procesos electorales tuvieron un carácter marginal en el sistema político mexicano. Las elecciones, si bien siempre se llevaron a cabo y se celebraron con estricta puntualidad, no tenían en realidad la función de definir quiénes serían las autoridades políticas del país.

Con el debate iniciado por Juan Linz en un artículo titulado "The perils of presidentialism", se sostuvo que la inestabilidad política de América Latina se debía a que muchas de las democracias de esta región eran de carácter presidencialista, en lugar de parlamentarias, con base en que el modelo estadounidense no funcionaba bien en otras partes del hemisferio.²⁶ De lo señalado por Linz en dicho artículo se enunciaban cuatro problemas básicos: 1) los sistemas que apoyaban la obtención de una mayoría relativa de votos; 2) los sistemas que proponían periodos de gobiernos rígidos; 3) la doble legitimidad, y 4) más relevante para esta investigación: la tendencia de los sistemas presidencialistas a personalizar la política, poniendo de relieve las características y debilidades personales del Presidente y no la de un programa general de un partido político. De igual forma autores como Lijphart aducían que el sistema presidencialista se unía a un sistema de elección de un único representante por mayoría relativa, como en Estados Unidos, y solían formarse dos partidos relativamente fuertes y cohesivos, como lo señaló Duverger (Ley Duverger, 1974).

Un sistema de partidos implica, desde el mismo concepto interacción. Esto quiere decir que estos partidos han tenido una continuidad en sistema, de esta premisa se deriva la institucionalización del sistema.

Una relación poco estudiada es cuando el presidencialismo afecta la consolidación de los partidos políticos en un sistema. La concentración de la toma de decisiones y la capacidad tanto del Presidente como de los líderes locales de imponer candidatos, puede hacer que se gane una elección con el soporte de la administración pública y de los programas sociales, sin

²⁶Juan Linz citado por Francis Fukuyama, "Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre América Latina y Estados Unidos", en *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Argentina, Fundación Grupo Mayan-FCE, 2006, p. 237.

que se necesite realmente de la estructura partidista. En el caso de que el Poder Legislativo fuera más fuerte (en el caso mexicano comienza a fortalecerse) habría mayor relación entre los partidos y el Congreso, pudiendo establecerse un equilibrio de poderes, razón por la cual se puede afirmar que un presidencialismo fuerte es un factor contrario a la institucionalización del sistema de partidos.

La Palombara, explicó en qué consistía el sistema presidencialista: a) el Presidente, quien es jefe del Estado y del gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia; b) los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de la ley que provienen del Ejecutivo, pero éste puede vetar los proyectos de leyes del Congreso; c) el Presidente tiene la facultad de nombrar, d) el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo por medio del plebiscitos y referendos; e) el Legislativo puede juzgar y remover al Presidente; f) éste posee facultades para designar a los miembros del gabinete, para presentar iniciativas de Ley y preparar el presupuesto y g) el pueblo elige al Presidente y espera que sea su líder.

En muchos aspectos estas características del presidencialismo lo convertirían en lo que Daniel Cosío Villegas denominaba “una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria de tipo transversal”, que reduciría el campo de acción del Legislativo. Como consecuencia de que el Ejecutivo tiene por diseño constitucional la concentración del poder, rompe la lógica de la democracia interna dentro de los partidos políticos.

Una clave de la evolución de los sistemas de partidos es lo que ha sucedido en las pasadas décadas, cuando los modelos clásicos de bipartidismo han quedado atrás; ahora la actual democracia podría ser impensable sin los partidos políticos, además de que ha proliferado el modelo de democracia liberal, el cual se entiende como una toma de decisión de la ciudadanía hacia la elección de los candidatos que representan a los partidos políticos competitivos.

Peter Mair explica que en el futuro de los sistemas de partido habría dos grandes tendencias: a) la hegemonía de la democracia liberal (occidental), y la proliferación de éste, modelo en el mundo. Esta perspectiva de gobierno tiene un gran efecto en los diversos regímenes de gobierno, y que es difícil de apreciar.

Cada sistema de partidos en las democracias ya establecidas creció y se consolidó en el contexto democrático y fue comparado con aquellos países considerados no democráticos, así como con la batalla internacional para trasladar o promover, según fuera el caso, el modelo de competencia de los partidos políticos contra una oposición regularmente establecida, lucha que se convirtió en central en los regímenes en transición.

En la actualidad la polarización de la política en izquierda o derechas de corte extremo amplía el panorama del sistema de partidos, los cuales difieren de los partidos de corte totalitario en la acción; en algunos casos son antisistema.

El segundo cambio importante afecta fuertemente la orientación de los sistemas de partidos, la separación o faccionalización de los miembros de un instituto político y el ascenso a las estructuras gubernamentales que son paralelas a los partidos políticos o que en tiempos de elección se unen a éstos con la finalidad de que obtenga el registro o el financiamiento público, según sea el caso.

Esta hipótesis de carácter general puede ser verificarse en las democracias con una gran tradición, la renovación o el cambio de los grandes partidos tradicionales, así como su problema de relacionarse con los actores sociales, el surgimiento de partidos de carácter emergente que tratan de recoger las nuevas demandas sociales que los partidos tradicionales no pueden satisfacer.

Es una característica de estos tiempos encontrarse en un gran dilema. En las sociedades contemporáneas se tiene la libertad para manifestar y militar en los institutos políticos u organizaciones sociales que se desee; en ellas existe un amplio consenso sobre la legitimidad del gobierno democrático. Tanto en las democracias consolidadas como en las que no lo están, hay consenso sobre la necesidad de que los partidos políticos participen en la arena política, pero por otro lado en gran parte de los sistemas democráticos éstos carecen de confianza y hay un amplio grado de insatisfacción en los mismos. Además, en el campo académico existe una corriente que enuncia el declive de los partidos políticos.

Estas contradicciones aparentes podrían ser el producto de las incompatibilidades de la idea de la democracia de élites y la democracia deliberativa; esta incompatibilidad podrían ser muestra de la desconfianza generalizada en los partidos políticos, y además indican el paso de éstos hacia la

decadencia de los partidos de masas. Hasta que no aparezcan los partidos *catch-all*, se debe tener en cuenta el papel de los partidos en los sistemas presidenciales y en los parlamentarios.

En el presidencialismo, por su misma naturaleza, genera un sentimiento contra los partidos, disminuye el papel de éstos en el sostenimiento y producción de los gobiernos, una función importante que fortalece los lazos entre la legislatura y el Ejecutivo en los sistemas parlamentarios. En los presidenciales es menos probable que los partidos articulen programas de gobierno y políticas públicas amplias, funciones que cumple el Presidente. En los casos de gobierno dividido el Congreso puede frustrar las políticas y las ambiciones de un mandatario elegido popularmente quien a su vez puede culpar al Congreso y a los partidos por los fracasos. Por su parte, los partidos en el Congreso pueden sostener que están frenando las políticas autoritarias o populistas de un Presidente. En un contexto, es posible que quienes lo apoyen podrían basar sus campañas en apelaciones de corte antipartido.

La naturaleza de las elecciones presidenciales tiende a debilitar la posición de los partidos. El Presidente no es elegido como el líder de un partido. Los candidatos podrían ser los *outsiders* sin ningún vínculo con los partidos, e incluso aquellos elegidos con el apoyo de éstos podrían distanciarse y pretender estar por encima ellos.

También en el presidencialismo los miembros del Congreso pueden oponerse a las políticas presidenciales, votar con la oposición y la representación de su base electoral de su distrito sin poner en riesgo la cohesión del partido: sus acciones no amenazan la estabilidad del Ejecutivo. El peligro es que las políticas amplias de interés nacional puedan quedar comprometidas por una serie de negociaciones, enmiendas y gastos que atienden los intereses de bases electorales particulares.

El resultado agregado de cada representante que se comporta de acuerdo con la idea de que toda la política es local, es que la legislatura se conformará con los embajadores de una élite local, en el nivel individual y los votantes de un distrito concreto podrían sentirse satisfechos de que su representante en la Cámara esté defendiendo sus intereses, algo menos probable que en el sistema parlamentario.

La carencia de cohesión, disciplina y compromiso programático o ideológico de los partidos emerge como una fuente de insatisfacción por éstos.

Cada tipo de sistema de partidos genera también diferentes críticas hacia ellos. Dejando de lado los sistemas pluralistas polarizados, con importantes partidos antisistema, cualquier sistema de partidos genera hostilidad hacia éstos por una u otra serie de razones. Un formato de competencia bipartidista necesariamente significará que quienes rechacen en principio a uno de los dos partidos y al candidato a primer ministro, se sentirán alienados o serán muy críticos con su propio partido y sus líderes y pensarán que el sistema carece de alguna alternativa real. Con una línea divisoria frente a la izquierda y la derecha y bajas probabilidades de volatilidad entre los bloques, la crítica al propio partido llevará a que se haga lo propio con el sistema, que no permite ninguna opción.

Un sistema pluralista moderado y no polarizado, que ofrece más opciones entre los partidos con verdadero potencial de coalición y sin divisiones profundas en el aspecto ideológico, debería ser más atractivo para los votantes que se sienten excesivamente constreñidos por el bipartidismo.

Sin embargo, el sistema multipartidista podría significar que los votantes pierdan en el último término control sobre la elección de gobierno, que será determinada por las negociaciones entre los partidos. De esta manera una coalición podría representar una negociación poco ética, que no responde a los deseos de los votantes. En consecuencia, mucha gente se sentirá frustrada tanto con los sistemas bipartidistas que proveen un vínculo más fuerte entre la emisión del voto popular y la formación de los gobiernos, pero con opciones limitadas. El multipartidismo ofrece otras opciones, pero menos control al votante.

Otro componente de carácter trascendental es ¿quién gobierna? y la extensión de las políticas públicas de dicho gobierno. Esto sirve para limitar o permitir el acceso a los demás partidos en la lógica del sistema de partidos, en donde estos nuevos partidos que se incorporan al sistema y posteriormente al gobierno como mandatario, en tenor a esto, podría cambiar la forma en que se ejerce el poder.

Con las referencias antes expuestas, podemos entender que al referirnos al sistema de partidos, podemos hablar de sistemas abiertos o cerrados en lo que respecta a la competencia y la posibilidad de que un nuevo partido aparezca en la arena política, en algunos casos donde la competencia es demasiado cerrada, y en donde la alternancia es

predecible, en donde los actores políticos son ya familiares para el electorado y ningún partido, aun realizando alianzas, tiene esperanzas de ganar. O en donde las posibilidades de competencia son manipuladas y controladas.

En estos casos podemos ver un sistema de partidos consolidados o, a juicio de otros autores como Mainwaring y Scully (1995), como sistemas *inchoate* o imperfectos/incipientes, como han calificado a los sistemas de partidos en América Latina, en donde esta característica que limita la competitividad real es factor para el estudio de los sistemas de partido y sus posibilidades reales de cambio.

A juicio de Peter Mair, existen tres indicadores para saber si un sistema de partidos está en cambio y cómo lo está haciendo: a) saber si realmente hay competencia dentro del sistema, esto es si existe una alternancia de los miembros del sistema de partidos, en donde un nuevo gobierno emerge y donde un partido o sus alianzas electorales tengan acceso al gobierno por vez primera. No se puede hablar del cambio del sistema de partidos a menos que exista un sistema de partidos con cierta estructura e institucionalización del mismo.

Sin embargo, hay una importante excepción de la regla cuando en los sistemas de carácter imperfecto o incipiente, es remplazado por un sistema con más consistencia y con tendencia a la institucionalización, se presenta un cambio de partido en el ejercicio del poder por vez primera.

En otros casos se presenta la desinstitucionalización del sistema de partidos, es decir, que se rompe el equilibrio del sistema de partidos se colapsa el sistema político en cuestión, debido a una serie de inconsistencias en las relaciones del sistema, el cual regularmente ya no es posible reestructurar. Cuando la competencia es alterada, ello podría implicar un cambio de sistema. El ejemplo alemán es ilustrativo ya que de ser una competencia bipolar de dos partidos políticos, un sistema con bloques de partidos: siendo el Social Demócrata Alemán y los Verdes, como coalición de izquierda, por otro lado la coalición de centro-derecha, del Partido Demócrata Cristiano y los Liberales, en el caso de este último partido ha funcionado históricamente como pivote o bisagra.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ESTAMENTO PRIVILEGIADO Y SU CONTRAPOSICIÓN AL ESTADO DE DERECHO

Se entiende por estamento, según Weber, al grupo que dentro de la sociedad reclama de modo efectivo el monopolio de los poderes públicos, excluyendo de ellos al resto de la sociedad y en consecuencia separándose de ella.

Von Bayme²⁷ señala que los estamentos responden a las siguientes características:

En un primer momento, entendemos al estamento como un grupo cerrado que se perpetúa por herencia o por adopción; para Max Weber el desarrollo de los estamentos como identificación entre servicio o función-privilegio y la protección de éste mediante el hermetismo del grupo titular.

Por una parte, el ingreso no es libre y menos aún la promoción interna ya que para uno y otra se siguen criterios de cooptación. Para estos efectos es indiferente que el liderazgo carismático sea sustituido por una oligarquía burocrática o por formas pseudocarismáticas de caudillaje, compatibles con la burocratización.

Podemos llegar a una de las primeras afirmaciones de peso en este trabajo: los partidos políticos se alejan de las conceptualizaciones características de la ciencia política, que les atribuye un pluralismo asimétrico y dinámico de la propia sociedad, además se supone que en su interior se discuten y procesan la gran diversidad de temas sociales, y que su lucha por el poder, aunque implique barbarie, refleja la complejidad de la sociedad contemporánea. Los partidos políticos en sí generan intereses propios y en la gran mayoría de los casos ajenos a los de la sociedad civil, tanto en sus cuadros y sobre todo en sus cúpulas, para seguir teniendo poder.

El siguiente elemento es propiciar el hermetismo con la finalidad de proteger el monopolio de la función que realizan, en este caso la representación política. En los estamentos se tiende a la apropiación monopólica de los poderes de mando y de oportunidades adquisitivas y precisamente en esa apropiación nace la estamentalización.

Los partidos políticos desarrollan un instinto al apropiarse del poder que detentan y en ello consiste la estamentalización, pero además son el único

²⁷Klaus von Bayme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

estamento que detenta un poder sectorial no sólo sobre un determinado poder u organismo estatal sino sobre todo el sistema político. Y al ser éste el único que puede poner freno a la estamentalización, en este caso sirve de apoyo a la misma. La estamentalización de los partidos políticos ofrece los instrumentos para eliminar las inhibiciones a este proceso, aumentar sus privilegios y con ello separarse más y más de la sociedad. Respecto a este proceso un indicador de la cercanía a la estamentalización es la rigidez de la regulación jurídica de los partidos políticos. Avnon identifica las leyes de partidos de carácter específico en los siguientes países: Alemania, Austria, Finlandia, Israel, Polonia, España, Turquía y Venezuela. En definitiva, la investigación anterior indica que las leyes de partidos específicos sólo se presentan en países donde la democracia y el Estado de Derecho se han consolidado.²⁸

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos legales dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento; sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y principios de organización.

Como señala Pedro de Vega, los partidos políticos fueron ignorados por el mundo del derecho: “constituyendo los partidos políticos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.²⁹

Sobre la regulación jurídica existen dos tesis:

a) El Derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. La legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme y que además de esto, el legislador no debe entrar en detalles.

b) La otra perspectiva implica una regulación de carácter complementario a la simple regulación general, basando su argumentación en que es necesario regular a los partidos políticos en un máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y el buen funcionamiento del sistema democrático.

²⁸Lauri Karvonen, “Legislation on Political Parties”, *Party Politics*, vol. 13, núm. 4, Reino Unido, Sage Publisher, 2007, pp. 437-455.

²⁹Pedro de Vega, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 21.

1979	1980-1989	1990 post 1990	
<i>Democráticos</i>	<i>Semidemocráticos</i>	<i>Nuevas democracias</i>	<i>No democráticos</i>
Austria	Bolivia	Colombia	Algeria
Finlandia	Bulgaria	Brasil	Angola
Alemania	Chile	Ecuador	Burma
Israel	República Checa	Guatemala	Camboya
Portugal	Estonia	Indonesia	Somalia
			(Estado no reconocido)
			Yemen
España	Ghana	Jordania	
Reino Unido	Honduras	Macedonia	
N-7	Hungría	Moldavia	N-6
	Lituania	Rusia	
	Mali	Turquía	
	Papua Nueva Guinea	Venezuela	
	Rumania	N-11	
	Sao Tomé y Príncipe		
	Uruguay		
	N-15		

Fuente: Elaboración del autor con base en Modoro y Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM-IIIJ, 2001.

Las investigaciones de Avron indican que en las democracias no consolidadas los partidos políticos tienen una regulación jurídica de corte flexible, lo que comprueba el comportamiento de corte estamentario de los partidos políticos en las democracias no consolidadas.

El concepto de ley tiene un significado central para la conformación y concreción ulterior del concepto de Estado de Derecho. Es el eje de la Constitución del Estado de Derecho. Y el concepto de ley propio del Estado de Derecho tampoco permite diferenciar entre un concepto material o formal de la ley, sino que es una categoría unitaria. En ella se vincula un aspecto material o de contenido con un aspecto formal o procedimental en una unidad inseparable: la ley es una regla general (norma general) que surge con el asentamiento de la representación del pueblo en un procedimiento caracterizado por la discusión y la publicidad.

Un ejemplo para ilustrar esto es el citado por Bluntschi, en su obra *Allgemeines Staatsrecht*, los derechos políticos del pueblo han de instaurar el dominio de la razón a través de su mediación por las clases dotadas de formación. Ahí se encuentra una justificación clásica del derecho electoral censitario aceptada de modo general.³⁰

³⁰Bluntschi, citado por Ernest Böckenförde, "Demokratie als Verfassungsprinzip", en *Zur Kritik der heutigen Demokratie Diskussion*, Surhrkamp Bluntschierlang, 1993.

Todos los principios esenciales para el Estado de Derecho están incluidos institucionalmente en este concepto de ley, y en él recibe su forma. El asentimiento de la representación del pueblo garantiza el principio de la libertad y la posición del sujeto del ciudadano; la generalidad de la ley impide injerencias en el ámbito de la libertad civil y de la sociedad más allá de sus limitaciones o delimitaciones de carácter general, esto es, válidas para todos por igual; el procedimiento determinado por la discusión y la publicidad garantiza la medida de la racionalidad que el contenido de la ley puede humanamente alcanzar.

La ley creada de este modo obliga jurídicamente a la acción de la administración que queda así vinculada y limitada (legalidad de la administración). En principio queda abierta la cuestión de si la ley es el único límite a los actos arbitrarios, o si es también una condición de acción de la administración, pero en cualquier caso el alcance que se atribuye al Poder Legislativo se convierte en el punto de unión entre la libertad del pueblo y la administración pública.

La ley del Estado de Derecho es la voluntad general y la autodeterminación de los individuos. El imperio de esta ley significa “el dominio del principio de la libertad de los ciudadanos del Estado”.

Frederich von Hayek definió al Estado de Derecho de la siguiente manera: “Despojado de todo tecnicismo, significa que el gobierno está vinculado por normas que hacen posible prever, con bastante certeza, cómo usará la autoridad sus poderes coercitivos en determinadas circunstancias y planear los asuntos de los individuos con base en este conocimiento.”³⁴

Una vez que tenemos definido el Estado de Derecho, podemos entrar a los principios que implica este concepto, atendiendo a la formulación de Joseph Raz:

Todas las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras. Se hace referencia a que las disposiciones jurídicas no pueden ser vagas, ambiguas, oscuras o imprecisas pues puede haber equivocaciones o confusiones. En nuestro sistema jurídico el papel de la jurisprudencia es crucial, ya que asiste al jurista o a aquel que invoca dicha normatividad, respecto a su posible interpretación.

³⁴F. von Hayek citado por Joseph Raz, “El Estado de Derecho y su virtud”, en Wistano Carbonell (coord.), *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM, 2002.

Las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables. La incertidumbre generada por la inestabilidad del derecho también afecta la planeación y acción de las personas. Si no, la estabilidad tampoco tendría impacto alguno. El argumento es que únicamente si el derecho es estable las personas se guiarán por su conocimiento del contenido del derecho.

El establecimiento de disposiciones jurídicas particulares (órdenes jurídicos particulares) debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales. En algunas ocasiones se supone que los requerimientos de generalidad constituyen la esencia del Estado de Derecho, esta noción deriva de la interpretación literal de Estado de Derecho, donde derecho es sus connotaciones ordinarias, en donde "derecho" significa derecho general, estable y abierto.

La independencia del Poder Judicial tiene que ser garantizada. Las normas para designar a los jueces y empleados del Poder Judicial deben estar orientadas a garantizar que los funcionarios judiciales estén libres de presiones de cualquier tipo, salvo aquellas que les demande el derecho.

Los principios de justicia natural tienen que ser observados. Juicios públicos y justos, ausencia de prejuicios y cuestiones de esta misma índole son esenciales para la correcta aplicación del derecho (derechos fundamentales).

Una vez expuestos estos principios podemos detectar otro más que los partidos políticos violan constantemente en su interior, y que ha sido enunciado por Robert Michels con "la Ley de hierro de la oligarquía", en donde la minoría que representa la cúpula partidista viola con frecuencia los derechos fundamentales de índole político-electoral de los militantes, adherentes y simpatizantes. Un caso cercano fue en el año 2005, cuando al Partido Verde Ecologista de México, por resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le ordenó cambiar sus estatutos para permitir la rotación de cargos de la dirección del Comité Ejecutivo Nacional, así como de la presidencia del partido, fijándole una periodicidad para ejercer el cargo.³²

³²Para abundar en el tema vease la resolución completa: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Estatutos/06062005\(4\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Estatutos/06062005(4).pdf)

Este fenómeno de la violación de derechos fundamentales por parte de los partidos políticos lo encontramos en el derecho comparado: en España en las sentencias SS 98/1980, de 2 de febrero, FJ 2 y 56/1995 de 6 de marzo FJ 3.

Para abundar en el tema del caso español: Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

¿PARA QUÉ SIRVEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

El renombrado politólogo Schattschneider decía que “la democracia moderna era impensable si no se contemplaba a los partidos políticos”, en las democracias desarrolladas o en las que están en vías de serlo implica situar a éstos en el centro del estudio. En trabajos anteriores se estudiaba a los partidos desde su perspectiva de la organización interna³³ para documentar el proceso de progresiva burocratización de la sociedad.

³³La obra de Ostrogorski, que data de 1902, fue pionera en el cuestionamiento de la naturaleza y las intenciones de los partidos políticos. El autor emprende una rigurosa y exhaustiva comparación entre los partidos políticos ingleses y los estadounidenses del siglo XIX, examina aspectos tales como el efecto de los orígenes sobre la organización, las características de ésta, los procesos internos de la toma de decisiones, las esferas de poder real, la profesionalización de los cuadros, la selección de los candidatos y las campañas electorales. La aportación de este autor lo que advierte las tendencias hacia el conformismo de las masas. En el plano de la política este formalismo se traduce en la pérdida de la sustancia y el predominio de los sentimientos y afectos sobre la razón.

Los partidos suelen operar como empresas o agencias electorales. Dan forma a la oferta política y al mismo tiempo la vuelven trivial. Sus exigencias de disciplina y cooperación pasiva dentro de la organización, así como el ejercicio de expresiones morales sobre sus afiliados incrementan la apatía en lugar de estimular la imaginación y participación de los ciudadanos (N.A.).

Pero sobre todo terminan negando la democracia en su funcionamiento interno. Para Ostrogorski, debido a los objetivos de conseguir y conservar el poder, la permanencia de la organización pasa de ser un medio a un fin, y la unidad del partido se vuelve preocupación suprema, de tal suerte que los ideales que guiaron inicialmente a los individuos más pragmáticos y los principios que cimentaban la organización pierden vigor poco a poco para dar un paso a un tipo de cohesión mecánica, mientras que los cuadros profesionales llegan a dominar la organización, lo que a su vez favorece la corrupción de la vida pública.

Este diagnóstico de Ostrogorski no es alentador para el futuro de los partidos políticos en las sociedades de masas.

Cfr. M. Ostrogorski, La democracia y los partidos políticos, Madrid, Mínima Trotta, 2008.

Por su parte Angelo Panebianco retoma las principales aportaciones de la teoría de la organización para aplicarlas al estudio de los partidos. Entre lo que él llama prejuicio sociológico, que consiste en identificar a los institutos políticos con sus bases sociales, y el prejuicio teleológico, que lo asimila a sus fines declarados, es decir a su ideología, es preferible abordarlos como sistemas de organización. Dichos sistemas se articulan en una gran diversidad de fines individuales y tiene por objeto principal su propia supervivencia.

La clasificación de los partidos políticos se da a partir de la formulación de dos modelos de organización: uno racional y otro natural. En el primer caso, la organización se constituye en torno a un objetivo primordial explícito, sus miembros están motivados por la distribución de incentivos colectivos; sus relaciones con el ambiente funcionan en un modo de predominio y la dirigencia tienen un gran margen de maniobra en el diseño de estrategias.

En el segundo caso, la organización busca sobrevivir mediante el sostenimiento del equilibrio entre una multiplicidad de intereses; sus miembros se vinculan con ella para la obtención de incentivos selectivos; las relaciones con el ambiente están marcadas por la necesidad de una constante adaptación y los dirigentes están constreñidos en su libertad de acción.

Cfr. Angelo Panebianco, Modelos de partido, España, Alianza Editorial, 1990.

En las anteriores teorías de las élites, los partidos políticos desempeñaban un papel secundario, se trataba de una relación entre la élite política y los electores. Hasta las teorías del estado de partidos de origen alemán no se daba cuenta de la transformación de las condiciones de representación. La antigua relación entre parlamentario y elector fue convertida en una relación triangular debido a la interposición de los partidos. El problema clásico de la representación del pueblo mediante una élite política era, como en grupos pequeños, cómo alcanzar una relación equilibrada entre cercanía y distancia.

La teoría del mandato, que exigía continua cercanía del parlamento a su base, potenció una relación carente de distancias. Si el político cedía a esta presión, se convertiría en el rey del distrito electoral, que atendería temerosamente los deseos de su circunscripción electoral y diría a sus electores lo querían oír.³⁴

En la etapa contemporánea los partidos políticos tienen diversas funciones en los regímenes democráticos; en la literatura de la ciencia política encontramos diversas funciones de los partidos, las que los investigadores les atribuyen y que además reflejan su importancia.³⁵

<i>Partidos y el electorado</i>	<i>Partidos como organización</i>	<i>Partidos en el gobierno</i>
Simplifican la manera de elegir	Reclutan a los líderes sociales y los colocan en posiciones de gobierno	Crean mayorías en el gobierno
Educen a los ciudadanos	Entrenamiento de las élites políticas	Organizan al gobierno
Generan identidad política e ideológica	Articulan los intereses políticos	Implementan políticas públicas objetivas
Movilizan a los ciudadanos para participar	Adicionan intereses políticos-sociales al ejercicio del poder	Organizan a la disidencia y a la oposición del gobierno
		Controlan la administración de gobierno con sus cuadros
		Tienen la responsabilidad de las acciones de gobierno
		Estabilizan el ejercicio del gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en Wattenberg Dalton, 2000.

³⁴Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

³⁵Wattenberg Dalton, "Unthinkable Democracy", en *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2000.

Los partidos y los políticos tienen la compleja tarea de convencer a los ciudadanos de votar³⁶ por sus propuestas; en otras palabras, los partidos

³⁶Este enfoque está relacionado con los trabajos del economista Anthony Downs y de V. O. Key, donde se afirma que los votantes no son tontos, contrariamente a la premisa que sostiene que éstos son erráticos e irracionales, susceptibles de ser manipulados. Este autor utilizó los resultados de otras investigaciones para realizar su propio estudio y encontró que no existe una alta correlación entre el voto y los clivajes sociales o psicológicos.

En su opinión, las demandas o *inputs* y los resultados o *outputs* son, en última instancia, los factores determinantes del voto racional (*Rational choice*). Su tipología es muy sugerente para explicar las preferencias electorales o la identificación partidaria y en su opinión hay varias clases de votantes:

Votantes militantes (standpatters) que mantienen la preferencia electoral por más de dos ejercicios electorales, *votantes cambiantes (switchers)*, que cambian su voto de un partido a otro alternadamente, y los *nuevos votantes (new voters)* grupos que por vez primera votan. Este autor se basa en la idea de que la unidad electoral se logra por medio de políticas públicas de gran aceptación por parte del ciudadano, y que posteriormente depositarán su fe de nueva cuenta en la administración.

El autor llega a esta conclusión después de analizar el efecto que tuvo el *New Deal* sobre los electores a través de una serie de tiempo, por lo que afirma que el mantenimiento del soporte de una mayoría popular es consecuencia de un complejo proceso de interacción entre el gobierno y el pueblo, dado que los enemigos se convierten en nuevos amigos, los viejos amigos son amargos oponentes y los nuevos votantes deben ser atraídos a la causa con la finalidad de dar apariencia de estabilidad y continuidad.

V. O. Key dentro de esta corriente de estudio del comportamiento electoral subraya la importancia de factores que sobredeterminan la actuación del electorado. Dichos factores son las instituciones políticas, las leyes, el sistema de partidos y la actuación del gobierno; en suma, el sistema político. El autor se aparta de los enfoques sociológicos y psicológicos del comportamiento electoral y concluye que los partidos políticos en Estados Unidos, han tenido seguidores multiclasistas, dado que el elector efectúa una valoración retrospectiva o prospectiva del funcionamiento del gobierno y su administración para decidir su elección por un partido o por otro.

Este modelo se asemeja al propuesto por Weber, ofrece para el análisis de la acción social racional de acuerdo con los medios y los fines: La conducta humana, afirmaba Weber, es "tan predecible como los acontecimientos o hechos del mundo natural: la predictibilidad (*Berechnenbarkeit*) de los procesos de la naturaleza, por ejemplo en las predicciones meteorológicas, no es tan segura como el cálculo de las acciones de alguien que conocemos". Así la irracionalidad en el sentido de libre albedrío (imposibilidad de calcular) no constituye en absoluto un componente específico de la conducta humana; por el contrario, concluye Weber, dicha irracionalidad es "anormal" ya que se trata de una propiedad del comportamiento de los individuos a los que se califica como dementes. Por lo tanto, para este pensador es una falacia suponer que las acciones humanas son susceptibles de generalización; de hecho, la vida social se apoya en las regularidades desde la conducta humana, de forma que un individuo puede calcular las probables respuestas de otro a sus propias acciones.

Pero tampoco implica que las acciones humanas puedan considerarse en el plan de igualdad absoluta con los acontecimientos del mundo natural, es decir; como fenómenos

políticos por medio de su proselitismo ayudan a que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones colectivas.

Educación cívica

Además los partidos políticos proveen información acerca de la política, persuaden al ciudadano; en algunos sistemas de partidos tienen la obligación constitucional de promover actos educativos, de investigación y de promoción de la cultura democrática. Así, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enuncia: "Tienen los partidos políticos como obligación promover la participación del pueblo en la vida democrática, además de recibir financiamiento público...".

objetivos en la forma aceptada por el positivismo. La acción contiene un elemento de subjetividad que no se encuentra en el mundo natural y la comprensión interpretativa del significado de las acciones para el actor es esencial para explicar las regularidades discernibles en la conducta humana. Por esta razón Weber insiste en que el individuo es el "átomo" de la sociología y que cualquier proposición referente a una colectividad, como un partido o una nación, debe ser interpretable de acuerdo con conceptos referidos a las acciones de los seres humanos individuales.

La postura que adopta Weber a este respecto se niega pues a identificar el libre albedrío con lo irracional. Las acciones humanas impulsadas por tales fuerzas se ven regidas por todo lo contrario de la libertad de elección, esta segunda se dará en la medida en que la conducta se aproxime a la racionalidad, que significa en este caso la concordancia entre los medios y los fines perseguidos en una acción motivada. Por tanto, Weber identifica los tipos de acción racional, cada uno de los cuales resulta inteligible para el científico social a partir de las relaciones entre los medios y los fines: la racionalidad instrumental (*Zweckrationalität*), en la cual el actor evalúa racionalmente la gama de consecuencias implícitas en la elección de unos determinados medios para alcanzar un fin concreto y la "racionalidad" evalúa racionalmente la gama de consecuencias implícitas en la elección de unos determinados medios para alcanzar un fin concreto y la "racionalidad de valor", en la que un individuo persigue de manera consciente un objeto superior con total devoción sin reparar en el precio. Weber compara estos dos tipos de racionalidad con la acción irracional y establece como doctrina metodológica la prescripción de que todos "los elementos irracionales y afectivamente determinados del comportamiento" deben considerarse "como factores de desviación de un tipo de acción racional conceptualmente puro".

La variable evaluación del gobierno y las políticas públicas tienen una tendencia preponderante en el desarrollo de los gobiernos contemporáneos. Se deben tomar en cuenta los cambios de la cultura política de un electorado con un gran arraigo en sus hábitos y preferencias políticas (con sus diversas identidades ideológicas).

Max Weber citado por Anthony Guiddens, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 60.

Identidad política e ideológica

En un sistema de partidos estable, los votantes necesitan una identidad y los partidos políticos pueden servir como ancla para este fin. Se puede argumentar que los partidarios pueden atacar al sistema en los casos del extremismo político, pero también puede ser benéfico en el caso de involucrar al ciudadano en el sentido del programa ideológico y democrático de los partidos políticos.

Moviliza al ciudadano a la participación política

Los partidos políticos desempeñan un importante papel para invitar al ciudadano a votar y participar de manera directa e indirecta. En la primera son los partidarios o militantes quienes dan vida a la promoción y difusión de los candidatos de los partidos políticos; de manera indirecta al persuadir por medio de anuncios o políticas, al ciudadano para que vote o participe en actos de promoción.

Reclutamiento de líderes y colocación en el gobierno

Atendiendo a toda la tradición de las definiciones de los partidos políticos, éstos contribuyen una reunión de ciudadanos que pretenden instalar a sus candidatos en puestos del orden público. Sin embargo, cada partido tiene una forma en particular de reclutar a sus élites y a sus militantes. En muchos partidos se llevan a cabo procesos de selección regulados por sus estatutos o documentos fundamentales, pero en algunos casos dicho proceso no es tan riguroso. Esta es una de las funciones básicas que se atribuyen a los partidos políticos.

Entrenamiento de las élites políticas

Después de la selección de candidatos es una de las funciones de los partidos políticos, ya que también se prevé la maduración o crecimiento de los líderes políticos dentro de aquéllos. En muchas democracias la participación dentro de los partidos es un elemento fundamental para el entrenamiento de sus élites, además que es una antesala para ejercer dentro del gobierno. Es bastante inusual en los sistemas de partidos consolidados

acceder a un puesto de elección sin haber tenido carrera política dentro de un partido, además de tener una función de socialización que es considerada como vital para el funcionamiento del sistema democrático.³⁷

La articulación de los intereses políticos

La estructura funcional de los partidos políticos es clave para articular los intereses que aquellos miembros o militantes que los respaldan. Los partidos dan voz a los intereses que promueven e imprimen esa visión a la aplicación de las políticas públicas una vez en el poder, además, el sistema de partidos funciona como un catalizador de los diversos intereses políticos de la sociedad. Autores como Sartori abogan por la responsabilidad del partido en el gobierno como receptor de los intereses sociales dándole el papel más importante dentro de la representación.

Creación de las mayorías en el gobierno

Después de las elecciones, el siguiente paso para los partidos políticos es formar el gobierno. En las democracias contemporáneas es responsabilidad de un solo partido o de una coalición, y en el caso del modelo parlamentario es crucial que los partidos puedan colocar en los ministerios a sus propios miembros.

Organización del gobierno

Los primeros partidos políticos de la etapa moderna organizaron directamente los procesos legislativos. Los partidos políticos proveen de mecanismos para la eficiente organización de los intereses y la cooperación entre los diputados dentro del Parlamento o Congreso, según sea el caso. Regularmente los partidos controlan a los líderes de las bancadas y la distribución de recursos a los legisladores. Así como la democracia sin partidos es impensable, los parlamentos sin partidos serían inconcebibles.

³⁷Cfr. Francis Castles, *The Impact of Parties*, Londres, Sage, 2000.

Implementación de políticas objetivas

Una vez en el gobierno, los partidos imponen la tendencia de las políticas públicas que aplicarán durante su gestión. Esta función es clave para dar identidad a su gobierno, además de que sirve para negociar con los demás partidos políticos. También se espera que sus promesas de campaña y su ideología pronto tengan cavida en la normatividad de su gobierno.

Organizan a la disidencia y a la oposición del gobierno

Al ser un régimen democrático y alternante, no todos los partidos políticos participan en el gobierno y en la toma de decisiones; el concepto y la tradición inglesa de *Loyal Opposition* es la que mejor representa esta idea. Los partidos de oposición presentan una alternativa y a su vez un límite al presente gobierno y ofrecen una alternativa del ejercicio del poder para la próxima elección.

Responsabilidad de las acciones de gobierno

Un punto central del modelo de partido en el gobierno es fijar las responsabilidades por las decisiones tomadas, con partidos en el gobierno (en coalición o solos) existe un responsable por la toma de decisiones, además los partidos políticos son influencia para la toma de decisiones de los legisladores, además esto provoca una mejor toma de decisiones políticas para poder tener continuidad en el ejercicio del poder, para la próxima jornada electoral.

Control de la administración de gobierno con sus cuadros

Los campos de acción de los partidos políticos son el Legislativo y el Ejecutivo, lo cual implica que sus cuadros llegan a la administración pública para ayudar a los líderes de sus partidos, aunque no todos los gobiernos tienen esta posibilidad; un ejemplo es el servicio de carrera de Inglaterra, que permite muy pocas vacantes para los partidos políticos.

Estabilización del ejercicio del gobierno

Los partidos políticos proveen un elemento clave para el gobierno democrático: la estabilidad. Los liderazgos en los partidos han sido claves para

su continuidad; ejemplos históricos son los de Margaret Thatcher, Charles de Gaulle³⁸ y Nixon por citar a algunos, quienes pudieron dominar la escena política del siglo XX por un largo periodo, pero el legado de estos líderes tuvo un fuerte arraigo en sus respectivos partidos políticos. La estabilidad de un sistema de partidos y del gobierno tendrá como consecuencia un sistema de partidos estable y podremos tener un gobierno también estable.

Las funciones de los sistemas de partidos pueden ayudar a establecer los regímenes democráticos, además también se observa el cambio de función de los partidos políticos, cuando estas funciones se encuentran interconectadas, el modelo de responsabilidad del partido, y un poderoso mecanismo para mantener a la democracia representativa. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional,³⁹ los partidos políticos son la

³⁸En mayo de 1958 Francia se enfrentaba a la amenaza de una guerra civil por la cuestión de la independencia de Argelia. Por ello el presidente René Coty llamó a De Gaulle para que constituyera un nuevo gobierno. La Asamblea Nacional le otorgó el poder de gobernar durante seis meses mediante decretos y de supervisar la redacción de una nueva Constitución. La nueva carta, que confería muchos poderes al Poder Ejecutivo, fue aprobada mayoritariamente por los votantes franceses. En diciembre, De Gaulle fue elegido presidente de la recién creada V República. Tomó posesión de su cargo el 8 de enero de 1959.

Durante su primera legislatura, De Gaulle realizó reformas económicas, industriales y gubernamentales, negoció la independencia de Argelia y condujo a Francia a la Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea). También apoyó un programa nuclear unilateral para Francia, realizando pruebas nucleares en 1960. Fortaleció las relaciones con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y con la China comunista e intentó extender la influencia francesa en Asia y Latinoamérica en el ámbito cultural y militar, mientras se mostraba agraviado con Estados Unidos.

Williams Lord, *The Last Great Frenchman, a Life of General De Gaulle*, Londres, John Wiley & Sons Publisher, 1993.

³⁹La teoría de la elección racional es un enfoque teórico usado en ciencias sociales que interpreta los fenómenos políticos y sociales a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado: siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause mal. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones.

El actor individual es la unidad de análisis de esta teoría. Se asume que todo individuo se guía por su interés personal, por tanto, todos los individuos son egoístas, y todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarios para elegir la mejor línea de conducta, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar. Esto no implica necesariamente que estos supuestos sean ciertos, es decir, que los individuos reales se comporten de esa manera. Pero se supone que podemos explicar el comportamiento observado en un agregado, como un mercado, si suponemos que así es, tal y como defienden Gary S. Becker o Milton Friedman.

Esta corriente también tiene su origen en la sociología comprensiva de Max Weber. Para este autor, el estudio de la sociedad exige la construcción de "tipos ideales", es decir, unos

solución con más potencial para el problema de cómo tomar decisiones colectivas en las democracias representativas. Para muchos investigadores, como Katz, los partidos políticos son el vehículo para transportar las preferencias de las masas hacia las políticas públicas, así como garantizar y asegurar las funciones del proceso democrático.

CONSIDERACIONES FINALES

La institucionalización de los partidos políticos se puede conceptualizar mediante cuatro dimensiones distintas.

Primero, los sistemas más institucionalizados gozan de una considerable estabilidad; las pautas de competición entre partidos manifiestan su regularidad. Esta es la dimensión más fácil de medir y quizás la más importante porque la institucionalización está fuertemente ligada a la estabilidad del sistema político.

Segundo, en los sistemas más institucionalizados, los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad y, a la inversa, muchos votantes tienen una relación fuerte con los partidos. Muchos votantes se identifican con un partido y lo votan con relativa regularidad y algunas asociaciones de interés están ligadas estrechamente a partidos.

El fuerte arraigo de un partido en la sociedad y en sus redes-organizaciones ayuda a proporcionar regularidad en la competitividad electoral que la institucionalización conlleva. El arraigo de un partido en la sociedad y la volatilidad electoral, aunque analíticamente separables, están entrelazados

modelos teóricos que no son necesariamente ciertos, pero que recogen los rasgos fundamentales del problema que se desea estudiar. La elección racional sería un tipo ideal en este sentido, debido a que si entendemos que lo que realiza un agente es racional, ya es suficiente para explicar su acción. Pero para ello es necesario que identifiquemos cuáles son los fines que pretende el agente, y cuáles son los medios que considera válidos para alcanzarlos. Esto aparta la sociología comprensiva de las teorías más economicistas de la elección racional, que suponen que tanto los medios como los fines son universales y que las acciones varían debido a variaciones en el capital. Otros autores que impulsaron esta corriente dentro de la ciencia política moderna fueron Mancur Olson, Kenneth Arrow, James M. Buchanan, Gordon Tullock y William Riker. El marxismo analítico, por medio de autores como John Roemer o Jon Elster, se ha esforzado por compatibilizar el marxismo con la elección racional.

La teoría de la elección racional comparte una serie de supuestos y aproximaciones metodológicas individualistas con la Teoría de la Elección Pública.

Cfr. Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1999.

porque el fuerte afianzamiento del partido en la sociedad limita la volatilidad electoral. Si muchos ciudadanos apoyan al mismo partido en una elección tras otra hay muy pocos votantes indecisos y de ahí la menor probabilidad de grandes cambios electorales masivos que se reflejen en una alta volatilidad.

A la inversa, donde los partidos tienen un débil afianzamiento en la sociedad, muchos votantes pueden cambiar su voto de una elección a la siguiente, provocando así una volatilidad electoral alta.

Tercero, en los sistemas más institucionalizados, los actores políticos otorgan legitimidad a los partidos. Ven a éstos como una parte necesaria de la democracia, aunque sean críticos con partidos específicos e incluso expresen escepticismo con los partidos en general. Por ello, en algunas democracias de los países industriales avanzados puede haber ciudadanos críticos con los partidos pero que, al mismo tiempo, expresan de forma mayoritaria la necesidad de que éstos desempeñen un papel básico en el funcionamiento de sus democracias.

Finalmente, en muchos sistemas institucionalizados las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de unos cuantos líderes ambiciosos; adquieren un estatus independiente y un valor por sí mismos.

La institucionalización de los partidos políticos está limitada en cuanto un partido es instrumento personal de un líder o un pequeño círculo de influencia. Cuando este fenómeno ocurre en los partidos que electoralmente tienen más éxito, el nivel de institucionalización del sistema es menor.

Los partidos políticos con un menor grado de institucionalización pueden llamarse fluidos o débilmente institucionalizados.

Se trata, por tanto, de un continuo que va de los sistemas fluidos a los institucionalizados. Si los comparamos con los sistemas partidistas más institucionalizados, los sistemas fluidos se caracterizan por la menor regularidad de los modelos de competición partidista, la débil raingambre de partido en la sociedad, por la menor legitimidad otorgada a los partidos, y por las débiles organizaciones partidistas, a menudo dominadas por líderes personalistas. La débil institucionalización es adversa para el funcionamiento correcto de los mecanismos de control y mandato electoral necesarios en las democracias representativas. En muchas democracias, los partidos son los mecanismos primordiales para que se produzca el control

y el mandato electoral. Para que la responsabilidad electoral funcione razonablemente bien, los votantes deben ser capaces de identificar –a grandes rasgos– cuáles son los partidos principales y qué significan, además de identificar sus propuestas.

En contextos donde los partidos desaparecen y aparecen con frecuencia, donde la competición entre ellos es ideológica y programáticamente difusa, en donde las personalidades a menudo eclipsan a los partidos como vías para luchar por el poder, las posibilidades para que la responsabilidad electoral sea eficaz es de carácter reticente.

Para que el control y mandato electoral funcione bien, el medio político debe proporcionar a los ciudadanos “pistas informativas” efectivas que puedan llevarles a los partidos políticos institucionalizados, los partidos proporcionan una referencia ideológica que da seguridad dar por caminos razonados sin perder excesivo tiempo.

La limitada estabilidad de los sistemas partidistas menos institucionalizados y el débil contenido programático/ideológico que las siglas de los partidos proporcionan en estos contextos, reducen la utilidad de los “atajos informativos” que estos sistemas proporcionan a los votantes. La debilidad de estos atajos informativos en estos sistemas partidistas dificulta la “racionalidad limitada” de los votantes, debilitando el potencial para la responsabilidad electoral según la evaluación racional de políticas, gobiernos y sus líderes. Y donde la responsabilidad electoral se resiente, la promesa que la democracia representativa mantiene de que los políticos elegidos servirán como representantes de los votantes para progresar en el bien común o en intereses específicos podría quebrarse.

En una de las citas más famosas en la historia del análisis de los partidos políticos, Schattschneider, escribió que “los partidos políticos crearon la democracia moderna y la democracia moderna es impensable si no es en términos de partidos”.

Con respecto a la sujeción al Estado de Derecho, partimos de una premisa básica, ¿Por qué los partidos políticos deben estar exentos de la Ley? como lo argumentamos en este trabajo, su naturaleza los obliga a crearse situaciones estamentales en la sociedad, una regulación jurídica con más fuerza obliga a los partidos políticos a no rebasar los límites de la legalidad y no afectar el bien común de los ciudadanos, en esta materia se tiene uno de los más importantes rezagos la cuestión del respeto a los derechos fun-

damentales, como eje de la actividad del Estado, en algunos casos la naturaleza *sui generis* de los partidos, no los vincula realmente como integrantes de la administración pública, pero tampoco los excluye ya que su orbita política se encuentra confinada en el mismo Estado. Es impensable que instituciones políticas no respeten el *thelos* del Estado actual basados en su propia autonomía frente al Estado, esto implica que con una fuerte regulación de los partidos se puede llegar a un modelo democrático más perfectible, ya que los partidos políticos se pueden convertir en los príncipes despóticos de nuestro tiempo.

Si la historia de la democracia moderna está basada en los partidos políticos, entonces podemos esperar que la democracia tenga algunas deficiencias allí donde los partidos son mecanismos menos estables de representación, responsabilidad y de estructuración del conflicto social. Estos sistemas están condenados a la parálisis en algunos casos y en la fractura del Estado en otros, por lo que es labor de la ciudadanía, mediante de su participación reconducir el camino de los partidos políticos. No se equivocaba Madison al prevenir en el *Federalista X* del peligro que vaticinaba a su naciente país si los partidos entraban en conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, Lauth y Gert Pickel (eds.), *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden, 2001.
- CARBONELL, Wistano (coord.), *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM-ITAM, 2002.
- CASANOVA, Pablo, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores-ONU, 1989.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México (Introducción General)*, México, Trillas, 1999.
- CASTLES, Francis, *The Impact of Parties*, Londres, Sage, 2000.
- COVARRUBIAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2000.
- CRESPO, José Antonio, *Urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Calpe, 1995.
- DALTON, Wattenberg, "Unthinkable Democracy", en *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2000.

- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, tomo IV, artículos 37-53, México, UNAM-III, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- DOWNES, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1999.
- FLORES JIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- FUKUYAMA, Francis (comp.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Argentina, FCE, Fundación Grupo Mayan, 2006.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- GUIDDENS, Anthony, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
- KARVONEN, Lauri, "Legislation on Political Parties", *Party Politics*, vol. 13, núm. 4, Sage Publisher, 2007.
- LINZ, *The Perils of Presidentialism*, 1990.
- LIPSET, *Social Requisites for Democracy*, 1981.
- MEDINA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.
- MERKEL, Wolfgang y Andres Busch (eds.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt am Mein, UTB, 1999.
- MEYER Lorenzo y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Universidad de las Naciones Unidas.
- O'DONNELL, Guillermo, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- PANEBIANCO, Ángelo, *Modelos de partido*, España, Alianza Editorial, 1990.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM-III, 2006.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- SIRVENT, Carlos (coord.), "Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000", en *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM-FCPYS, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- VALENZUELA, Georgette, *Legislación electoral Mexicana 1812-19121 (Cambios y Continuidades)*, México, UNAM-IIS, 1992.
- VEGA, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- VON BAYME, Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- WILLIAMS, Lord, *The Last Great Frenchman, a Life of General De Gaulle*, Londres, John Wiley & Sons, 1993.

Primera parte

**Comunicación política
y espacio público**

Derecho electoral y democracia: la transformación y defensa del espacio público*

John Ackerman

En este trabajo primero se hacen algunas reflexiones sobre la naturaleza del derecho electoral así como sobre los criterios claves para valorar y entender el funcionamiento de las instituciones electorales en México. Posteriormente, se ofrece un análisis crítico de la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) durante los últimos dos años. Durante este periodo, los magistrados federales han defraudado de manera importante varios elementos medulares de la histórica reforma electoral de 2007-2008. Finalmente, se hacen algunas reflexiones sobre cuáles podrían ser algunas vías para retomar el camino de la institucionalidad para lograr una mayor efectividad de la democracia mexicana.

En sus orígenes tanto el IFE como el TEPJF no fueron creados con la intención necesariamente de democratizar al país; al contrario, se crea un IFE semiautónomo en 1990 y un Tribunal de lo Contencioso Electoral desde antes, en los ochenta, con el fin de despresionar y desviar la exigencia política y social hacia el gobierno federal. El régimen del partido del Estado se había dado cuenta de que si seguía manejando todo lo que tenía que ver con los asuntos electorales del país, cada vez que hubiera un cuestionamiento sobre una elección toda la presión y las críticas se iban a ir en contra directamente de los aparatos del poder político de la República. En consecuencia, pensaban que una buena forma para desviar esa presión social podría ser la creación de organismos que parecieran ser organismos independientes, autónomos, que podrían garantizar una limpieza electoral pero que en los hechos estarían bajo el control de este mismo gobierno y poder.

*Versión estenográfica de la conferencia magistral impartida por el autor en el Coloquio de Derecho Electoral: Pasado, Presente y Futuro de los Partidos Políticos en México, realizado en la FES-Aragón los días 22 y 23 de octubre de 2009.

Era una simulación –“vamos a crear un organismo para que la gente crea que haya limpieza pero nosotros no vamos a perder el control ni el mando sobre estos organismos”–, pues desde la primera integración del Consejo del IFE en el 2000 sus más de 20 integrantes estaban en su gran mayoría bajo el control del partido del gobierno, de este mismo o de partidos afines a él. Estas instituciones también tenían facultades muy limitadas; por ejemplo, en materia de fiscalización tenían una casi nula posibilidad para investigar a fondo los gastos de los partidos, los candidatos y las campañas políticas.

Lo que ocurre entonces es que en los hechos durante los noventa hay una transformación institucional y en particular de 1996 a 2003-2005 tanto el IFE como el Tribunal Electoral logran construir una visión distinta de su propia institucionalidad. Insisto, originalmente la intención para crear estos organismos no era la de favorecer la democratización sino que trataba de una especie de simulación en la materia. Sin embargo, lo que nos permite avanzar en la democratización del país es a partir de la actuación de los consejeros y de los magistrados electorales desde el 1996 y hasta el 2003 en el caso de los consejeros del IFE y hasta el 2005-2006 en el de los magistrados electorales. Ellos lograron ir más allá de lo que explícitamente decía la ley y de lo que había sido la intención inicial de sus creadores. Iban transformando el sentido y la idea principal que fundaban estos organismos.

El IFE se entendía –y todavía se habla de ello– como una especie de “árbitro” en las contiendas políticas entre los partidos políticos. La idea desde siempre era que el IFE levantara una infracción con una bandera amarilla o roja pero que no se metiera realmente a controlar o regular el espacio y la competencia político-electoral. Pero lo que ocurre entre 1996 y 2003 es que el IFE toma la ley en las manos y logra ir más allá de la idea de ser sólo un árbitro o mero observador y testigo social de lo que estaba sucediendo en la esfera política, para convertirse en un auténtico organismo regulador.

Esto es importante porque cambiamos la lógica de lo que es el IFE. Un organismo regulador (por ejemplo en una economía de mercado podría ser la Comisión Federal de Competencia), es el que se encarga de asegurar que las condiciones de competencia sean equitativas e iguales entre los diferentes actores en alguna situación económica o política. Un organismo

regulador no puede darse el lujo de estar solamente en los márgenes de una esfera para sancionar o regular desde fuera, sino que tiene que entrar directamente a encargarse de defender el espacio público. El TEPJF comenzó como un tribunal de mera legalidad, de control, que solamente podía anular alguna acción o asegurar el cumplimiento básico de alguna contienda, pero lo que iba haciendo el Tribunal de 1996-2005 era convertirse de tribunal de legalidad en uno de control constitucional. El proceso no avanzó sin problemas, pues hubo controversias importantes donde la misma SCJN tuvo que intervenir, pero sobre la marcha lo que hace el tribunal electoral es construir su papel como órgano garante y defensor de la Constitución en materia electoral. Y lo vemos en casos ya clásicos, como el de la impugnación de las elecciones de Tabasco; también en el minucioso y cuidadoso trabajo que hacían los magistrados pasados en materia de derechos políticos y electorales. Lo que hacían los magistrados era cambiar la lógica del papel que tenía que cumplir el tribunal electoral en el sistema de control constitucional en materia electoral.

La reforma electoral de 2007 y 2008 básicamente aterriza, plasma en la ley y en la Constitución criterios que ya existían a nivel jurisprudencial pero que no se cumplían en los hechos, como por ejemplo, el tema de la contratación de espacios en radio y televisión que era el gran problema en las elecciones del 2006 a la compra de los spots del Consejo Coordinador Empresarial y de la “sociedad civil”. Esto ya era ilegal, nada más que ahora se eleva a nivel constitucional. El control del contenido de los mensajes de los candidatos electorales también ya existía. De hecho ahora que se eleva a nivel constitucional la prohibición en contra de la calumnia y la denigración de las instituciones, esta prohibición de hecho se limita. Antes la ley era mucho más general, pues se incluían figuras como la difamación, por ejemplo, que ya no están. Otra de las cosas que también se logra elevar a rango constitucional con la reforma de 2007-2008 es la dotación de mayores facultades explícitas, tanto al IFE como al Tribunal Electoral, de regulación, fiscalización y sanción. Se le otorga formalmente al IFE esta calidad la de ser un órgano regulador. Ya no es un árbitro, ahora es un órgano regulador del espacio político y el Tribunal ya no es sólo de legalidad, sino de pleno control constitucional.

Pero la paradoja es que si bien el IFE y el TEPJF cuentan con facultades constitucionales muy diversas para investigar, sancionar y tener control en

materia constitucional en un proceso electoral, ahora las ejercen menos o lo hacen de una manera sumamente contradictoria y discrecional. Antes los magistrados y los consejeros luchaban para llenar los vacíos que existían y ahora que la ley delimita claramente facultades en espacios específicos, lo que hacen es negarse a ocuparlos. Antes rellenaban lagunas que existían en el marco constitucional-legal y ahora se niegan a ocupar el gran territorio que ya les asigna la ley como su responsabilidad. Y el problema aquí no es el tema del letrismo contra el garantismo o el principismo. Esto es un debate válido. Una interpretación legalista formalista consistente siempre es muy válida y respetable, siempre y cuando se aplique de manera consistente. Lo que no se vale es seguir el principio de Porfirio Díaz: ser legalista con los adversarios y muy generosamente garantista o principista con los amigos.

Ahora bien, creo que es más fácil tener consistencia y orden en los fallos, las decisiones de un órgano jurisdiccional cuando se permite el lujo de construir interpretaciones con base en principios. Porque si no se tiene una brújula, una idea principista consistente, se termina por dar bandazos siempre muy preocupantes porque el letrismo nunca va a bastar para resolver los casos en concreto y si no se tiene una brújula basada en principios se caerá siempre en este problema de la inconsistencia. De manera paradójica, entonces, el letrismo es el que se presta más a la influencia externa de intereses políticos o personales; es el letrismo el que es más débil en la defensa ante una intervención externa en las decisiones jurisdiccionales, porque al no contarse con esa brújula, esa palanca que permite navegar por el sistema político nos perdemos más fácil. Esto es lo que está pasando actualmente.

Ahora quisiera analizar brevemente una serie de fallos que ha tomado el tribunal electoral en el último año, en que paso por paso ha ido desarticulando lo que había sido una tradición de construcción democrática del derecho en materia electoral. Podemos empezar con una decisión muy importante con respecto a una elección interna de un partido político. Ustedes recordarán que el PRD tuvo una elección interna muy competida, muy difícil, muy problemática en que los dos competidores se habían declarado ganadores, lo cual llevó a la máxima instancia de ese partido, la Comisión Nacional de Garantías, a anular la elección para el presidente del PRD. ¿Con qué bases? Pues el 22 por ciento de las casillas tenían irregularidades mayores

que no permitía tener la certeza sobre su contenido. Otro 5 por ciento ni siquiera se instalaron. Aproximadamente la tercera parte de las casillas para esta elección tenían irregularidades y por lo tanto se anuló la elección. ¿Qué es lo que hace el TEPJF en esta materia? Aquí es donde empezamos a ver las contradicciones entre la pasividad y el letrismo, por un lado, y el garantismo por otro. Cuando se dan contradicciones como éstas empezamos a sospechar que algo está pasando más allá de lo jurídico.

Entonces ¿qué hace el Tribunal Electoral en este caso en particular? Dice el tribunal electoral que al eliminar este 27 por ciento de las casillas antes de hacer el cómputo de los votos, la misma persona ganaba antes y después. Es decir, antes de anular esas casillas ganaba Jesús Ortega y también después de anularlas también tenía mayor votación. Entonces concluye el Tribunal que estas casillas no fueron “determinantes” para el resultado, porque como el estatuto del PRD dice que si más del 20 por ciento de las casillas tienen irregularidades se debe anular la elección, siempre y cuando sea determinante en el resultado. Sin embargo, el Tribunal concluye que no, que ese 27 por ciento no fue determinante.

Lo anterior suena lógico; sin embargo, hay algunos problemas muy importantes al respecto. Esta operación aritmética se niega a profundizar o entender qué es lo que ocurrió en este 27 por ciento de las casillas. Por ejemplo, ¿qué tal si en este porcentaje anulado había un gran fraude? No sabemos qué es lo que ocurrió en este 27 por ciento de las casillas. Por ejemplo, podría ser que la votación real hubiera sido a favor de Encinas, pero se anularon esos votos. Al no investigar, al no conocer qué es lo que ocurrió en este 27 por ciento de las casillas, los magistrados toman por hecho la votación plasmada en las actas de éstas. Vamos a llevarlo al extremo. Usando la lógica del TEPJF puede ser válida una elección en que un candidato haya ganado en una sola casilla válida. Anulemos el 99 por ciento de las casillas y nos quedamos con una sola, la única que es válida, la que no tiene ninguna sospecha. Si por azares del destino en esa casilla ganó la misma persona que supuestamente había vencido en las casillas fraudulentas, pues las irregularidades en 99 por ciento de las casillas no fue determinante para el resultado porque en la casilla única que quedó ganó la misma persona. Pero aquí lo que está haciendo el Tribunal Electoral es negarse rotundamente a conocer lo que en verdad ocurrió en la elección y ese es el punto, eso es también lo que ocurrió en el 2006 con el

dictamen de validez del tribunal, que es más bien un dictamen en el que el mismo Tribunal está declarándose inválido ante situaciones de cierto tipo. No sabemos, y no nos importa; ahí están los resultados y no nos importa, se niegan a conocer lo que realmente ocurrió.

También existe una contradicción muy fuerte, hay una pasividad total, una indolencia de parte de los magistrados pero simultáneamente cuando llegan al momento de dictar su fallo ya se les olvida esa pasividad, ese formalismo político. Porque nos dicen que con tal de “darle certeza al PRD” no vamos a devolverle el expediente al partido para que ellos resuelvan. Nosotros los magistrados vamos a decidir quién es el presidente del PRD y aquí sí echan por la borda cualquier formalismo. De acuerdo con una lógica estrictamente formal tendrían que haber dicho “mira, encontramos irregularidades, encontramos problemas con la anulación, devuélvase el expediente al PRD, investiguen más para que el PRD resuelva conforme al derecho esta decisión”. Pero no, con tal de “darle certidumbre” al partido no lo hicieron, entonces ¿por qué no con ese mismo arrojo, con esa misma voluntad no investigaron y conocieron la verdad de los hechos? Si van a tomar esas libertades que lo hagan bien.

Seguimos... hay tantos temas que no hay tiempo para comentarlos todos hoy... Creo que vamos directo al caso del Partido Verde. Sus legisladores, hace unos meses, ustedes saben, aprovecharon un espacio entre campañas, entre precampaña y campaña. De repente los legisladores federales decidieron informar al público sobre los grandes logros en su gestión y resulta que por coincidencia estos informes tienen exactamente el mismo contenido que la campaña electoral del PV para diputados federales en el 2009. El IFE decide multarlos, multa tanto a los partidos como a Televisa por 20 millones de pesos cada uno. Sin embargo, el TEPJF anula ambas multas con el argumento de la libertad de expresión de los legisladores, pero el problema aquí es éstos utilizan en su propaganda el escudo del PV y emplean recursos públicos, y privados también, para estos abusos. El Tribunal ni siquiera se atrevió a decir: “mira, es legal que uses tu libertad de expresión, pero no puedes usar el escudo de tu partido porque eso es evidentemente propaganda electoral porque en las elecciones no votamos por caras, por nombres, votamos por escudos de partidos políticos”. Pero ni siquiera se atrevieron a hacer eso y lo que resulta de esta disección, yo diría, son tres vías que le pueden dar la vuelta a la reforma electoral: uno,

a partir de esos criterios se pueden usar los logotipos de los partidos en cualquier propaganda gubernamental. Con los criterios de este fallo Marcelo Ebrard, Felipe Calderón o Enrique Peña Nieto, en su siguiente informe de gobierno podrán tener atrás la bandera de su partido correspondiente o su logotipo. También se abre la puerta para la intervención de dinero privado en la contratación de los espacios de radio y televisión porque amparados en esta decisión se puede contratar un espacio para dar a conocer los informes y este es el problema más grave. Pero no sólo es de esta decisión, en realidad nos falta una legislación clara del artículo 134 sobre la difusión gubernamental porque está prohibida la autopromoción personal, también la contratación por anuncios de propaganda electoral, pero lo que no está explícitamente prohibida es la contratación el sector privado de propaganda a favor de gobernantes. Con los agradecimientos al señor gobernador, al jefe de gobierno, al presidente de la república, el sector privado ha encontrado otra manera para promover a un gobernante. El gobernante no puede promoverse solo, el sector privado no puede promover un partido pero sí al individuo, al gobernante.

Hay otros casos muy importantes, sobre todo en el trato con las televisoras. Ustedes recuerdan el gran tema de las cortinillas, en que las principales televisoras en precampaña el año pasado incluyeron un mensaje a medio juego de futbol con el argumento de que actuaban por órdenes del IFE. Tal vez ustedes no estén conscientes de ello, pero este acto de desafío a la reforma constitucional nunca fue castigado. El IFE sobreseyó este tema, el tribunal después devolvió el expediente al IFE y éste todavía se negó a sancionar ese acto. Ocurrió lo mismo que con los anuncios del Consejo Coordinador Empresarial en las elecciones del 2006, que insisto tampoco fueron sancionados. El IFE se contentó con emitir una amonestación pública a las televisoras por haber violado la ley pero no pudieron ni quisieron investigar a fondo para saber realmente cuánto dinero se gastaron en esos anuncios. No sancionaron ni se atrevieron a ir más allá de este tema.

El caso más reciente, el de Iztapalapa, es también evidentemente una barbaridad jurídica. Más allá de las implicaciones políticas que haya o no tenido, nada más leyendo la sentencia no tiene ninguna consistencia jurídica. La decisión del IFE respecto al reparto de diputaciones plurinominales también pasó inadvertida; aplicaron la cláusula de sobrerrepresentación del 8 por ciento para favorecer al partido mayoritario en lugar de

a los minoritarios. El IFE le regaló al PRI y al PV la mayoría absoluta de los diputados.

Finalmente el caso más reciente es el de Demetrio Sodi Orvañanos en el Distrito Federal. Este caso es realmente un ejemplo caso de cómo funciona a veces el sistema electoral en México. Demetrio Sodi mismo dijo en una entrevista que “si tienes la portería enfrente y te ponen el balón, pues metes el gol”. Y eso hizo en esta entrevista. Ustedes saben que esta entrevista fue grabada con anterioridad, él mismo lo confiesa; la hicieron antes y la insertaron en el partido en pleno juego. Aquí lo grave es evidentemente la simulación que ocurre, pero también el gran boquete de impunidad que se abre dentro del área electoral en la materia. Y hay dos fallos importantes, uno que el pleno de la sala superior del TEPJF declara que esto fue una “entrevista” y no propaganda. Aquí lo que hacen básicamente, como en 2006, es proporcionar un guión para cualquier candidato que quiera violar la ley sin ser sancionado, un guión de cómo debe desarrollarse una entrevista para que sea considerada como tal y no como propaganda.

Después viene otro fallo de la sala regional del Distrito Federal en que el TEPJF revoca la nulidad ya declarada por las autoridades de la Ciudad de México. La revocan por una razón muy interesante y muy preocupante. Dicen que el Instituto Electoral del Distrito Federal no tenía facultades para investigar a fondo los gastos de campaña de Sodi Orvañanos. Lo que dice la sala regional del tribunal en el Distrito Federal es que el Instituto Electoral del Distrito Federal tendría que haber hecho estrictamente una revisión burocrática y legalista de las pruebas que presentaban los partidos cuando lo que hizo el IEDF era requerir facturas de algunas empresas que habían vendido propaganda al PAN para la campaña de Sodi. Fueron a investigar, a ver hasta dónde realmente había bardas pagadas a favor de Sodi o de algún otro candidato. Hicieron su chamba en el IEDF al querer conocer realmente las condiciones de equidad de la contienda. Pero lo que dicen los magistrados federales es que no tendrían que haber hecho su chamba, se tendrían que haber sentado en sus escritorios a revisar papeles y a desechas estas pruebas por improcedentes. Aquí lo que está haciendo el TEPJF a los demás organismos electorales, en este caso al del Distrito Federal y de todo el país, es retornarles no solamente a un estatus antes de la reforma de 2007, sino de la de 1996.

La reforma de 1996 también tenía muchas limitaciones sobre la fiscalización de las contiendas electorales. Sin embargo, como les comentaba, los magistrados y los consejeros iban construyendo un acuerdo para investigar a fondo las violaciones a la ley. Ahora con la reforma electoral se iba supuestamente a consolidar esta práctica. Pero mientras antes iban los magistrados a la vanguardia, adelante, empujando el derecho, ahora van atrás, cerrando muchos de los espacios que la ley ha abierto. Tenemos por ejemplo un nuevo concepto –aunque no se atreven los magistrados a articularlo explícitamente– que surge a partir de estos fallos que ya son tres (la de presidencia del PRD, la de Iztapalapa y la de Sodi Orvañanos) de lo que podría llamarse una nueva “causal abstracta de validez”. Ustedes saben que los magistrados anteriores se hicieron famosos por la “causal abstracta de nulidad” en el caso de Tabasco y otros. Aun cuando la ley no permitía anular elecciones por una causa específica, si en general las condiciones de una elección no cumplen con los principios constitucionales, los magistrados con la Constitución en la mano anulaban elecciones y llamaban a realizar otras.

Ahora es al contrario, pues de acuerdo con el nuevo criterio aunque se hayan violado de manera explícita varias disposiciones en la ley que te obligarían a anular una elección, nosotros los magistrados electorales vamos a hacernos de la vista gorda y vamos a avalar la elección aunque sea sumamente irregular y fraudulenta. Entonces lo que tenemos es una licencia para la impunidad. Todo esto sería muy divertido si no fuera por lo que viene en el 2012. Aquí tenemos una contienda que va ser igual o más intensa que lo que fue en el 2006. Todos los candidatos van a hacer todo lo posible por ganar la presidencia de la república. No nos hagamos tontos, ya lo están haciendo y lo seguirán haciendo y esto es algo muy importante y lo que define –y con esto quiero ir concluyendo– el derecho electoral.

El derecho electoral es una esfera muy única, muy específica. No es como el derecho penal o administrativo, ni siquiera como el derecho constitucional hablando de manera general. Es un ámbito muy específico, pero no lo hemos defendido con suficiente fuerza, no hemos entendido todavía la especificidad del derecho electoral como tal. La FES-Aragón es una excepción porque tenemos hasta una maestría y un doctorado. Por eso estamos aquí y celebramos que haya aquí tanto trabajo serio en esta materia porque el derecho electoral merece una atención muy específica. No se

puede importar de manera mecánica del derecho constitucional o administrativo al derecho electoral y una situación específica del derecho electoral es la tendencia generalizada, yo diría que hasta la norma generalizada, de violar la ley.

Podemos tomar como un hecho, una suposición, podemos suponer de entrada que en el ámbito político vivimos con una ley de la selva. Y si esto es cierto existe una diferencia radical con el derecho penal donde no podemos imaginar que todos sean delincuentes. Al contrario, la idea es todos somos inocentes de principio, que hay algunos delincuentes, hay que encontrarlos y sancionarlos. En el derecho administrativo también debemos imaginar que el gobierno funciona y que hay algunos problemas. Pero el derecho electoral es una esfera muy diferente. En consecuencia, habría que repensar principios sagrados como el "principio de conservación del acto jurídico". Yo no digo que habría que asumir la posición radical de suponer que toda elección es fraudulenta a menos que se demuestre lo contrario.

No voy a ese extremo, pero sí creo que tenemos que pensar en algún punto intermedio. La carga de la prueba no puede seguir siendo únicamente de los que impugnan los resultados electorales. También tendría que estar del lado de los que se declaran ganadores porque de otra forma se presta justamente a la situación que hemos estado viviendo, en que se viola de manera flagrante la ley y luego se le ponen cinco días para que el partido que haya resultado perdedor pueda impugnar todo y luego dicen que pues lástima, porque en esos cinco días no pudiste reunir todas y cada una de las pruebas para anular esta elección. Sabemos que hubo un fraude, que fue un lío esta elección pero ni modo, no tenemos el material en el expediente y ya.

En el derecho penal lo más grave que se puede hacer es encarcelar un inocente. Es mejor dejar libres a 10 delincuentes que castigar un inocente. En el derecho electoral está al revés. Sería mejor anular 10 elecciones que permitir que llegue una persona que no haya ganado la voluntad popular porque eso sí es defraudar el voto popular. ¿Se tiene que respetar la voluntad ciudadana? ¡Pues sí! Pero ¿cómo respetar esa voluntad ciudadana? Pues procurando que la persona que haya llegado realmente haya recibido la mayoría de la votación. No sé si me explico, hay muchas cosas así en el derecho electoral que nos obligan a repensar las cosas. Por ejemplo, todo lo

que es la articulación entre el derecho y las ciencias sociales aquí en el derecho electoral es más importante integrar la sociología, la ciencia política porque se trata de entender fenómenos sociales muy complejos y de ciudadanos y votantes muy complejos referente a otros ámbitos.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

¿Qué opina respecto de la publicidad de los partidos políticos?

¿Qué piensa de transparencia?

¿Cómo darle crédito a las instituciones electorales nuevamente?

¿Cuál sería el papel de la ciudadanía en la elecciones del 2012?

Respecto a la propaganda de los partidos políticos pienso que es un tema muy importante. No me subo al tren de quienes piensan que el gasto de nuestra democracia es excesivo. Yo creo que hay excesos, evidentemente, pero hay una necesidad real de tener financiamiento público porque la otra opción sería caminar hacia el sistema estadounidense, que permite el capital privado y ahí sí perdemos cualquier idea de equidad. El problema no es la cantidad de recursos sino la calidad en que gastan los partidos políticos y aquí es un caso perfecto de que los partidos mismos no van a introducir en la ley lo que no les conviene. Los partidos políticos tendrían que estar sujetos a la ley de transparencia, pero ni la reforma en materia electoral, ni la reforma en materia de la ley de transparencia incluyen a los partidos como sujetos obligados. Los partidos políticos son organismos del Estado, financiado mayoritariamente por el erario y tendrían que cumplir en materia de transparencia como cualquier otro organismo del Estado. Deberíamos tener acceso en tiempo real a las facturas de las compras de los partidos políticos, así como yo hoy puedo pedir a la presidencia de la república la factura del sofá que adquirió ayer... Así debería de ser con los partidos políticos también y así tendríamos una vigilancia ciudadana real. Esto debería ser utilizado también por los mismos militantes de los partidos, para que sepan cómo se distribuyeron los recursos a nivel interno de sus partidos. Empezaríamos con un proceso de democratización real dentro de los partidos.

Respecto al descrédito de las instituciones electorales quisiera pensar que se está dando un periodo de ajuste. Si regresas de 1996 al 2000 y ves los fallos del tribunal, que es un proceso similar al que estamos viviendo ahorita de magistrados y consejeros que no habían asimilado todavía su función sobre el nuevo espacio democrático y no sabían cómo aplicar bien las leyes a partir de 2000. Tanto el IFE como el Tribunal empezaron a encontrar su lugar y a marcar la pauta, así como para el 2006 tardó cuatro años en ajustarse quiero pensar que para el 2012 ya vamos a tener unos magistrados que sí cumplan como un sujeto histórico de defender la equidad. No tengo grandes esperanzas pero puede ser. Hay cosas sencillas, menores, que se podrían hacer y que tendrían impacto, pero no se hacen y ahí está el punto, propuestas hay muchas pero voluntad de hacerlas no.

¿Para qué sirvió el prototipo de comunicación política de la reforma electoral en los tiempos de crisis social en México?

Javier Esteinou Madrid

CONSECUENCIAS GLOBALES DEL NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Con la aplicación del nuevo modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral en México se puso por primera vez a prueba en el país este prototipo de difusión que generó diversas consecuencias globales. Así, por un lado, se produjeron efectos positivos y negativos para los procesos de gobernabilidad nacional; por otro, para los mecanismos de sucesión de la representatividad colectiva, y finalmente –en una tercera– para la estabilidad de la sociedad en general en el país.

Dentro de este marco el consenso de los especialistas reconoció que entre los aspectos positivos que conllevó la ejecución del nuevo modelo de comunicación política que introdujo la reforma electoral para realizar las elecciones intermedias de 2009 más limpias, equilibradas y justas, figuraron diversos progresos importantes. Con dichos avances positivos la mayoría de la opinión pública nacional, especialmente en el ámbito político, quedó satisfecha con la aplicación del contenido de la misma y justificó su creación y ejecución histórica.

Dentro de esta tendencia, fue preocupante que el consenso de los analistas críticos sobre la evaluación de la reforma, se haya inclinado casi en su totalidad por sostener que la operación de la misma fue un gran éxito debido a que la mayoría de los actores concurrentes la respetaron en un porcentaje importante, a que el Instituto Federal Electoral (IFE) actuó como órgano rector central del proceso, a que se detuvo parcialmente la fuerza de actuación manipuladora de los *poderes fácticos mediáticos*, y a que se

realizaron elecciones pacíficas y legítimas que no fueron significativamente impugnadas.

Sin embargo, no obstante el reconocimiento apasionado de estos triunfos momentáneos sobre las virtudes alcanzadas por la reforma, esta acción de aceptación prematura impidió reflexionar de manera más fríamente crítica sobre el objetivo y la modalidad con la cual los partidos políticos utilizaron el acceso a los medios de difusión masivos, vía los *tiempos oficiales* del Estado mexicano, para practicar su modelo unilateral, superficial y fragmentado de comunicación electoral con el fin de vincularse con la población. En el mejor de los casos el consenso crítico sobre la reforma electoral reconoció en algunos momentos diversos aspectos imperfectos que se tenían que pulir para contar con un nuevo modelo de comunicación política más avanzado, pero no cuestionó a fondo la esencia democrática de la misma.

Por ello, es demasiado superficial reconocer con tanta premura este balance positivo y aprobarlo consensualmente sin una reflexión más rigurosa, pues en términos de edificación de la democracia ciudadana produjo muchos fenómenos opuestos a la auténtica democracia sustantiva, ya que la sociedad no aumentó su capacidad de comunicación política democrática con los partidos, con el gobierno y con las comunidades, sino que la reforma sólo fue un instrumento que benefició a la actual estructura de la clase política en proceso de descomposición institucional.

Debido a esta situación, es necesario afirmar que aunque hubo aspectos favorables por la aplicación del modelo de comunicación política en las elecciones intermedias de 2009, también emergieron múltiples aspectos negativos que no son de naturaleza secundaria sino central y que afectaron significativamente el proceso democrático de la renovación de poderes en México. Dentro de dichos aspectos figuraron, entre otras, diversas limitaciones importantes que vulneraron dicho proceso electoral en los siguientes 12 niveles de la acción social: ¿modelo de información o modelo de comunicación?; la reconstrucción del concepto de la “democracia a la mexicana”, el reinado de la *spotcracia*, la rigidez propagandística, la carencia de debate sobre la agenda nacional, el estatus de consumidores pasivos y no de ciudadanos, la *propaganda paralela* del Poder Ejecutivo, el revertimiento comunicativo del exceso propagandístico, el boicot a las nuevas normatividades comunicativas, el debilitamiento de los órganos públicos de rectoría electoral, la amenaza contra la imparcialidad de los comicios y la victoria del *aparato mediático* pese a la acción de la reforma electoral.

¿Modelo de información o modelo de comunicación?

Contrariamente al planteamiento central que sostuvo la filosofía de la reforma electoral, en el sentido de que con sus modificaciones jurídicas introduciría un nuevo modelo de comunicación política, es necesario subrayar que lo que construyó esta iniciativa normativa con todo rigor fue un moderno prototipo de simple información o difusión política y no de comunicación política. Ello debido a que lo que se incorporó fue únicamente un importante cambio en el proceso de difusión masiva de la información política electoral que sustituyó a un emisor dominante que en años anteriores se había apoderado de la dinámica electoral por otro emisor igualmente dominante; pero no se agregó ningún elemento de interacción para generar un proceso de comunicación o participación bilateral de los partidos entre sí mismos, de los partidos con la sociedad o de ésta con aquéllos.

Dentro de esta conceptualización es sumamente relevante diferenciar una y otra realidades pues es totalmente distinto edificar en México y en cualquier latitud del planeta una democracia de información en la que sólo participa de manera preponderante y sectorial un polo emisor que difunde mensajes unilaterales a una mayoría de receptores, sin la participación activa o contestataria de éstos, que producir una democracia comunicativa que implica que el emisor dominante, además de transmitir sus informaciones específicas, también recibe una respuesta sustantiva de los receptores, o de la sociedad, o de los electores, para construir conjuntamente un proceso dinámico, plural, interactivo, polémico y abierto de elaboración del sentido colectivo cotidiano.

La primera se ubica en la perspectiva de la administración unidimensional de la sociedad o de un *estado de cosas* por un grupo dominante que controla los recursos de la emisión de las informaciones colectivas, y la segunda se ubica en un proceso de constante reconstrucción plural de la conciencia social donde intervienen constantemente todos los sectores participantes en el proceso.

La reconstrucción del concepto de la "democracia a la mexicana"

A pesar de que en México los partidos políticos cayeron en la severa incredulidad de la opinión pública como instituciones sanamente representati-

vas del conjunto social y verdaderos instrumentos de construcción de la democracia nacional, el concepto de democracia que se planteó en el fondo de la reforma electoral de 2007 fue que aquélla se construiría en la medida en que se le expropiara el enorme poder comunicativo que históricamente habían acumulado los monopolios de la información, como poderes fácticos, en especial sobre los procesos electorales, y ese gran poder comunicativo se le reintegraría a los partidos políticos, pues constitucionalmente son los legítimos poseedores del mismo. Sin embargo, en realidad lo que sucedió con la formulación de la reforma electoral no fue la construcción de un moderno proceso democrático avanzado que le devolviera a la sociedad, por medio de las herramientas comunicativas, su principio de justicia e igualdad participativa sobre los *asuntos públicos* sino lo que se instauró fue un sistema autoritario de los partidos políticos, que no se preocuparon por representar orgánicamente las necesidades apremiantes de la sociedad, sino por defender sus propios intereses como fracciones privilegiadas en la tradicional estructura de poder nacional.

Así, fue tan contundentemente claro el desinterés de los partidos para no atender los requerimientos democráticos elementales de la ciudadanía que, por ejemplo, en el proceso de elaboración de la reforma política y en etapas subsecuentes, ni siquiera fueron capaces de reglamentar el *derecho de réplica*, que es la garantía elemental que le devuelve la facultad secuestrada durante décadas por el gobierno y los monopolios de la información a la sociedad para responder mínimamente en el espacio público mediático a los emisores cuando éstos la deshonran, difaman, dañan o afectan con informaciones inexactas o injuriosas, en su imagen, honra o prestigio. A la maquinaria político-electoral la población solamente le atrajo como meros sujetos potenciales con capacidad de voto para legitimarlos en el poder y no como personas o grupos de ciudadanos que podían participar con su opinión en la reconstrucción del modelo global de desarrollo de la sociedad.

La esencia de la política para construir la democracia nada tiene que ver con el aprovechamiento de las herramientas persuasivas del espectáculo, la frivolidad, la superficialidad, el maquillaje, etcétera, para construir imágenes mentales que atraigan a los habitantes sino que está interrelacionada con los procesos de vinculación y de cambio del sistema social que la política tiene que producir para que la población alcance la igualdad, la justicia, la libertad, la participación, la prosperidad, etcétera,

es decir, edificar la democracia mediante la fundación de otro nivel de calidad de vida cotidiano.

En este sentido, la reforma electoral reconstruyó una nueva versión del concepto viciado de la antigua “democracia mexicana” cimentado por la vieja clase política nacional durante siete décadas del siglo xx, y en el cual democracia operativa es el proceso que permite que sólo puedan hablar y participar en la toma de decisiones los miembros de la estructura del poder económico o burocrático ya establecido en tanto que la sociedad mayoritaria sólo debe escuchar y acatar las decisiones pactadas en la cúpula del poder hegemónico.

Por ello, hoy requerimos recolocar el verdadero sentido de la democracia en el proceso de construcción del México moderno, pues la vieja fórmula que plantea que aquélla se dará mediante la intervención de la práctica desregulada de la libertad de información de los monopolios de la comunicación y de la representatividad de la sociedad por medio de los partidos políticos; ya está fracasada por el desinterés, la irresponsabilidad y el alejamiento de estos sectores para atender profundamente las necesidades básicas de crecimiento de la sociedad. Ese replanteamiento tendrá que instrumentarse con la presencia activa de los diversos sectores civiles en el *espacio público mediático* para expresar y discutir sus necesidades de desarrollo colectivo.

El reinado de la espotcracia

La nueva esencia de la telepolítica en esta dinámica electoral repitió el modelo informativo de la *república del espot* que se adoptó en las elecciones de 2000, 2003 y 2006 en el país y que se distinguió por basarse en la difusión superficial, acotada y saturante de cientos de millones de espots propagandísticos de 30 segundos o más cada uno para difundir mensajes espectaculares y obtener impactos políticos favorables en los auditorios, sin revisar a fondo los grandes retos nacionales que se debían analizar y resolver.⁴ Con el empleo de estos recursos promocionales se diluyó la densidad del debate político y no se discutieron concepciones, principios, contradicciones, argumentos, complejidades, plataformas ideológicas, etcétera, de los

⁴José Woldenberg, “Campañas de spotización”, *Milenio Diario*, Sección Nacional, México, 1 de junio de 2009, www.milenio.com, “Académicos deploran spotcracia”, Sección Nacional, *Excelsior*, 25 de junio de 2009, <http://www.exonline.com.mx>

candidatos o partidos en contienda, sino que sólo se transmitieron anuncios publicitarios efectistas muy breves que difundieron reiteradamente imágenes, personajes, actores, lemas, logotipos, eslogans, *jingles* musicales, etcétera, antes que diagnósticos e ideas para intentar resolver los grandes conflictos que hundan a la nación.²

Así, la explicación y el análisis ideológico estuvieron comprimidos o de plano ausentes. Volvieron los “naranja, naranja” del Partido Convergencia o “el peligro para México” del Partido Acción Nacional, etcétera, y los electores tuvieron que conformarse con mirar como en un desfile de espectáculos la forma escandalosa en que se dilapidaron los recursos del erario en plena etapa de recesión económica y cómo la democracia mexicana se degradó crecientemente al convertirse en una mercancía publicitaria más que se posicionó dentro de los ciclos temporales del consumo masivo, a través de las pantallas o en los diales de los medios.³

Mediante ello, una vez más, los partidos políticos demostraron su enorme desinterés e irresponsabilidad al no construir un proceso de fluida comunicación con los habitantes de sus distritos para discutir el presente y futuro del proyecto de nación en plena severa debacle económica, sino encubrieron su descomposición, fracaso y menosprecio por la ciudadanía con el afeite de la virtualidad electrónica que instrumentó la mercadotecnia “política moderna”.

La rigidez propagandística

La estructura comunicativa que se diseñó con la reforma electoral, especialmente los mecanismos sobrerreguladores, ocasionaron que

los partidos no pudieran responder con oportunidad a las exigencias del dinamismo propio de una campaña. Así, la censura que implica la prohibición de

²Para conocer la función emocional que provoca la *spotización* de la política en México véase de Héctor Ángel Unzueta Granados, “El lenguaje de las emociones en los dispositivos de la comunicación política contemporánea”, *Veredas*, año 10, X aniversario, número especial, “Pensar lo social desde el doctorado en ciencias sociales”, Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, primer semestre de 2009, pp. 99-113.

³Florance Toussaint, “Medios y prerrogativas electorales”, *Proceso*, núm. 1674, columna Televisión, México, 9 de noviembre de 2008, pp. 69 y 70; “Confusión sobre publicidad de campañas en entidades donde habrá comicios en 2009”, *La Jornada*, México, 5 de diciembre de 2009.

campañas que “denigren” las instituciones y las lagunas en la ley se convirtieron en un incentivo para tres conductas recurrentes. Primero, arriesgarse a contravenir las normas que ellos mismos aprobaron bajo el principio de que *es posible que no me pesquen, si me pescan* puedo litigar el caso y evitar la sanción, si me sancionan sigue siendo rentable mi acción porque *palo dado ni Dios lo quita*.⁴ Segundo, judicializar toda disputa. Y tercero, buscar compromisos con las televisoras para gozar de una mayor exposición mediática.⁵

La carencia de debate sobre la agenda nacional

Debido a los intereses viciados de la *partidocracia* que lo que fundamentalmente buscó durante la fase de comicios del 2009 fue el reforzamiento y la legitimación de la actual clase política en el poder y no su profunda auto-crítica y renovación representativa. Dentro de este nuevo marco electoral fue imposible que prosperara la verdadera sustancia de la política, que es el análisis y la discusión de los conflictos de desarrollo y la búsqueda de opciones de solución. Esto debido a que las campañas propagandísticas sólo se pueden gestar maduramente si se incorpora la reflexión, la polémica, el debate, el enfrentamiento y la oposición de los diversos planteamientos de los múltiples adversarios entre sí, ya que la política en sí misma implica la polémica, la disputa y la confrontación entre las mejores propuestas que sostienen los distintos sectores en contienda.⁶

Si revisamos las directrices de la escuela de la *telepolítica* y sus derivados espectaculares, a los partidos únicamente les motivó la abusiva difusión de su imagen virtual a través de millones de espots para legitimarse como fracciones en el poder y no para discutir a fondo el replanteamiento del proyecto de nación que se debía reconstruir y la nueva función orgánica que deben desempeñar los partidos ante la crisis estructural del México convulsionado a comienzos del siglo XXI. Así, pese a haber poseído la mayor cantidad de recursos comunicativos de toda la historia de las campañas políticas

⁴Refrán popular en México (N.A.).

⁵María Amparo Casar, “Anatomía de una reforma electoral”, *Nexos*, núm. 380 (“Ciudades tomadas”), México, agosto de 2009, p. 70.

⁶Para examinar la relación existente entre medios de información y cultura política véase Jesús Salmerón Acevedo, “Los medios de comunicación y la cultura política”, *Voces del Periodista*, núm. 94, año VIII, Club de Periodistas de México, A.C., México, 1 al 15 de septiembre de 2004, pp. 28 y 29.

en la República, los partidos políticos no fomentaron la construcción de mayor ciudadanía, no elevaron el nivel crítico de la población, no concientizaron más sobre el conjunto de garantías constitucionales que les corresponden a los ciudadanos, no discutieron los grandes conflictos de la agenda nacional, no profundizaron sobre los desafíos del sistema político mexicano, no buscaron la participación ciudadana en la discusión del proyecto de país, no llamaron a la reconstrucción de la nación, no efectuaron la autocrítica, etcétera; en suma, no crearon una nueva cultura política en la República, sino sólo reprodujeron unilateralmente la decadente mentalidad política pervertida del pasado, pero ahora maquillada con los nuevos trucos persuasivos de la mercadotecnia electoral “moderna”.

De esta manera, no obstante que el IFE exhortó a todos los partidos para que realizaran una verdadera exposición y comparación polémica de sus plataformas partidistas,⁷ asombrosamente todos los partidos despreciaron dicha invitación oficial y la ausencia de discusión política fue tal que a lo largo de todo el proceso electoral de precampañas y campañas sólo existieron dos limitados debates: por una parte, una simple plática audiovisual fuera de los *tiempos oficiales* del Estado, sin llegar a convertirse en debate entre PAN, PRI y PRD, de hora y media, por el canal 2 de televisión, coordinado por Joaquín López Dóriga, funcionario de la empresa Televisa, en el cual no se abordaron con hondura las propuestas esenciales de cada organización política.⁸ Por otra parte, otra limitada discusión que se gestó entre los institutos políticos minoritarios, como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Nueva Alianza y Partido Social Demócrata (PSD), y que fue transmitido a través de Internet en versión restringida por la página Web del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en el cual tampoco se encararon a fondo los grandes problemas de la nación en dicha coyuntura de cambio.⁹

En este sentido, los partidos políticos elaboraron campañas mediocres, artificiales o falsas, con tópicos muy epidérmicos, cuando lo que se reque-

⁷“IFE dice sí al debate, pero entre todos los partidos”, *Milenio Diario*, Sección Política, México, 4 de junio de 2009.

⁸“Debate se redujo a una plática televisiva”, *Excelsior*, Sección Nacional, México, 25 de junio de 2009, <http://www.exonline.com.mx>

⁹“Críticas acaparan debate de partidos: aceptaron invitación del IEDF sólo grupos políticos de minoría”, *El Universal*, México, 1 de julio de 2009.

ría era la discusión frontal, abierta, cruda, de fondo y muy propositiva sobre los grandes conflictos nacionales que atoraban el avance del país.

El estatus de consumidores pasivos y no de ciudadanos

El modelo de información masiva que aplicaron los partidos políticos con los postulados de la nueva reforma electoral demostró que el prototipo de concepto comunicativo que heredaron y continúan manejando dichas instituciones de representación popular para vincularse con la sociedad mexicana es el esquema de la mercadotecnia propagandística estadounidense, que coloca el centro de su acción en el uso del modelo de la “aguja hipodérmica”. Dicho prototipo se caracteriza por exponer que lo que los partidos deben hacer comunicativamente en los periodos electorales para ganar votos es simplemente saturar de espots políticos a la población y no buscar otras vías de acercamiento o convencimiento, como son el contacto directo con los sectores sociales, la apertura a la polémica, la difusión plural de ideas, la presentación de plataformas ideológicas, la producción de auténticas “gratificaciones civiles”, el fomento de la crítica como base de la política, etcétera, sino que simplemente se centra en arrojar inmensos volúmenes de espots saturantes que copan la percepción de los ciudadanos.

Así, la estrategia comunicativa que instrumentaron los partidos políticos en las elecciones intermedias del 2009 fue tan primitiva y pedestre que apostaron plenamente a seguir la corriente bárbara del funcionalismo comunicativo, que sostiene que el medio y la forma son el mensaje, y prescindieron sustantivamente de lo fundamental en sus campañas, que es propiciar la construcción de contenido con acción reflexiva profunda y el impulso a la dinámica de comunicación participativa con los auditorios. Asombrosamente, la publicidad mercantil que también utiliza las mismas herramientas del funcionalismo comunicativo desplegó más y mejor capacidad informativa sobre los productos y servicios que intenta vender, que lo que la práctica comunicativa de los partidos políticos logró posicionar a sus propias instituciones y candidatos en contienda.

De esta manera, el trato comunicativo que los partidos le dieron a la población en el periodo electoral de julio de 2009 no fue el de ciudadanos, que son los individuos reconocidos por el Estado moderno como sujetos que tienen derecho a recibir la más amplia información sobre la situación de su

realidad para intervenir libre, plural y racionalmente sobre los destinos de la “cosa pública”; sino fue el trato del Estado antimoderno que les restringió el margen de recepción de información y la riqueza de la misma, para tratarlos como escuetas masas pasivas consumidoras de abrumantes mensajes políticos con el fin de atrapar favorablemente su voto.

La propaganda paralela del Poder Ejecutivo

Con la instrumentación de los mecanismos de publicidad paralela por parte del Poder Ejecutivo nacional se burló la iniciativa de *Regulación del Gasto de Publicidad Gubernamental*, aprobada por el Congreso de la Unión, vía la reforma electoral, que impedía la difusión de los éxitos del gobierno en turno como propaganda política en las etapas electorales. De esta manera, el gobierno en turno y las industrias electrónicas colectivas emplearon los recursos extras de su programación para difundir ampliamente los logros gubernamentales del momento y con ello apoyar mañosa, abierta o subrepticamente los éxitos de la gestión del Partido Acción Nacional con el fin de apoyar la promoción de su contendiente electoral favorito, que posteriormente pagaría políticamente a los monopolios de la información dicho favor o apoyo mediático otorgado.

La intervención de los poderes mediáticos

Aunque con menor intensidad el poder de los grandes concesionarios de los medios electrónicos volvió a posicionarse en el *espacio público mediático* como una fuerza central muy poderosa para influir o hasta definir informalmente los procesos electorales nacionales al contar con una amplia franja de su programación que utilizó como instrumento persuasivo para influir en el electorado y darle la ventaja o la desventaja a los candidatos que decidió apoyar o desprestigiar. Así, los medios electrónicos, como fuertes *poderes fácticos*, nuevamente desempeñaron su función tradicional de coerción que han conquistado históricamente sobre el Estado y la sociedad al transformarse en los grandes electores nacionales que tuvieron un peso muy significativo sobre los resultados de los comicios de 2009.

Aunque no con la fuerza brutal que habían conquistado en el pasado, el *poder mediático* volvió a tener recursos ideológicos de intervención en

dicho proceso electoral para presionar eficazmente a la clase política y al gobierno en las fases electorales, pues aunque el IFE distribuyó “equitativamente” los espacios y las formas de participación de los partidos en los *tiempos de difusión de Estado* en radio y televisión, los grandes consorcios electrónicos contaron con el recurso extra muy significativo de su programación informal alternativa para desequilibrar la relativa proporcionalidad racional que aportó la reforma electoral y así apoyar desapercibidamente al candidato o partido que más beneficios económicos y políticos pactaron con ellos para el futuro.

Una vez más, con características informales, los consorcios mediáticos lucharon por convertir los procesos electorales en enormes negocios que les aportaran fuertes ganancias que no estuvieran acotadas por la normatividad de la moderna reforma electoral. Dicho panorama se acentuó más debido a que las grandes televisoras y radiodifusoras mexicanas quedaron muy presionadas económicamente; por una parte, debido al fracaso financiero que les significó la participación en Juegos Olímpicos de 2008 en Beijing, donde no obtuvieron los dividendos proyectados en relación con los presupuestos que invirtieron y por otra parte, debido a la severa crisis financiera mundial generada por la quiebra de las *hipotecas subprime* que desencadenó el desquiciamiento de todos los sistemas económicos internacionales, así como una severa recesión mundial, que devaluaron fuertemente las acciones de las empresas de comunicación mexicanas e impidieron que muchas otras ramas económicas invirtieran en publicidad televisiva, ocasionando grandes pérdidas para las empresas audiovisuales.

Hay que recordar que solamente el gasto que se realizó en las precampañas electorales de 2009 por parte de los partidos políticos ascendió a más de 4,030 millones de pesos, y únicamente representó el 25 por ciento del total de recursos que se ejercieron en 2009.¹⁰ Suma que fue una porción de apoyos sumamente *apetitoso* para ser canalizada por la radio y la televisión para hacer “negocios laterales” con los candidatos o partidos políticos, y así sufragar sus déficit financieros.

Debido a la descomposición de la política que se dio a lo largo de varias décadas en grandes sectores civiles, el sector conservador, las principales empresas oligopólicas y los monopolios de la información masiva retomaron

¹⁰“Prevé el IFE gasto de \$4,030 millones en precampañas”, *La Jornada*, México, 26 de noviembre de 2008, p. 3.

el creciente malestar ciudadano acumulado durante muchos años contra la clase política y crearon de forma amplificada el *malestar mediático* para castigar y presionar a la *partidocracia* que les impuso la reforma electoral contra el “dinero sucio”, impidiéndoles hacer más negocios con las elecciones. Para ello, sesgadamente se apropiaron de las banderas transformadoras de la sociedad civil y propiciaron una gran campaña manipuladora a favor del “voto en blanco” o “voto neutro” para hacer fracasar a la reforma electoral y contar con suficientes argumentos obvios para poder exigir después de las elecciones intermedias de 2009 otra reforma electoral que les fuera funcional a sus grandes intereses *mediáticos* privilegiados.

Dicha campaña fue tan exitosa que logró provocar que el *voto nulo* sumara 1'839,971 votos, equivalentes al 5.39 por ciento de la votación total nacional.¹⁴

Frente a esa iniciativa, ¿cómo creer que los monopolios de la difusión, especialmente el duopolio de la televisión, ahora sí en las elecciones intermedias de 2009 se preocuparon responsablemente por el avance de la democracia en el país, cuando durante todas las décadas anteriores practicaron la antidemocracia comunicativa e impidieron que se abrieran en estos otros espacios para la expresión ciudadana autónoma?

El revertimiento comunicativo del exceso propagandístico

Con la nueva reforma todos los partidos políticos tuvieron en las fases electorales un enorme porcentaje de tiempo propagandístico para participar en el *espacio público mediático* mediante el aprovechamiento de los *tiempos oficiales* para difundir sus propuestas y estrategias partidistas. Sin embargo, contrariamente al resultado persuasivo que se esperaba alcanzar, el exceso publicitario provocó un efecto *bumerang* para los partidos políticos, pues el abuso de información partidista insertada dentro de la programación de entretenimiento de los medios de difusión en lugar de atraer y seducir a los votantes, debilitó el interés de los mismos por atiborrar la atención de los espectadores con una lluvia incesante de múltiples mensajes partidarios.

Esta tendencia llegó al extremo de ocasionar que la población neutralizara o aborreciera la información electoral y la fórmula política correspon-

¹⁴“Resultados electorales 2009 de diputados a nivel nacional”, Programa de Resultados Preliminares (PREP), Departamento de Informática, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 6 de julio de 2009, www.ife.org.com.mx

diente que propagó la clase gobernante. Con ello, la política se convirtió en un estorbo para la interpretación de la vida cotidiana y aumentó la pérdida de credibilidad en la misma y en el papel social que debía desempeñar ésta en la resolución de los principales desafíos nacionales. Mientras tanto, los grandes medios comerciales de difusión masiva compitieron con la propaganda electoral con la presentación de más espectáculos, deportes y series frívolas que capturaron la simpatía y atención de los votantes.

De esta forma, ante dicho embotamiento temático político los públicos se hartaron o irritaron al perder el entretenimiento radiotelevisivo y optaron por cambiar el canal practicando el *zapping*, los públicos pudientes económicamente se refugiaron en la televisión de paga (Sky o Cablevisión), y el sector menos privilegiado que no pudo cubrir precios especiales vio la televisión por Internet, se dieron protestas de los teleauditorios por la saturación propagandística de la programación de diversión, o finalmente, en su defecto apagaron la televisión o la radio.

Con ello, se agudizó más el problema de representación social de los partidos y se agravó la crisis de legitimidad, de por sí ya muy acentuada, de la capacidad de eficacia de la clase política en México para crear condiciones de gobernabilidad a principios del siglo XXI. Al final de la gestión electoral los consorcios monopólicos de la comunicación colectiva fueron los verdaderos ganadores de los procesos electorales.

El boicot a las nuevas normatividades comunicativas

Al no aprobarse en el Congreso de la Unión la nueva Ley de Radio y Televisión la reforma electoral quedó vulnerada significativamente, pues la normatividad del COFIPE especificó que en términos electorales se haría lo que estipulara la ley en la materia, y al no modificarse ésta, permaneció un marco jurídico nacional anacrónico con grandes vacíos legales que generaron conflictos normativos al intentar aplicar con rigor la nueva normatividad electoral.

El debilitamiento de los órganos públicos de rectoría electoral

A diferencia de etapas electorales anteriores, donde existió un Instituto Federal Electoral (IFE) sólido, enérgico e independiente, ahora en materia

de rectoría y soberanía electoral se observó la presencia de un IFE débil, inseguro, temeroso de la fuerza de los *poderes fácticos*, contradictorio y claudicador de su esencia ciudadana autónoma para vigilar incondicionalmente la defensa de los intereses de los habitantes. En diversos momentos estratégicos funcionó más como un apéndice funcional de los grandes apetitos expansivos de los monopolios de la comunicación electrónica, que como un juez autónomo imparcial para crear condiciones de gobernabilidad constitucional justas.

Así, por ejemplo, por una parte, ante la presencia intensiva de los candidatos en los espacios de los medios de difusión masivos, particularmente los electrónicos, disfrazada como “información electoral oportuna” y no como verdadera *propaganda electoral paralela* violatoria del espíritu esencial la reforma electoral; la elasticidad y tolerancia de los criterios rectores del IFE fueron tales que el consejero presidente del mismo, Leonardo Valdés, calificó como

muy natural que aumentaran las apariciones de aspirantes a puestos de representación popular en los espacios de radio y televisión, pues se trató de un esfuerzo que hicieron los medios para acercarle información a los ciudadanos en la etapa final de la campaña. Mientras no se comprobara una relación comercial en la difusión de la imagen de los candidatos el árbitro electoral no puede imponer sanciones.¹²

Por otra parte, debido a la grave violación con plena conciencia y reincidencia de la empresa Televisión Azteca para omitir durante el 2009 la transmisión de 5,734 spots promocionales partidistas en los tiempos de campañas políticas por los sistemas de paga Sky, Cablevisión y abierto, atentando flagrantemente contra el principio constitucional de equidad electoral; inicialmente el IFE le aplicó una multa de 62'844,640 pesos, que por la alevosía del hecho cometido significó la pena económica mas alta que el Estado mexicano impusiera a una televisora en toda la historia de la radiodifusión nacional.¹³ Sin embargo, paradójicamente después de tal decisión, debido a las amplias presiones políticas que ejerció el monopolio

¹²“Avala IFE presencia creciente de candidatos en radio y televisión”, *La Jornada*, México, 25 de junio de 2009, www.jornada.unam.mx

¹³“Multa el IFE a TV Azteca porque no transmitió 5,734 promocionales. Deberá pagar más de 62 millones de pesos”, *La Jornada*, Sección Política, México, 28 de julio de 2008, p. 8.

televisivo sobre el IFE, sus consejeros ciudadanos decidieron por mayoría reducir dicha pena a la tercera parte y solo pagar 21'920,000.¹⁴

Mediante ello, el IFE introdujo legítimamente el delicadísimo antecedente de anarquismo político que conlleva, entre otras, las siguientes cinco consecuencias muy alarmantes para los futuros procesos electorales en el país: en primer término, significó que será más barato violar la ley que cumplirla, esto es, es un buen negocio transgredir la ley. En segundo término, las empresas de comunicación podrán continuar violando la ley al apropiarse o privatizar el *espacio público* que son los *tiempos de Estado* para no dedicarlos a transmitir la propaganda política como lo señala el COFIPE, sino comercializarlos con importantes ganancias empresariales y pagar penas menores. En tercer término, se demostró que los acuerdos generales básicos del IFE pueden ser quebrados con la fuerza que ejercen los *poderes fácticos mediáticos* sobre éste. En cuarto término, se demostró, una vez más, que en última instancia, quien gobierna crecientemente en México no es la voluntad de los partidos políticos, ni los órganos ciudadanos, ni los poderes públicos republicanos del Estado nacional, sino los *poderes fácticos mediáticos*, cada vez más poderosos. Y en quinto término, lo más preocupante de todo es que el propio IFE justificó el proceso gravísimo de no respetar la equidad electoral al permitir que cuando las televisoras violen el principio de equilibrio propagandístico de los comicios, se les apliquen penas "negociables", con lo cual respaldó la introducción del virus de la ilegitimidad de los procesos electorales, y por lo tanto, de la futura ingobernabilidad nacional.

La amenaza contra la imparcialidad de los comicios

La intervención mediática paralela fue sumamente delicada, pues introdujo elementos externos viciantes que atentaron contra los principios de limpieza, igualdad, ética, transparencia y equilibrio que pretendió establecer el IFE para realizar elecciones legítimas que crearan ponderación y la paz social. Así, la acción interventora de los monopolios de la comunicación masiva pudo inocular los procesos electorales con elementos propagandísticos sucios, tramposos, mañosos, etcétera, que empañaron la pulcritud de los mismos y pudieron ser argumentos suficientes para que

¹⁴"Queda en 22 millones multa a TV Azteca por omitir espots", *La Jornada*, Sección Política, México, 29 de julio de 2008, p. 5.

cualquier grupo político perdedor de una elección declarara con razón suficiente la invalidez de estos trámites por falta de neutralidad política.

Existió un riesgo relevante de que se ocasionara fuerte inequidad electoral por la introducción del nuevo modelo de comunicación política que conllevó la reforma electoral, pues según el reglamento aprobado el IFE dio más espacio para la difusión de sus mensajes a los partidos grandes y menos oportunidades a los pequeños. Esto debido a que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos la reforma lo distribuyó entre los mismos conforme a los siguientes criterios: a) El 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior. b) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario.¹⁵

Con ello, fue más fácil que los partidos magnos ganaran permanentemente las elecciones y los cargos representativos dentro del Congreso de la Unión que los partidos chicos, pues los grandes contaron con mayores recursos de tiempo para realizar su propaganda electoral, y por lo tanto, para obtener más votos. Mediante ello, se apoyó la permanencia en el poder de los mismos partidos grandes, anulando las alternativas de cambio político en México con otros agentes políticos menores.

El único factor que rompió este desequilibrio fue el apoyo informal que dieron los monopolios de la televisión a algunos candidatos y partidos de su simpatías, como el Partido Verde que recibió un respaldo desmesurado e ilimitado de Televisión Azteca y Televisa para contar con un partido incondicional en el Congreso de la Unión que les permitiera defender sus intereses oligopólicos.

La victoria del aparato mediático pese a la acción de la reforma electoral

Ante los diversos vacíos de dirección política, abusos propagandísticos y contradicciones de la aplicación de la reforma electoral que se generaron a lo largo de la contienda del 2009, los partidos y la clase política quedaron

¹⁵Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, 12 de septiembre de 2007, p. 6.

severamente cuestionados por la opinión pública creada por la *agenda setting* de los medios de difusión colectivos y la conciencia acumulada de sociedad en este ámbito. En estas circunstancias, surgieron nuevos vacíos de dirección social que dejaron la ineficacia y falta de legitimidad institucional de los tradicionales poderes políticos, y los actores que ocuparon legalmente los nuevos espacios públicos que dejaron los poderes republicanos fueron los medios privados de difusión colectiva, especialmente los electrónicos, que coyunturalmente se posicionaron como el *Estado paralelo*¹⁶ que gobernó ideológicamente a la sociedad en esta etapa de cambio de fuerzas de representación social.

Así, desde los *poderes fácticos* de la información colectiva se construyó la nueva *governabilidad mediática* para volver a reordenar a la comunidad nacional en fase de descomposición acelerada por la que atravesaba, con base en los intereses dominantes del proyecto de país que requerían los monopolios de la comunicación y no los requerimientos fundamentales de los ciudadanos.

Finalmente, pese a la aplicación de la reforma electoral que introdujo un nuevo modelo de comunicación política para los períodos de renovación de los poderes públicos, la situación de megaconcentración de poder que alcanzaron las industrias mediáticas en México, especialmente de la radiodifusión, debilitó la esencia democrática de dicho proceso. Ello debido a que su creciente fuerza mediática se opuso a la reforma electoral creando una atmósfera contrarreformista y contrarreguladora que contribuyó a erosionar la rectoría del Estado nacional en este terreno.

De esta forma, aunque finalmente hayan sido elegidos con relativa libertad los gobernadores, diputados, senadores y municipales de la República para el periodo de gobierno 2009-2012, en realidad todos estos poderes públicos quedaron muy vulnerados y acotados, pues tendrán un margen de actuación y soberanía muy restringido ante los intereses que impone el *megapoder mediático* en el país. Así, los nuevos poderes públicos de la siguiente fase de gobierno de la *III República Nacional* nacieron previamente subordinados al viejo *poder mediático* superamplificado que ha dado origen a la *IV República Mediática* en el México Moderno.

¹⁶Por *Estado paralelo* entendemos aquella estructura de poder informal que construyen los *poderes fácticos* de manera recíproca a la estructura tradicional del Estado y le disputa al Estado formal su función de gobernabilidad en muchos ámbitos de la conducción social (N.A.).

En este sentido, a diferencia de la relevación de los poderes públicos republicanos que son elegidos por la población cada tres y seis años mediante el sufragio efectivo en el país para que administren la gobernabilidad nacional, paradójicamente, los *poderes fácticos mediáticos* de la radio y la televisión nunca son elegidos o votados por los ciudadanos y sin embargo participan de forma, cada vez más sustantiva e intensa, en la definición y ejecución del proceso de gobernabilidad nacional, e incluso llegan a doblgar o superar a los primeros.

De esta manera, debido a la centralidad y concentración estratégica que alcanzó el sistema de medios de difusión electrónicos en México en el siglo XXI, sea el partido, la corriente o el individuo político que gane en los comicios de cada fase electoral, de antemano estructuralmente éstos quedan limitados, sometidos, desafiados, desdibujados, avasallados y hasta sustituidos por el sistema de presión económico-político-ideológico que ejerce el poderío mediático en el país.

Así, no obstante la aplicación de las nuevas reglas comunicativas de la reforma electoral, en última instancia los verdaderos ganadores de la contienda política de las elecciones intermedias fueron los monopolios electrónicos de la difusión colectiva, entre otras, por las siguientes razones:

1. Retaron al Estado al no cumplir o acatar inadecuadamente las leyes electorales, imponiendo parcialmente sus reglas de poder en esta esfera.
2. Desacreditaron parcialmente a los órganos públicos como el IFE y el Congreso de la Unión por oponerse a sus intereses mercantiles expansivos.
3. Con la interrupción deliberada de los programas deportivos y series espectaculares provocaron la irritación social contra la reforma electoral y los partidos políticos y canalizaron ese descontento o frustración mediática contra la clase política.
4. Retomaron las banderas del descontento de la sociedad civil con el régimen político e impulsaron la campaña del "voto neutro", "voto nulo" o "voto en blanco" para cuestionar con un alto grado de eficacia a la clase política mexicana, pues se logró obtener el 5.39 por ciento de la votación total nacional a favor de esa causa electoral.
5. Ante la severa crisis y el fuerte desprestigio creciente que experimentó la política, el poder mediático se erigió ante la opinión

- pública como las instituciones “limpias”, “objetivas”, “transparentes” y “democráticas” que representan “asépticamente” a la colectividad y luchan por su democracia.
6. Quedaron legitimados “asépticamente” ante la opinión pública como los “defensores” de la libertad de expresión y del derecho a la información.
 7. Consumaron negocios paralelos al “vender informalmente” espacios propagandísticos para impulsar a determinados aspirantes partidistas, funcionales para sus objetivos monopólicos.
 8. Demostraron a la clase política y a la ciudadanía que resulta un buen negocio violar la ley electoral al no difundir los *spots* políticos que señala obligatoriamente el COFIPE que se deben transmitir y comercializar jugosamente ese espacio electrónico, y después presionar políticamente por medio de sus representantes en el IFE para pagar multas reducidas.
 9. Con su estrategia discrecional de difusión de mensajes políticos “informales” actuaron cotidianamente como grandes maquinarias electorales e influyeron en gran medida en la decisión del voto ciudadano, y por consiguiente, sobre los resultados electorales.
 10. Debido a que el sistema de medios electrónicos reconstruye virtualmente la realidad social cotidiana, los nuevos representantes políticos de la República elegidos para conformar el Congreso de la Unión quedaron estructuralmente obligados a pactar en el futuro con el *poder mediático* para conservar su “buena imagen” pública, a cambio de recibir nuevos privilegios empresariales.
 11. Conquistaron más capacidad como *poder mediático* al lograr colocar en la Cámara de Diputados a una bancada de legisladores incondicionales *a modo*, especialmente a través del Partido Verde Ecologista de México, que obviamente en el futuro crearán las iniciativas de leyes *ad hoc* para proteger sus intereses monopólicos y no los ciudadanos.
 12. Negociaron con los partidos y candidatos más fuertes y nuevas prerrogativas oligopólicas que les fueron otorgadas una vez que terminaron los comicios, como fue la renovación automática de las concesiones de radiodifusión pendientes; el otorgamiento de los *canales espejos* para continuar el proceso de la transición analógica a la digital; la dispensa

de pago al Estado de contraprestaciones para dar nuevos servicios agregados de telecomunicaciones; el impedir que el IFE les aplicara fuertes multas por haber violado los preceptos de la reforma electoral, el evitar la emergencia de una tercera cadena de televisión nacional que compita con el duopolio audiovisual ya consolidado.

13. Los medios colectivos de difusión electrónica con carácter monopolístico permanecieron gobernando cotidianamente al país, vía la administración del nuevo *espacio público mediático*, sin haber sido elegidos por la ciudadanía para este fin hegemónico, y sin aparecer ante la conciencia colectiva como fuerzas de poder, sino como meras instituciones de “esparcimiento”, “información” y “cultura”.

Ante esta cruda realidad política del nuevo triunfo del *poder mediático*, es necesario preguntarnos ¿Para qué el Estado y la sociedad mexicana realizan el enorme gasto que representa la organización cíclica del voto ciudadano y el financiamiento de las múltiples campañas electorales en el territorio nacional y en el extranjero, si en última instancia crecientemente el poder real habitual, en un alto porcentaje, lo define y lo ejerce el poderío ideológico político de los medios electrónicos de difusión colectivos que no son escogidos democráticamente por la ciudadanía, sino que éstos se imponen por su propia *fuerza fáctica*, específicamente la telecracia? ¿Por qué al mismo tiempo que la población recurrentemente selecciona a los representantes políticos de los diversos poderes públicos, no vota igualmente por la renovación y la dirección del proyecto comunicativo de las industrias mediáticas que también son poderes públicos que participan medularmente en el gobierno cotidiano de la nación?

Es por ello que el verdadero cambio democrático de la transición social a la democracia, además de implicar la apertura profunda de las viejas estructuras políticas a la participación civil, ahora se requiere urgentemente el ajuste sustantivo de la acción de los *poderes fácticos* de los monopolios informativos a un nuevo *Estado de Derecho* que sitúe a las industrias culturales mexicanas bajo la dinámica constitucional de la igualdad y la democracia. De lo contrario, los partidos políticos continuarán impulsando por décadas la promoción cíclica de una fantasía democrática formal que estará subordinada a la verdadera estructura de poder cotidiano que gobierna a la nación que es la *telecracia mediática*.

El conjunto de estas situaciones no delimitadas por los marcos jurídicos electorales legales pudieron colocar como ilegítimos los resultados de los procesos de sucesión gubernamental en México, creando un vacío político sumamente grave entre el antiguo sistema político que concluía su mandato y el nuevo grupo político que intentó ocupar los cargos de representación popular de manera “genuina” y “pacífica” en la sociedad. Dicha realidad crítica pudo generar un delicadísimo ambiente de inestabilidad y caos social que podría haber desembocado en la violencia colectiva y en otras manifestaciones de anarquía ciudadana, como sucedió con los resultados de las elecciones presidenciales del 2006 en el país.

En este sentido, el proceso de construcción de la democracia en México se ubicó ante un severo peligro al no cubrirse estos vacíos jurídicos que dejó la reforma electoral, pues se comprobó, por una parte, que la voracidad mediática no tiene límite, ya que esta dispuesta a provocar el colapso social si éste se convierte en un negocio muy rentable para las empresas de la radiodifusión nacional. Y por otra, que el Estado mexicano ha llegado a una etapa fallida de tanta debilidad en su capacidad rectora que ya no puede subordinar a los *poderes fácticos* de la comunicación electrónica bajo los principios medulares de la Constitución Política mexicana.

¿QUÉ HACER?

Ante esta atmósfera de inestabilidad del sistema electoral y de gobernabilidad nacional, es necesario realizar, entre otras, las siguientes nueve acciones:

- 1) Es necesario realizar una nueva reforma electoral que remedie jurídicamente con nuevas propuestas normativas complementarias más precisas los vacíos legales que dejaron las leyes electorales en el ámbito de la comunicación política, para evitar que surja la ilegalidad electoral, y con ello, la anarquía social.
- 2) Siendo que la fuerza de los poderes fácticos mediáticos fue limitada parcialmente con la aprobación de la reforma electoral y derivado de ello se formó una hermética estructura partidocrática en el país, ahora es necesario presionar rigurosamente a los partidos políticos para que el prototipo de difusión que les construyó la reforma, se

convierta en un modelo de comunicación ciudadano y no sólo de propaganda de las fracciones políticas ya instaladas en el poder.

- 3) Antes de recurrir, una vez más, al recurso de la telepolítica espectacular fragmentada, y al spot como su herramienta fundamental de convencimiento y movilización social en las fases electorales, es necesario rescatar la verdadera esencia de la política, que es la participación de las comunidades en los asuntos de la polis; es decir, se requiere recurrir al análisis, la polémica y transformación de la realidad social⁴⁷
- 4) Es indispensable fortalecer los mecanismos de fiscalización estatales sobre todos los recursos materiales, organizativos y financieros que los actores políticos en contienda utilizan en los medios de difusión y en otras infraestructuras propagandísticas informales en los momentos electorales, para saber si no hay deformaciones o violaciones a los marcos normativos que regulan la ejecución de las campañas partidistas.
- 5) Es necesario legislar con mayor rigor para evitar que la información gubernamental del partido en turno no se use como instrumento de apoyo electoral al difundir coyunturalmente los datos o hechos de gobierno como información de interés público que beneficia al grupo político en el poder.
- 6) Frente al clima de saturación o intoxicación de la atención de la población en los periodos electorales por el exceso de información política difundida por los medios de información colectivos, ahora más que nunca es necesario que la propaganda política de los partidos y del gobierno se elabore con el mayor nivel de profesionalismo y competitividad comunicativa para evitar que los auditorios rechacen los enormes torrentes abrumadores de mensajes políticos que recibieron en dichas coyunturas de sucesión de poderes. De no trabajar los partidos políticos en un sentido altamente profesional, el acceso a los medios por parte de éstos será prácticamente inútil, pues no se acercarán a la población con sus mensajes y terminarán cavando su propia tumba en las etapas de lucha por el cambio de poderes, pues la población aborrecerá crecientemente a

⁴⁷Para desarrollar algunas alternativas de comunicación electoral que superen la fórmula de la espotización de la política, véase Claudia I. García Rubio, "Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral", *El Cotidiano*, núm. 155, año 24, "Medios masivos de comunicación y reforma electoral", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, mayo-junio de 2009, pp. 9 a 11 (ISSN 0186-1840).

la telepolítica vacía, gris, burocrática, lejana, aburrida, inoportuna, demagoga y saturante que es la práctica ideológica con la que ha funcionado la clase política en el pasado para intentar conectarse con los diversos grupos sociales e intentar conseguir su voto.

- 7) Es indispensable que la sociedad presione al gobierno para que dote al IFE de todos los recursos económicos, jurídicos y materiales necesarios para que pueda realizar lo más objetiva y exhaustivamente posible el monitoreo cuantitativo y cualitativo de los mensajes propagandísticos que transmiten los partidos políticos y otros sectores por los medios de comunicación, especialmente electrónicos, durante los periodos electorales. Este apoyo es central pues con dicha infraestructura el IFE supervisará el riguroso cumplimiento de la ley por todos los actores sociales que participan en tales procesos.
- 8) Es necesario crear un pacto ético público de autorregulación entre los medios electrónicos, el Estado, los partidos políticos y los candidatos a puestos de representación popular, para que con el fin de conservar la convivencia social pacífica y el equilibrio nacional civilizado, se respete el Estado de Derecho vigente sobre los procesos electorales. Dicho acuerdo debe aplicar rigurosamente las sanciones correspondientes cuando existan violaciones a la ley electoral, y no perdonar dichas transgresiones por presiones de los poderes mediáticos como sucedió antes y después de las elecciones intermedias del 2009 en México.
- 9) Con apoyo de las escuelas de comunicación y de la sociedad civil, se requiere establecer observatorios ciudadanos que colaboren a realizar monitoreos paralelos, especialmente de carácter cualitativo, que complementen los análisis de legitimidad que debe supervisar el IFE al comparar el comportamiento de todos los actores políticos que intervienen con los entramados jurídicos que norman la comunicación política en fases electorales en México.

Con la realización de estas acciones y otras más que colaboren a perfeccionar los procesos electorales, la sociedad civil contribuirá relevante-mente a tener elecciones más limpias que ofrezcan armonía y paz social y evitar que la crisis sistémica de la sociedad mexicana se pronuncie más en las próximas décadas del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, revistas y documentos

- CASAR, María Amparo, "Anatomía de una reforma electoral", *Nexos*, núm. 380 ["Ciudades tomadas"], México, agosto de 2009.
- "Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, 12 de septiembre de 2007.
- GARCÍA RUBIO, Claudia I., "Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral", *El Cotidiano*, núm. 155, año 24, "Medios masivos de comunicación y reforma electoral", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, mayo-junio de 2009.
- "IFE dice sí al debate, pero entre todos los partidos", *Milenio Diario*, Sección Política, México, 4 de junio de 2009.
- SALMERÓN ACEVEDO, Jesús, "Los medios de comunicación y la cultura política", *Voces del Periodista*, núm. 94, año VIII, Club de Periodistas de México, A.C., México, 1 al 15 de septiembre de 2004.
- TOUSSAINT, Florance, "Medios y prerrogativas electorales", *Proceso*, núm. 1674, Columna Televisión, México, 9 de noviembre de 2008.
- UNZUETA GRANADOS, Héctor Ángel, "El lenguaje de las emociones en los dispositivos de la comunicación política contemporánea", *Veredas*, año 10, X aniversario, número especial, "Pensar lo social desde el doctorado en ciencias sociales", Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, primer semestre de 2009.

Hemerografía

- "Académicos deploran *spotcracia*", *Excelsior*, Sección Nacional, 25 de junio de 2009, <http://www.exonline.com.mx>
- "Avala IFE presencia creciente de candidatos en radio y televisión", *La Jornada*, México, 25 de junio de 2009, www.jornada.unam.mx
- "Campañas de *spotización*: José Woldenberg", *Milenio Diario*, Sección Nacional, México, 1 de junio de 2009, www.milenio.com
- "Confusión sobre publicidad de campañas en entidades donde habrá comicios en 2009", *La Jornada*, México, 5 de diciembre de 2009.

"Críticas acaparan debate de partidos: aceptaron invitación del IEDF sólo grupos políticos de minoría", *El Universal*, México, 1 de julio de 2009.

"Debate se redujo a una plática televisiva", *Excelsior*, Sección Nacional, México, 25 de junio de 2009, <http://www.exonline.com.mx>

"Multa el IFE a TV Azteca porque no transmitió 5,734 promocionales. Deberá pagar más de 62 millones de pesos", *La Jornada*, Sección Política, México, 28 de julio de 2008.

"Prevé el IFE gasto de 1,030 millones en precampañas", *La Jornada*, México, 26 de noviembre de 2008.

"Queda en 22 millones multa a TV Azteca por omitir spots", *La Jornada*, Sección Política, México, 29 de julio de 2008.

"Resultados electorales 2009 de diputados a nivel nacional", Programa de Resultados Preliminares (PREP), Departamento de Informática, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 6 de julio de 2009, www.ife.org.mx

Institucionalidad, partidos políticos y fiscalización: el parto de los montes

Daniel Márquez Gómez

*Con varios ademanes horrorosos
Los montes de parir dieron señales;
Consintieron los hombres temerosos
Ver nacer los abortos más fatales.
Después que con bramidos espantosos
Infundieron pavor a los mortales,
Estos montes, que al mundo estremecieron,
Un ratoncillo fue lo que parieron.*

*Hay autores que en voces misteriosas
Estilo fanfarrón y campanudo
Nos anuncian ideas portentosas;
Pero suele a menudo
Ser el gran parto de su pensamiento,
Después de tanto ruido sólo viento.*

FÉLIX MARÍA DE SAMANIEGO (fabulista):
El parto de los montes.

INSTITUCIONALIDAD

Las elecciones recientes, en particular la intermedia de 2009, nos muestran las limitaciones de la reforma electoral de 13 de noviembre de 2007. A pesar de las declaraciones de los actores políticos e institucionales sobre la eficacia de los mecanismos electorales, se hizo evidente que se carece de instrumentos para disciplinar a los poderes fácticos, incrustados o disfrazados dentro y fuera de los partidos políticos.

Aspectos como el voto blanco o la abstención, con debates anclados en diversas ideologías, algunas extremas con el acento autoritario de la san-

ción a quien no ejerciera su derecho a votar, y otras vertidas en el contexto de una supuesta tolerancia a propuestas distintas, aunado a la incapacidad de los órganos garantes en los ámbitos administrativo y jurisdiccional de procesar algunos aspectos de la elección, en particular los conflictos, mostraron la debilidad de las instituciones.

De este proceso vimos surgir elementos que distorsionan la voluntad popular como los “juanitos”, “claritas” y las “juanitas”, quienes nos demostraron que ahora los partidos políticos ya no son el único vehículo para el acceso al poder por medio del voto popular, ahora es suficiente que un liderazgo imponga a una persona para que ésta automáticamente –con elección o sin ella– gobierne.

Así, cabe cuestionarse: ¿qué es la institucionalidad? La institucionalidad refiere a la cualidad de institucional que, a su vez, señala lo perteneciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etcétera. Por su parte, la palabra institución (del latín *institutio*, *-ōnis*) tiene diversos significados: 1) establecimiento o fundación de algo; 2) cosa establecida o fundada; 3) organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; 4) cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad, institución monárquica, del feudalismo; 5) instrucción, educación, enseñanza; 6) colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etcétera; y 7) órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

Nosotros vamos a usar el término en el sentido de órganos constitucionales del poder soberano. Así, advertimos cómo la institucionalidad se relaciona con la construcción de las estructuras del poder soberano de nuestra nación. Para orientar la exposición recordamos que nuestro orden constitucional prescribe que el poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste y que el pueblo ejerce su soberanía a través de los “poderes” de la unión, lo que ahora conocemos como funciones públicas.

Los partidos políticos constitucionalmente son entidades de interés público, y se deja a la ley determinar las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Su *telos* es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan

y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Con lo que se advierte un vínculo directo entre partidos políticos e institucionalidad.

Democracia, Estado de Derecho, partidos políticos y fiscalización en materia electoral

Es lugar común entender a la democracia como una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que se considera “democrático” al predominio del pueblo en el gobierno de un Estado; así, no es extraño que Abraham Lincoln en el discurso de *Gettysburg* haya considerado a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.¹

Podemos afirmar que la democracia es un problema central y complejo del mundo moderno.² No sólo por su contexto ideológico, esto es, por su capacidad para justificar el ejercicio del poder político, sino también por arropar con sus contenidos todos los discursos públicos.

Para su delimitación, algunos destacan cierto elemento de lo democrático. Así, Javier Patiño Camarena estima que la democracia representativa es la forma de la organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes,³ lo que denota una marcada influencia de la teoría del contrato social.

Desde el punto de vista procedimental, Norberto Bobbio estima que la única forma de entender a la democracia como contrapuesta a las formas de gobierno autocráticas es considerarla como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos.⁴

Si la visión de Bobbio se complementa con la llamada justicia procesal perfecta de John Rawls, donde existe un criterio independiente de lo justo, definido previa y separadamente del procedimiento que ha de seguirse, y un procedi-

¹Discurso pronunciado por Abraham Lincoln el 19 de noviembre de 1863 durante la ceremonia de consagración del cementerio de Gettysburg.

²Umberto Cerroni, *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., en español, México, Siglo XXI Editores, 2004, p. 47.

³Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM-III, 2006, p. 6.

⁴Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, tr. José F. Fernández Santillán, 3a. ed., 3a. reimp., México, FCE, 2005, p. 24.

miento que produce el resultado deseado,⁵ podríamos estimar que la idea de reglas fundamentales o primarias en Bobbio incorpora un criterio previo y separado de lo que es “justo”, distinto del procedimiento, en la colectividad.

También se alude a lo democrático como contrario a lo autocrático, entendiendo el primero como una especie de gobierno colectivo y el segundo como el gobierno de un solo hombre. Sin embargo, habría que asentar que esta delimitación no es tan cierta, porque paradójicamente la democracia puede ser “autocrática”, esto es, sustentarse en un aparato de simulación funcional, y la “autocracia” puede disfrazarse de democracia al incorporar las instituciones formales de ésta.

Para Umberto Cerroni históricamente la democracia constituye un “paquete” para muchos estratos: hay un estrato liberal que se conforma con los procedimientos y con las libertades individuales (las llamadas “reglas del juego”), hay otro más estrictamente “democrático” que se apoya en el énfasis sobre la soberanía popular, y hay un tercero sobresaliente en la tradición socialista que se basa en la igualdad de las condiciones de ejercicio y participación.⁶

La ingeniería constitucional permite, desde el exterior, considerar que el Estado mexicano es democrático, sobre todo si se toma en consideración el aparato electoral. Así, Giovanni Sartori sostiene que:

Recientemente, y con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto, México ha logrado transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido, [y agrega]: Es cierto que la transición se desarrolló a lo largo de más de una década, especialmente a partir de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 y del Tribunal Electoral (TRIFE) en 1996, que controlan que el proceso electoral se lleve a cabo de manera correcta y justa.⁷ Afirmación que considera que el respeto a las reglas del juego es lo definitorio de la democracia.

No obstante, el simple hecho de que existan los instrumentos político-jurídicos tan caros a la democracia no garantiza que se arribe al resultado

⁵John Rawls, *Teoría de la justicia*, tr. María Dolores González, 2a. ed., 1a. reimp., México, FCE, 1997, p. 90.

⁶Umberto Cerroni, *op. cit.*, p. 47.

⁷Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*, tr. Roberto Reyes Masón, 3a. ed., 2a. reimp., México, FCE, 2005, p. 222.

deseado. Como lo señala Umberto Cerroni: la división de los poderes, la *Rule of law*, el control jurisdiccional de los órganos del Estado y todo el arsenal moderno del Estado constitucional, se han revelado frecuentemente impotentes para contener la transformación autoritaria del Estado.⁸

Un respetado jurista mexicano, Diego Valadés, señala que el Estado de derecho, que para nosotros sería necesario para estimar a un Estado democrático, consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos,⁹ lo que nos permite advertir que para la definición de lo democrático no bastan las “reglas del juego”, tan caras a nuestros politólogos.

Así, Umberto Cerroni propone reunir a los tres componentes de la democracia, sin confundirlos, en una fórmula que comprende al Estado de derecho, el sistema representativo fundado en la soberanía popular y un sistema de valores igualitarios.¹⁰

Esta posición es la que recoge nuestro constitucionalismo, puesto que, en el artículo 3, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, esto es, un esquema en el que tienen prioridad las reglas de juego, el sistema representativo y un esquema de valores igualitarios decantados económica, social y culturalmente.

Dos de los instrumentos democráticos por antonomasia son la transparencia (actuación visible de los agentes públicos) y la rendición de cuentas (el hacer del conocimiento público qué se hizo con las facultades y los recursos del públicos asignados para el ejercicio de las funciones, aunado a un esquema de responsabilidades públicas que permita sancionar o reprimir las conductas que atenten contra la institucionalidad estatal). Am-

⁸Umberto Cerroni, *Introducción al pensamiento político*, 27a. ed. en español, México, Siglo XXI Editores, 2004, p. 70.

⁹Diego Valadés, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM-IJ, 2002, pp. 7-8.

¹⁰Umberto Cerroni, *Política...*, *op. cit.*, p. 47.

bos están relacionados con el Estado de Derecho, el primero, porque nos protege del gobierno del poder invisible, el segundo, porque impide que se ejerzan poderes sin responsabilidad.¹¹

Ahora bien, la transparencia y la rendición de cuentas nos remiten a la idea de fiscalización. Esa palabra es una de las especies de la voz control, que se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onis* y *judicium*, o sea inspección, inquisición, revisión y juicio. Con ellas se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

La voz control tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval *contra rotulum*; de ahí pasó al francés *contre-role* (*controle*), que quiere decir *contra libro*, esto es, "libro-registro", cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etcétera.¹²

En Latinoamérica, Guillermo Cabanellas, critica esta palabra por ser un anglicismo y galicismo, señalando que en nuestro idioma existe un amplísimo repertorio que según el caso denotan mejor los contenidos que se asignan a ese término, como son: comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, agente (en física), estación de aterrizaje, aeródromo de auxilio, puesto de vigilancia, tutela, veto, aprobación y suspensión.¹³

Sin entrar a problemas semánticos, aunque sería deseable, nosotros nos detendremos en el vocablo: fiscalización. La fiscalización es la acción

¹¹Esto lo tenían muy claro los autores de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, puesto que en el artículo 3o. establecieron que ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de la ley; además, en el artículo 15 señalaron que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración. Por otra parte, en Estados Unidos de América, en el paradigmático caso *Marbury vs. Madison*, el juez John Marshall, hace una distinción entre actos políticos y actos reglados, en los primeros el control es de naturaleza política, en los segundos es jurídica, lo que refrenda la idea de que, frente a la ley ningún poder se ejerce sin responsabilidad.

¹²Cfr. Manuel Aragón, *Constitución y control del poder*, Argentina, Ciudad Argentina, 1995, p. 69. De igual manera cfr. Rodolfo Lara Ponte, "Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control", en *Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, México, ITAM, 1991, p. 510, nota 3. José Luis Vázquez Alfaro, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 11.

¹³Cfr. *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*, 12a. ed., Argentina, Heliasta, 1979, p. 362.

y efecto de fiscalizar. Fiscalizar significa hacer el oficio de fiscal o criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. En este contexto, la palabra fiscalización refiere a inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros. Así, por fiscalización entenderemos la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.⁴⁴

Lo que implica que la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y egresos a través de las técnicas de la revisión o auditoria, como comúnmente se piensa, requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que las regulan.

RÉGIMEN LEGAL DE LA FISCALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La necesidad de la fiscalización de los partidos políticos se explica no sólo por el hecho de que reciben recursos públicos, sino también por la influencia que ejercen en la conformación e integración del gobierno.

Así, se estima que un partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder político.⁴⁵ Constitucionalmente permiten el acceso de los ciudadanos al poder.

No obstante, hay que reconocer que pueden ser fuente de distorsiones sistemáticas, como lo señala Maurice Duverger: la influencia de los partidos políticos conduce a admitir una relatividad de las estructuras gubernamentales, que pueden ser modificadas por la sola evolución de la relación de las fuerzas políticas dentro del país. El mismo autor afirma que el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución.⁴⁶ Y sostiene que:

...la existencia de un partido gubernamental mayoritario transforma por completo el esquema jurídico de separación de poderes. Ese partido reúne

⁴⁴Alfredo Adam Adam *et al.*, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996, p. 8.

⁴⁵Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 385.

⁴⁶Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 1a. ed., 20a. reimp. en español, México, FCE, 2006, p. 419.

en sí las prerrogativas esenciales del Legislativo y el Ejecutivo. Los puestos de gobierno están en manos de sus dirigentes, que aplican su doctrina y su programa; los textos de leyes son preparados por las oficinas de estudio del partido, presentados en su nombre por un diputado del partido ante el buró de las cámaras, votados por el grupo parlamentario del partido. Parlamento y gobierno se parecen a dos máquinas animadas por un mismo poder: el partido.⁴⁷

En este contexto, el autor dibuja un gobierno no ya de las instituciones, sino de los partidos políticos y sus burocracias. Esta imagen, salvando las diferencias, está presente en nuestro país, donde el “partido del Presidente”, ya sea en periodo de gobierno del Partido Revolucionario Institucional o en el actual del Partido Acción Nacional, responde más al programa político del Presidente en turno que a los procesos de toma de decisiones institucionales. Se llega al absurdo de que se conforman “gabinetes” de “amigos” o se toman decisiones públicas sin los controles adecuados y se carece de las herramientas para revertirlas.

El gobierno (el Presidente en turno) ahora es el “partido” y para disciplinar a las pocas voces críticas se Invoca la “unidad” del partido. Esto es, los senadores, diputados, gobernadores, presidentes municipales, regidores y síndicos procuradores no son los representantes de los ciudadanos que los eligieron, se asumen como los “hombres” del Presidente en turno.

Atendiendo a lo anterior, con independencia de los “beneficios” que los defensores del sistema de partidos señalan, es evidente que los liderazgos de corte mesiánico en el régimen de partidos ponen en riesgo a la democracia, porque, derivado del monopolio que ejercen en materia de acceso al poder (Legislativo, Ejecutivo e incluso Judicial), nada impide que utilicen las estructuras públicas para el impulso de intereses particulares.

Esto puede darse incluso dentro de los márgenes de la “legalidad”, como lo recuerda Umberto Cerroni. Así:

También el partido democrático, respetuoso de las “reglas del juego”, puede desarrollar una función negativa, si renunciando a su correcto papel de organizador y transformador de los intereses particulares en interés general, alcanza a invertir el proceso de formación de la voluntad política intercambiando la fuerza de contratación y decisión políticas contra el consenso de grupos aislados. La difusión de este *intercambio político* tiene la doble

⁴⁷*Ibidem*, p. 420.

consecuencia de invertir el mecanismo de formación de la voluntad política y de congelar la política en la “política de los intereses”. Queda entonces bloqueado el proceso de transformación de los intereses en un *consenso político* mediado por un *proyecto general* (nacional).¹⁸

Casos como el golpe al sindicato petrolero en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, la huelga inacabable del sindicato minero en el gobierno de Fox y la actual liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro apuntan a esta lógica, porque, con independencia de que se pueda aceptar el argumento sobre la legalidad u oportunidad de la medida, no podemos dejar de advertir con suspicacia que en todos los casos se golpeó a grupos políticos opositores a los gobiernos en turno, que se incrustaban al interior de la agrupaciones sindicales afectadas.

Aquí no debemos olvidar que la acción partidaria constitucionalmente apunta al logro del poder social, o sea, a influir en las acciones comunitarias, cualquiera que sea su contenido,¹⁹ sin olvidar el proyecto de nación constitucional: el ejercicio del poder debe beneficiar al pueblo. Por lo anterior, es necesario imponer límites a la acción de los partidos políticos, esa es la trascendencia del régimen jurídico de fiscalización.

El régimen legal en materia de fiscalización electoral se plasma básicamente en dos normas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REFORMA AL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS²⁰

La reforma reciente al artículo 41 de la Constitución federal señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados, en sus respectivas competencias. Además, establece las bases para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. En este contexto, es evidente que hay dos niveles de fiscalización: la constitucional y la legal.

¹⁸Umberto Cerroni, *op. cit.*, pp. 104-105 (cursivas en el original).

¹⁹Max Weber, *Estructuras de poder*, tr. Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 65.

²⁰Reformado en su integridad por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

Desde la perspectiva constitucional los partidos políticos son entidades de interés público, y deja a la ley determinar las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Hay que destacar, de nueva cuenta, que su *telos* es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Porque una fiscalización constitucional debería ocuparse no sólo de la manera en la que ejercen sus recursos los partidos políticos, sino además, de cómo cumplen con los fines constitucionales al conformar la representación popular.

En este contexto, como la reforma establece límites constitucionales a la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos, hace nula o deficiente esta clase de fiscalización. Las autoridades electorales parecen oficialías de partes de los partidos políticos y personal a su servicio. Esto desgraciadamente abona la opacidad, pues hay grupos de poder –los partidos políticos– que son superiores al “soberano”, o sea, al pueblo.

Además, legalmente otorgamos a los partidos políticos nacionales los elementos para llevar a cabo sus actividades, arropados en un conjunto de reglas sobre su financiamiento y para sus campañas electorales, garantizando la primacía de los recursos públicos sobre los de origen privado. Lo que nos lleva a la fiscalización legal.

Dar dinero público a los partidos políticos puede ser positivo para una nación, siempre y cuando esos institutos efectivamente actuaran dentro de los márgenes de la institucionalidad, porque, en todo caso, los recursos públicos fortalecerían la vida pública de la nación.

Sin embargo, tenemos un problema mayúsculo en nuestra República: los partidos políticos y las instituciones transitan por derroteros distintos. Las agendas de los partidos y los intereses de la nación no coinciden. A los primeros, mejor dicho a sus burocracias, sólo les interesa el poder por el poder, y una vez que arriban al puesto deseado lo utilizan para beneficiar a sus amigos; en cambio las segundas plasman un proyecto de nación en una Constitución que todos invocan, pero nadie obedece.

Lo anterior significa que el dinero de los ciudadanos está financiando los intereses de grupos ajenos al proyecto de nación establecido en la Constitución federal.

Así, se da un absurdo: los individuos que accedieron a la institucionalidad por los de los mecanismos democráticos al ejercer el poder lo hacen de manera autocrática, fuera de esa institucionalidad. Se olvida pronto el juramento de *guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*; se ignora cínicamente la obligación de gobernar para todos los mexicanos.

Ahora bien, regresando al financiamiento público, éste se integra por las administraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos y para las actividades tendientes a la obtención del voto.

La fórmula para integrar el financiamiento público anual consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 75 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Lo que significa que a los ciudadanos cada voto nos cuesta 17.24 dólares,²¹ 221.55 (doscientos veintiún pesos con cincuenta y cinco centavos). Cara democracia con magros resultados.

El 30 por ciento de la cantidad que resulte se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivale al 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; en cambio, cuando sólo se elijan diputados federales, se les otorga el 30 por ciento del financiamiento para actividades ordinarias.

También se concede financiamiento público del 3 por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, para actividades específicas relacionadas con la educación,

²¹El financiamiento mexicano implica que cada voto o sufragio cuesta 17.24 dólares en promedio, lo que contrasta, por ejemplo, con los 41 centavos de dólar en Argentina; los 29 centavos de dólar en Brasil; en Colombia 1.95; Ecuador 1.09; Panamá 5.25; Uruguay 3.72, y el más elevado sin contar a México, es el de Costa Rica que asciende a 8.58 dólares. Afirmación de Alejandro Díaz Bautista, doctor en economía, plasmada en la nota de Sonia García Ochoa: "Carísimo el voto en México. Cada voto cuesta en México 17.24 dólares en promedio. 18 veces más que el promedio en AL", *El Sol de Tijuana*, 21 de junio de 2009.

capacitación, investigación socioeconómica, política, y tareas editoriales; el 30 por ciento se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Para medir el efecto del esquema de financiamiento público, baste señalar que en los últimos diez años, los partidos políticos han obtenido esta clase de financiamiento por la cantidad de 27,276'439,604.70 (veintisiete mil doscientos setenta y seis millones cuatrocientos treinta y nueve mil seiscientos cuatro pesos con 70/100 M.N.), como se observa en el siguiente cuadro:

Totales de financiamiento público a los partidos políticos (1999-2008)
(Diez últimos años)

<i>Año</i>	<i>Monto de financiamiento público</i>
1999	1,312'364,394.68
2000	3,064'092,232.97
2001	2,250'685,592.84
2002	2,439'871,186.19
2003	4,823'580,695.43
2004	1,854'982,039.91
2005	2,013'252,441.28
2006	4,171'096,908.42
2007	2,704'100,762.62
2008	2,642'413,350.36
Total	27,276'439,604.70

Fuente: Elaboración del autor con datos del Instituto Federal Electoral. Disponible en la dirección electrónica del IFE: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.16355054f91ae674758dc7ff400000f7>. Consultada el 23 de mayo de 2008.

Por su parte, la ley reglamentaria impone límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales de los partidos políticos. También se reserva a la ley establecer el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, el total de las cuales no puede exceder anualmente, para cada partido, del 10 por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

El artículo 41 constitucional reformado señala el principio de reserva de ley para los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Ahora bien se establece que la función estatal de organización de las elecciones federales se encomienda al Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Además, constitucionalmente se plasman los principios rectores de la función electoral: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que deberían ser los ejes de la acción pública en materia de fiscalización de la actividad de los partidos políticos y organismos electorales.

Como autoridad electoral, el IFE cuenta con independencia en sus decisiones y funcionamiento; su estructura se integra con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. En materia de fiscalización se crea una Contraloría General, que con autonomía técnica y de gestión tiene a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos de Instituto, lo que constituye la instancia de control interno de este instituto.

Su titular es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Dura seis años en el cargo y puede ser reelecto por una sola vez. Se adscribe administrativamente a la presidencia del Consejo General y se le obliga a coordinarse técnicamente con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

También se establece en la reforma que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales está a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión; su titular se designa por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente. Se reserva a la ley su integración, funcionamiento y los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

Como un avance se levanta el secreto bancario, fiduciario y fiscal para que el órgano técnico ejerza sus funciones, porque ese órgano es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar los secretos mencionados.

El esquema de fiscalización no está exento de crítica, así se sostiene que:

Sobre la fiscalización de los gastos de los partidos hay un avance en la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la fiscalización de una comisión de consejeros hacia un órgano unipersonal es una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el Consejo General del IFE.²²

Además, los partidos políticos disfrutaban de franquicias postales y telegráficas para el desarrollo de sus actividades.²³ También se les otorga acceso a la radio y televisión y al uso permanente de los medios de comunicación social.²⁴

Tampoco podemos soslayar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece una serie de obligaciones que se imponen a los partidos políticos, entre las que destacan:

- 1) Conducir sus actividades dentro de la ley y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.
- 2) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.
- 3) Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha del acuerdo. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas.
- 4) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades reguladas en el Código.²⁵
- 5) También los partidos políticos deben garantizar la transparencia, sin embargo, esta obligación se ve limitada por diferentes vías: debe realizarse en términos de las disposiciones del COFIPE y el reglamento del IFE en la

²²Véase Alberto Aziz Nassif, "Fin de una reforma electoral", *El Universal*, 29 de enero de 2008, Opinión. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39605.html>. Consultada el 27 de mayo de 2008.

²³Artículo 90 del COFIPE.

²⁴Artículos 48, numeral 1, inciso a) y 49 del COFIPE.

²⁵Artículo 38, incisos a), k), l), y o) del COFIPE.

materia; la comunicación entre ciudadano y partidos políticos no es directa, se requiere la intervención del Instituto, previa solicitud, mediante formatos específicos.²⁶

Además se obliga a los partidos políticos a publicar en su página electrónica, entre otros, sus documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, sus reglamentos, el tabulador de remuneraciones, las plataformas electorales, las resoluciones de sus órganos disciplinarios, etcétera.²⁷

Sin embargo, como lo señala Jaime Cárdenas Gracia:

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento, ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión. Éstos suelen carecer de independencia e imparcialidad respecto de los propios partidos.²⁸

Con lo anterior se refrenda la crítica formulada, ya que ahora los partidos ya no son una de las instituciones, ellos son la “institucionalidad”, sus burocracias toman las decisiones más significativas para la República sin transparencia ni fiscalización. Unas cuantas personas, con mayor o menor influencia política, han secuestrado a todo un país.

LOS ARCANA IMPERII: LA NEGACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

Las normas en materia de fiscalización (las reglas del juego) están previstas en el COFIPE; no obstante, su eficacia es limitada, porque los mismos fiscalizados –los partidos políticos– son quienes las operan.

²⁶Artículo 41 del COFIPE.

²⁷Artículo 42 del COFIPE.

²⁸Jaime Cárdenas Gracia, *Partidos políticos y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, s.a.e, apartado 6.5 “Financiamiento”. Disponible en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos_politicos_y_democracia.htm. Consultada el 28 de mayo de 2008.

No me interesa entrar al debate sobre la supuesta ciudadanización del IFE, porque durante el proceso de selección de los aspirantes la prensa mostró cuales fueron los intereses dentro de los partidos políticos que impulsaron a cada uno de los aspirantes. Para quien lo dude se pueden consultar las crónicas de esos días.

Así, no importa que las “reglas del juego” estén plasmadas en la Constitución y las leyes, cuando son las burocracias abiertas o encubiertas de los partidos políticos las responsables de su aplicación. En palabras de Umberto Cerroni: las “reglas del juego” tienden a transformarse de “voz del pueblo” a instrumentos de corrupción clientelar, la igualdad de la ley se rebaja a formalismo burocrático y la igualdad frente a la ley a demagogia negadora de la ley y de todo interés superior.²⁹

Una de las paradojas de la democracia es que es el gobierno del poder público en público,³⁰ esto es, el gobierno del poder visible. No obstante, advertimos que en México el sistema jurídico que impera permite que algunas decisiones de los partidos políticos se salgan de lo visible, lo que constituye una negación a la fiscalización, puesto que el ciudadano no sólo carece de la información para ejercerla, sino que incluso ignora que hay una determinación susceptible de fiscalizarse.

En este sentido, en nuestro constitucionalismo se han invertido los papeles institucionales: el pueblo soberano ha dejado de ser mandante; los partidos políticos usurpan ese papel. Los órganos representativos (donde se encuentran los partidos políticos) en teoría elaboran la ley, pero lo hacen como soberanos, sin rendir cuentas a nadie de sus actos; el órgano ejecutivo (emanado de un partido político) que aplica la ley lo hace a espaldas del ciudadano, en beneficio de sus amigos; el órgano judicial (en cuya conformación participan los órganos Ejecutivo y Legislativo, fuertemente partidizados), dirime contiendas con los ciudadanos ausentes, los intereses en juego son los que predominan; por último, los denominados órganos autónomos sólo lo son en el papel, por los juegos de intereses que se conjugan para integrar sus burocracias.

En este esquema los ciudadanos, quienes les confiaron el poder, lo han perdido, están ausentes de la toma de decisiones públicas, ahora son sólo susceptibles –si bien les va– de integrarse a las burocracias de los partidos políticos, y con ello se recompensados con alguna responsabilidad pública.

²⁹*Ibidem*, p. 50.

³⁰Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, p. 95.

Los partidos políticos, mejor dicho sus altas burocracias, autonombados soberanos, se sienten con el derecho de sustraer de los ciudadanos parte de su información, entre ella, sus procesos deliberativos, la de las encuestas que ordenen, y otra clase de información.³¹ Aquí aparecen los *arcana imperii*.³²

En los *arcana imperii* están comprendidos dos fenómenos diferentes, pero estrechamente vinculados: el del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta. El primero nos lleva al tema del secreto de Estado, el segundo al de la mentira lícita y útil. Como en el Estado autocrático las grandes decisiones políticas deben tomarse lejos de las miradas indiscretas del público, el ocultamiento muestra el carácter autoritario de los partidos políticos.

Así, aparecen los fenómenos del subgobierno y criptogobierno. En particular el subgobierno, que Norberto Bobbio señala en el caso italiano, pero que, con sus modalidades, también está presente en México y se caracteriza por estar estrechamente vinculado con la función propia del gobierno de la economía característica del Estado keynesiano.

Según Bobbio, allí donde el Estado asume la tarea económica del gobierno, la clase política ya no ejerce el poder sólo mediante las formas tradicionales de la ley, del decreto legislativo, de los diversos tipos de actos administrativos, que forman parte del poder visible; ahora se ejerce también el poder por medio de la gestión de los grandes centros de poder económico (banqueros, industrias de Estado o subvencionadas por éste, etcétera) por el cual, además de todo, son posibles los medios de subsistencia de los aparatos de los partidos, de aquellos de los cuales, a su vez, mediante las elecciones, capta su propia legitimación para gobernar.³³ Situación que está presente en el sistema político mexicano.

Además, en materia de fiscalización, también están presentes limitantes relacionadas con el acceso a la información. El pasado reciente aporta lecciones sobre la voluntad de los partidos políticos en materia de fiscalización. Los casos llamados amigos de Fox y Pemexgate son ejemplos de mecanismos que se pueden utilizar para eludir la fiscalización. Los partidos políticos

³¹Véase el artículo 44, numerales 1, 2 y 3 del COPIPE.

³²En esta parte del trabajo me apoyo en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, apartado "Autocracia y *arcana imperii*", pp. 104-105.

³³Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, pp. 115-116.

incumplen requerimientos como presentar originales de facturas, contratos de servicios o extender cheques nominativos, por ejemplo.

La fiscalización descubre facturas falsas, proveedores sin domicilio; halla inconsistencias entre reportes y documentos de compras y rechaza gastos sin justificación; otorgan donativos improcedentes, o compran lentes de 7,500 pesos. Se les autoriza la factura de una camioneta Explorer, con un costo de 395,800 pesos, y se les impide invertir en la Bolsa de Valores 3'165,000 pesos, "porque representa un riesgo para el patrimonio del partido".³⁴

Se les pide que aclaren un pago por 11'999,100 pesos, por una "prestación de servicios según contrato", y se requiere el contrato respectivo al partido y a la empresa, con la advertencia de que la omisión es causa de sanción; sin embargo nadie aclara nada.³⁵

En la práctica advertimos la negativa a la fiscalización; en este sentido, como las únicas sanciones conocidas que se imponen a los partidos políticos son multas ¿Sus burocracias pueden pensar que en política todo lo que se compra con dinero es barato? O que ¿un político pobre es un pobre político? Desafortunadamente, requerimos la reforma de la reforma electoral, por lo que para quien se haya sorprendido con el título de la ponencia, al concluirla, con un poco de objetividad, deberá aceptar que con la reforma electoral de 2007 nos encontramos con el parto de los montes, un gatopardismo encubierto donde algo cambió para que todo siguiera igual.

BIBLIOGRAFÍA

ADAM ADAM, Alfredo *et al.*, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996.

ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder*, Argentina, Ciudad Argentina, 1995.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2005.

³⁴Con apoyo en la nota periodística de Juan Arvizu, "Hallan cúmulo de irregularidades en justificaciones de desembolsos", *El Universal*, 7 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156895.html>. Consultada el 27 de mayo de 2008.

³⁵Juan Arvizu, "Partidos viven bonanza en era de crisis", *El Universal*, 7 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156896.html>. Consultada el 27 de mayo de 2008.

- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho usual*, Heliasta, Argentina, 12a. ed., 1979.
- CERRONI, Umberto, *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 2004.
- , *Introducción al pensamiento político*, 27a. ed., México, Siglo XXI, Editores, 2004.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 1a. ed., México, FCE, 2006.
- LARA PONTE, Rodolfo, "Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control", en *Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, ITAM, 1991.
- LINCOLN, Abraham, Discurso pronunciado el 19 de noviembre de 1863 durante la ceremonia de consagración del cementerio de Gettysburg.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM-IJ, 2006.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, tr. María Dolores González, 2a. ed., México, FCE, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*, tr. Roberto Reyes Masón, 3a. ed., México, FCE, 2005.
- VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM-IJ, 2002.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, UNAM, 1996.
- WEBER, Max, *Estructuras de poder*, tr. Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

Hemerografía y fuentes electrónicas

- ARVIZU, Juan, "Hallan cúmulo de irregularidades en justificaciones de desembolsos", *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156895.html>. Consultada el 27 de mayo de 2008.
- , "Partidos viven bonanza en era de crisis", *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156896.html>
- AZIZ NASSIF, Alberto, "Fin de una reforma electoral", *El Universal*, 29 de enero de 2008, Opinión. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39605.html>. Consultada el 27 de mayo de 2008.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, s.a.e, apartado 6.5 "Financiamiento". Disponible en:

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos_politicos_y_democracia.htm. Consultada el 28 de mayo de 2008.

GARCÍA OCHOA, Sonia, "Carísimo el voto en México. Cada voto cuesta en México 17.24 dólares en promedio.18 veces más que el promedio en AL", *El Sol de Tijuana*, 21 de junio de 2009.

Página electrónica del Instituto Federal Electoral: visible en la dirección electrónica: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.16355054f91ae674758dc7ff100000f7/?jsessionid=I3g3WJwa42AhRCWS2TBPl07lf2sRrbTqTkhR0cHWPLeJTkY1RtIS!1014380626!1479139580>. Consultada el 23 de mayo de 2008.

Cultura política y partidos políticos en México: ¿para qué sirve la propaganda partidista?

Enrique Cuna Pérez

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Numerosos análisis sobre la transición a la democracia en México han concluido que ésta ha estado sustentada principalmente en cambios desarrollados en el terreno electoral y en el sistema de partidos, reforzando el papel de los partidos políticos como interlocutores, muchas veces únicos, entre el sistema político y la ciudadanía. Y si bien la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática, en México se han convertido en protagonistas importantes para desarrollar los lazos entre representación y participación ciudadana.

El mismo diseño de la democracia instalado en el país supone a los partidos políticos como instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles. Sin embargo, en México los partidos políticos –representados por las tres fuerzas principales a saber: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)–, atraviesan por una severa crisis de credibilidad y confianza ciudadana manifestada en una decreciente participación electoral y en la escasa capacidad de convocatoria.

Pese a todas sus taras, los partidos mantienen el control de dos funciones políticas de crucial importancia: la postulación de candidatos a cargos de elección popular y la formación y el sostenimiento de los gobiernos. Sin embargo, entender a los partidos políticos como piezas centrales del proceso democrático no es entenderlos como los únicos actores ni los más privilegiados; su agotamiento o crisis de representación y mediación implica la

reflexión acerca de la refuncionalización de sus aspectos internos (democracia, tolerancia) y externos (gestión, programas, administración correcta, rendimiento de cuentas, capacidad de negociación y capacidad legislativa, identidad ideológica, voluntad de compromiso, entre otras), y posibilita la solución de múltiples desafíos de la consolidación democrática.

Estudiada por Francisco Reveles Vázquez, la crisis del sistema de partidos en nuestro país se explica en buena medida porque los actores del cambio político no eliminaron el antiguo régimen de partidos, de tal suerte que conservaron algunos de los privilegios que antaño tenía un solo partido. Las normas legales del sistema electoral convirtieron a los partidos políticos mexicanos en profesionales electorales, fuertes oligarquías partidistas cuyo poder proviene del financiamiento público y del erario, además de la elevada influencia de los medios masivos de comunicación en la política, como causas más importantes de la transformación partidista. Para el autor, el financiamiento hizo más moderados y centralizados a los partidos, alejándolos de la sociedad. La lógica electoral impregnó las actividades de los partidos en su conjunto. El activismo y la capacidad de movilización cedieron su lugar a la acción estrictamente electoral, fincada en el *marketing* político y no en el activismo cotidiano y en los compromisos ideológicos fuertes.⁴

No obstante esto, en este texto planteo que ante el notable descrédito de los tres principales partidos políticos en México, aún siguen siendo actores importantes para la consolidación del sistema democrático, pues ésta pasa por la evaluación de amplios sectores sociales y por la percepción de los resultados efectivos de los actores del sistema democrático.

La convicción que existía algunos años atrás sobre la irreversibilidad del proceso de consolidación democrática disminuyó no sólo por la creciente incertidumbre económica del país (dadas las expectativas generadas con el régimen democrático, ha sido inevitable que las frustraciones en la vida cotidiana de la sociedad en general sean trasladadas al régimen democrático), sino también por el desempeño ineficaz de la política manifestada por la incapacidad de las instituciones para resolver problemas concretos y generar la confianza debida que posibilite la reafirmación de la democracia como ideal de régimen político y para desarrollar una cultura política ciudadana

⁴Francisco Reveles, *Partidos políticos en México, apuntes teóricos*, México, Gernika-UNAM, 2008, p. 179.

que solidifique y acompañe los cambios en las instituciones, que desarrolle el involucramiento y participación constantes de la población en el debate y en la solución de sus problemas. Es precisamente en este punto en donde la poca o nula capacidad de las estructuras partidistas se manifiesta, su propaganda está más sustentada en la aspiración al poder y menos en la representación de las necesidades y problemáticas de la población.

Recuérdese que pese a las diferencias que vuelven a la ciudadanía mexicana una realidad heterogénea, la incertidumbre sobre la realidad económica, política y social afecta en buena medida las percepciones de los mexicanos acerca de la política. Eso es, si bien se reconocen diversas y encontradas culturas políticas, así como clases sociales, distintas experiencias, múltiples necesidades y expectativas, lo que cruza el análisis de la subjetividad política de los mexicanos es una realidad que plantea un entorno gravemente marcado por la incertidumbre económica, la incredulidad política y la reducción de los lazos de confianza comunitarios (fenómenos como la corrupción, la impunidad y el incumplimiento de las promesas electorales, han contribuido también a la frustración y el desencanto democrático de importantes sectores de la población).

El texto plantea que si bien los partidos políticos son actores vitales de nuestra democracia, es necesario modificar los esquemas bajo los cuales desarrollan sus tareas. El refrendo y el incremento de la presencia de otros actores minoritarios hacen ver la necesidad de la apertura del sistema partidista para nuevas expresiones organizativas.² Como parte de la transición política que México vive se observa el traslado de un país pensado y decidido desde el centro, a otro que tiene múltiples centros con capacidad de decisión, posibilitando nuevas formas de hacer política y multiplicando los ámbitos desde los cuales se forman y proyectan los liderazgos políticos y sociales regionales.

FINANCIAMIENTO Y CRISIS, CONTEXTO DE LA ACTUACIÓN PARTIDISTA

El Instituto Federal Electoral (IFE), además de organizar y contar los votos, es el órgano encargado de distribuir recursos públicos a los partidos polí-

²*Ibidem*, p. 179.

ticos. Datos de este instituto acerca del costo para la democracia mexicana, desde el 2000 y hasta el 2009, asociado al funcionamiento de los partidos políticos en México, muestra que la democracia nacional no sólo es costosa y onerosa sino también alejada por completo de la realidad económica y social que el país presenta.

Por ejemplo, el gasto electoral alcanzó 69,874 millones de pesos en el periodo 2000-2007, suma que incluye el ejercicio del IFE (38,301 millones) TEPJF y Fepade y 23,309 millones de pesos asignados como prerrogativas a 16 partidos políticos (ocho de ellos perdieron su registro en el lapso de referencia).

Desde 1997 a 2006, el PAN recibió, en total, 6,061'153,555 pesos, siendo uno de los partidos que más recursos ha captado. Sin embargo, el partido más beneficiado por el financiamiento público en dicho periodo fue el PRI, que recibió 6,578'637,495 pesos. Por lo que hace al PRD, el financiamiento que recibió en los últimos 10 años asciende a 4,140'193,402 pesos. El Partido Verde Ecologista de México, por su parte, recibió desde 1997, 1,789'606,982 pesos para el financiamiento de sus actividades. Finalmente el Partido del Trabajo es el último de los que ha mantenido el registro –siempre bajo el esquema de coalición– y recibió 1,136'459,950 pesos.

Tras competir en algún proceso electoral, perder su registro y desaparecer con todo y bienes adquiridos con recursos públicos, ocho partidos costaron al país 1,327 millones de pesos sólo entre el 2000 y el 2007: los partidos del Centro Democrático (PCD), de la Sociedad Nacionalista (PSN), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Alianza Social (PAS), Democracia Social (PDS), Liberal Mexicano (PLM), México Posible y Fuerza Ciudadana.

Tan sólo en 2007 se invirtió en los ocho partidos políticos con registro 2,704'100,762 pesos, unos 250 millones de dólares. Un año antes, para la campaña presidencial de 2006, los mexicanos gastaron en los partidos 4,171'096,908 pesos y la misma cifra en la organización de los comicios, en total casi 8,000 millones de pesos.

Para las elecciones de 2009, los candidatos de cada partido contaron con 812,680 pesos para realizar sus campañas del 30 de abril al 1 de julio de 2009. El PAN fue el que recibió más recursos al sumar 759'363,129.76 pesos; el PRI obtuvo 531'235,897.67 pesos; mientras que al PRD le tocaron 456'470,557.82 pesos. El PVEM recibió 228'637,396.49 pesos; el PT, 216'513,876.21 pesos; Convergencia, 204'712,727.93 pe-

sos; Nueva Alianza 191'863,629.69 pesos; y al Partido Socialdemócrata le correspondieron 142'832,372.14 pesos.

Mientras esto sucede con los partidos políticos, la preocupación cotidiana de la ciudadanía se basa en la percepción de exclusión del mercado formal de trabajo y sobre todo en las posibilidades para encontrar empleo, más notorio en los sectores juveniles. Más de la tercera parte de los desempleados en México son profesionistas y personas con estudios de bachillerato, prácticamente 585,000 personas –1.6 millones de mexicanos con experiencia laboral están sin trabajo y otros 5 más que esán dispuestos a trabajar han desistido de buscar empleo o no lo hacen por considerar que no tienen posibilidades de encontrarlo, según datos oficiales).³

Entre enero y noviembre de 2007, el promedio mensual de trabajadores con estudios de nivel medio superior y superior representó el 34 por ciento del índice general de desocupación registrado en el país. Tal cifra implicó un incremento de tres puntos porcentuales respecto al promedio mensual que se registró durante 2005, cuando el 31 por ciento reportaban contar con estos mismos niveles de estudio. Los bachilleres o profesionistas desempleados sumaron 612,000 personas como promedio mensual en el periodo mencionado. Según cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y la Encuesta Nacional de Empleo 2009, la tasa de desocupación fue de 5 por ciento de la población económicamente activa, 3.1 millones de personas.

De acuerdo con datos oficiales, durante 2007 hubo una demanda de 950,000 empleos, pero sólo se ofrecieron 420,000 puestos con seguridad social y prestaciones. Mientras que las ocupaciones informales, que incluyen desde el comercio callejero hasta diversos trabajos domésticos, aumentaron en 464,000 personas en ese mismo lapso. En el primer semestre de 2009 se eliminaron 706,000 empleos formales en la economía.⁴ Y según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2000 a 2007 emigraron de México a Estados Unidos poco más de 400,000 personas por año. De acuerdo con estos datos, si el empleo informal se sumara al desempleo abierto en México y a la emigración acumulada, la tasa de

³David Márquez, "Reporte económico", *La Jornada*, México, 13 de julio de 2009, p. 30.

⁴Elvia Gutiérrez, "Pierden su empleo 706,000 trabajadores durante el primer semestre", *El Financiero*, México, 11 de septiembre de 2009, p. 3.

los que no están ocupados en el sector formal estaría arriba del 35 por ciento.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 del INEGI, en ese año los pobres agravaron su miseria respecto a la situación que tenían en 2006, mientras que la población más rica acrecentó el volumen de sus ingresos (el 10 por ciento de la población más rica del país concentró 36.25 por ciento del ingreso corriente en 2008, mientras que el 60 por ciento más pobre concentra tan sólo 26.7 por ciento del mismo).⁵

El número de mexicanos en pobreza patrimonial (esto es, que no cuentan con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público) pasó de 46.1 a 50.6 millones de personas entre 2006 y 2008, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),⁶ y en pobreza alimentaria (no tienen ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos) aumentó 4.4 por ciento al pasar de 14.4 a 19.5 millones de mexicanos.⁷

Aunada a la crisis económica, la percepción ciudadana también mira el discurso partidista alejado del tema de la inseguridad pública, problema que en los últimos diez años también se ha convertido en una preocupación fundamental de la sociedad.⁸ El creciente índice de delitos y la violencia social y la limitación de las estrategias de seguridad pública ponen en riesgo la protección de la seguridad personal, de la vida y de la libertad. De acuerdo con registros oficiales del 1 de diciembre de 2006 al 22 de mayo de 2008 hubo 4,044 asesinatos (“ejecuciones”); en promedio han muerto a manos del crimen organizado 7.6 personas a lo largo de 527 días. Tan sólo en el primer semestre de 2009, se contabilizaron 3,663 ejecutados. Y los estados de la República con mayor violencia son Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Michoacán, México y Guerrero. Más de 45 funcionarios públicos,

⁵Juan Zúñiga, “Crece la desigualdad en el país, según una encuesta aplicada por INEGI”, *La Jornada*, México, 17 de julio de 2009, Ixel González, “Calidad de vida baja en México”, *El Universal*, México, 17 de julio de 2009, p. 1.

⁶Ángeles Cruz, “Se dispara miseria y desigualdad en lo que va del sexenio: Sedeso”, *La Jornada*, México, 19 de julio de 2009, p. 3.

⁷Héctor Chávez, “Aumenta la pobreza en los últimos dos años”, *El Financiero*, México, 20 de julio de 2009.

⁸CNDH, *Informe especial sobre seguridad pública*, 2006, www.cndh.org

entre militares, agentes federales y policías municipales fueron asesinados tan sólo en 2008. A la fecha suman ya 14,000 personas ejecutadas desde diciembre de 2006, cuando asumió la presidencia Felipe Calderón. Más del 70 por ciento de las víctimas tenía entre 20 y 35 años de edad.⁹

El 50 por ciento de los mexicanos que sufren algún delito suelen no reportarlo a autoridad alguna porque consideran que es una pérdida de tiempo o implica trámites largos y difíciles, y 49 por ciento manifiestan desconfianza por las autoridades.¹⁰

PARTIDOS POLÍTICOS Y CULTURA POLÍTICA, UNA REVISIÓN EN TRES DIMENSIONES: APOYO, CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN

En general, en América Latina el gran obstáculo para la consolidación de la democracia es que la vigencia del régimen de este signo durante más de dos décadas no ha estado acompañada por avances palpables en materia social. La insatisfacción con los resultados económicos y sociales tiende a dirigirse contra el sistema político, generando un círculo vicioso en donde el desencanto, el descontento y la marginación ciudadana de la democracia se convierten en el más grave déficit en la transformación del elector a ciudadano, del votante espectador a un ciudadano participativo, pero también del político pragmático a un político responsable, del caudillo a un verdadero representante popular.

Víctor Durand, al reseñar estudios recientes acerca del tránsito de los regímenes democráticos, muestra que las democracias electorales (aquellas en las cuales se realizan elecciones libres y equitativas para seleccionar a los gobernantes y representantes que gobernarán al país, pero en donde el Estado de Derecho no es pleno, la justicia es deficiente, impera la corrupción, hay abusos de autoridad, etcétera), son más inestables que las democracias plenas, completas o liberales (la parte electoral está dentro de un Estado de Derecho de alta calidad, de rendición de cuentas y de racionalidad adminis-

⁹Gustavo Castillo, "Más de 14 mil ejecutados desde que Calderón declaró la guerra al narco", *La Jornada*, México, 7 de septiembre de 2009, p. 3.

¹⁰"La violencia social en México, Encuesta ICESI, 2003, www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasnacionales_enicriv.asp

trativa, los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, políticos, sociales y culturales). Los obstáculos que imposibilitan la transición de lo electoral a lo completo o pleno, recalca Durand, estriba en el papel que desempeñó la sociedad civil en la transición política y la consistencia de los valores políticos de los ciudadanos. Esto es, su cultura política.⁴¹

Con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, 2003, 2005 y 2008),⁴² que analizó las categorías de apoyo democrático, confianza –dimensiones evaluativas resultado tanto de aspectos cognitivos como de afectivos, que representan lo inmediato y lo cotidiano en la vida de los ciudadanos– y la disposición a la participación –a su vez resultado en buena medida de las evaluaciones en confianza y apoyo a la democracia, como los rasgos que cruzan las culturas políticas (entiendo a éstas como la interrelación de valores, conocimientos, evaluaciones, deseos y expectativas, que dan una configuración subjetiva a las percepciones que se tienen de la política) de los ciudadanos mexicanos no sólo con respecto a la percepción que sobre los partidos políticos mantienen sino también con respecto a la democracia como sistema de gobierno.

Analizar las características del déficit democrático, de la democracia frágil, del retroceso democrático, desde el ámbito cultural, no sólo el electoral, y sobre todo, desde las condiciones y procesos que le dan origen, permite discutir en profundidad las aparentes contradicciones que los estudios sobre el tema constantemente revelan. Estas aparentes incongruencias se manifiestan más nítidamente en los tres aspectos sugeridos.

El apoyo democrático, se mide por la aceptación de la democracia como régimen deseable, la evaluación sobre si ésta está instaurada en el caso

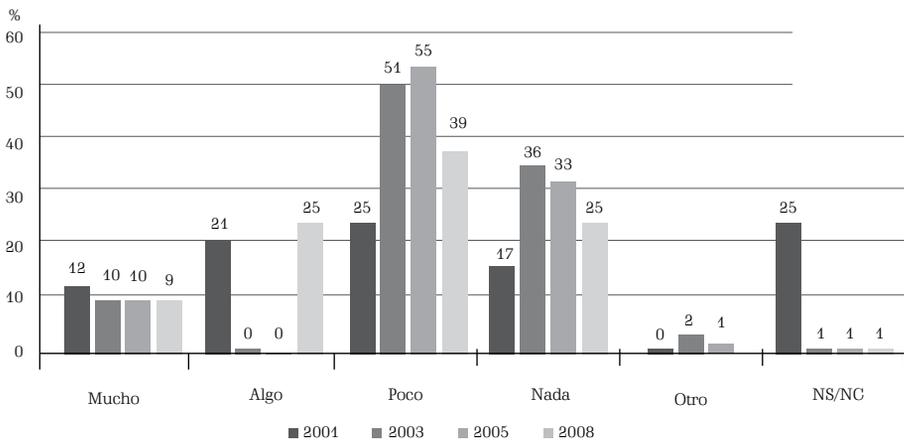
⁴¹Víctor Durand Ponte, "Cultura política y participación ciudadana", en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, Secretaría de Gobernación, México, 2007, pp. 155-189.

⁴²La ENCUP es el ejercicio longitudinal más interesante para el caso mexicano. La Secretaría de Gobernación busca conocer y diagnosticar las particularidades de la cultura política y las prácticas ciudadanas que predominan entre la población mexicana; identificar cambios y permanencias en el tiempo; el desarrollo y/o consolidación de una cultura democrática entre los diferentes sectores de la población nacional; así como las barreras y nichos de oportunidad que impiden o hacen posible la participación ciudadana. El ejercicio ha sido aplicado en cuatro ocasiones y si bien las encuestas muestran diferencias importantes en el diseño metodológico, haciendo difícil la comparación entre cada una de ellas, son ejercicios que analíticamente sí pueden ser utilizados en la descripción del estado que guardan propiedades de la cultura política en la población en general.

mexicano y la satisfacción con los resultados de la misma. Por ejemplo, los datos que arroja la ENCUP muestran que en nuestro país hay una marca incongruente de valores, los mexicanos aceptan la democracia, como el mejor régimen posible, pero al mismo tiempo aprecian poco a la democracia práctica, prefiriendo en ocasiones soluciones autoritarias. En gran parte esta evaluación se explica por la expectativa de los ciudadanos en tres cuestiones de su vida práctica: cómo la política ayuda al combate contra la pobreza, a la generación de empleo y al mantenimiento de la seguridad pública.

En principio, el interés por la política como actividad, incluidos los actores que le dan configuración pública, es mínimo. En los ejercicios de la ENCUP alrededor del 80 por ciento de la gente encuestada manifiesta estar poco o nada interesada en ella. Mientras que alrededor del 10 por ciento señala mucho interés (gráfica 1). La principal causa señalada es el abismo entre las acciones de los políticos y la vida cotidiana de los ciudadanos, una brecha inmensa entre los intereses de aquéllos y los de éstos; la principal consecuencia, el desapego ciudadano por las instituciones tradicionales de participación política, la incredulidad sobre el beneficio de la actividad política, y el menosprecio por los partidos políticos y su discurso.

GRÁFICA 1
En general ¿qué tan interesado está usted en la política?



Nota: En 2001 la pregunta fue *¿Qué tan interesado está usted en los asuntos públicos?*, en los ejercicios 2003 y 2005 la pregunta fue *En general ¿qué tan interesado está usted en la política?*, mientras que en el 2008 fue *¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política?* Para efectos de análisis comparativo equiparamos las preguntas sobre interés en la política.

Fuente: Elaboración propia con base en las ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

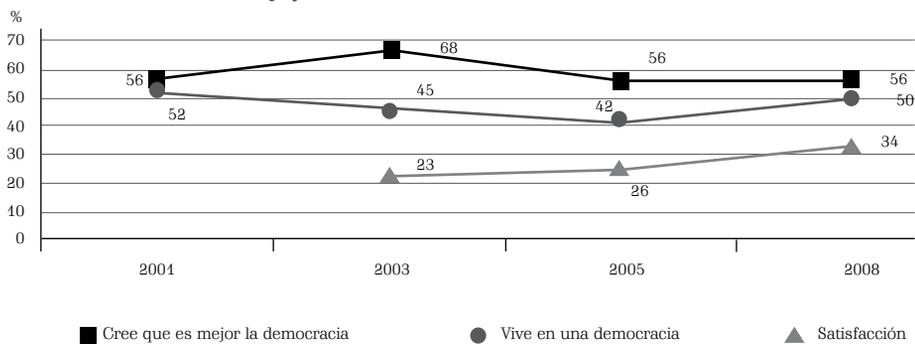
Lo anterior cobra relevancia cuando se pasa de la evaluación de la actividad política a la de la democracia como sistema, esto es, al preguntar sobre la satisfacción que los ciudadanos tienen con los resultados de la democracia, así como sobre la evaluación de la democracia como régimen político y la percepción sobre la democracia mexicana. En la última medición (2008) el mexicano se siente en 34 por ciento satisfecho con la democracia, aunque 50 por ciento mencionan que México sí vive una democracia (cuadro 1 y gráfica 2).

CUADRO 1
El apoyo a la democracia en tres dimensiones

<i>Democracia</i>			
<i>ENCUP</i>	<i>Cree que es mejor la democracia para el país (%)</i>	<i>Vive en una democracia (sí/ sí, en parte) (%)</i>	<i>Satisfacción (muy satisfecho /satisfecho) (%)</i>
2001	56	52	¿
2003	68	45	23
2005	56	42	26
2008	56	50	34

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP 2001, 2003, 2005 y 2008.

GRÁFICA 2
El apoyo a la democracia en tres dimensiones



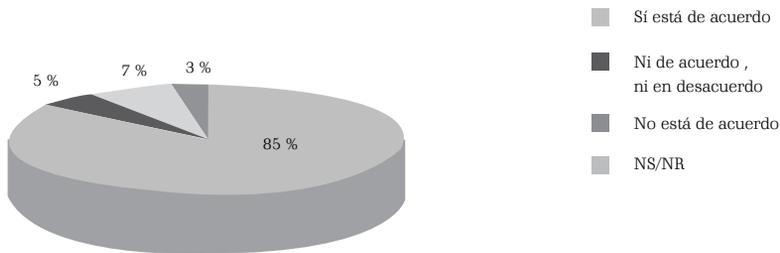
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP 2001, 2003, 2005 y 2008.

Por otra parte, la confianza en las instituciones políticas adquiere notable importancia. La desconfianza de los ciudadanos respecto a los

principales actores políticos e instituciones públicas, así como también la desconfianza interpersonal, hace referencia no sólo a una mala evaluación del régimen y sus partes, sino que también es una forma de calcular la acción política y, por lo tanto, un presupuesto de la participación. En el rubro de confianza en instituciones se incluyen indicadores de la confianza en los partidos políticos, el IFE, el Congreso, los sindicatos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros. La idea es que una mayor confianza en las instituciones democráticas está asociada con un mayor apoyo a la democracia; sin embargo, el comportamiento de estas variables es de una ligera reducción, cada una en su nivel correspondiente.

Por ejemplo, en cuanto a la confianza interpersonal, el 85 por ciento de los ciudadanos cree que está expuesto a ser víctima del aprovechamiento de la gente (abusar de su confianza, a ser engañado, a ser timado, etcétera) (gráfica 3). Sin embargo, la figura social en la que aún confía 70 por ciento de los ciudadanos es en los médicos, y la institución política más confiable es el IFE (gráfica 4 y cuadro 2). Los partidos políticos representan la institución más alejada de la confianza ciudadana y más notorio es el descenso en los mismos desde 2003 a la fecha.

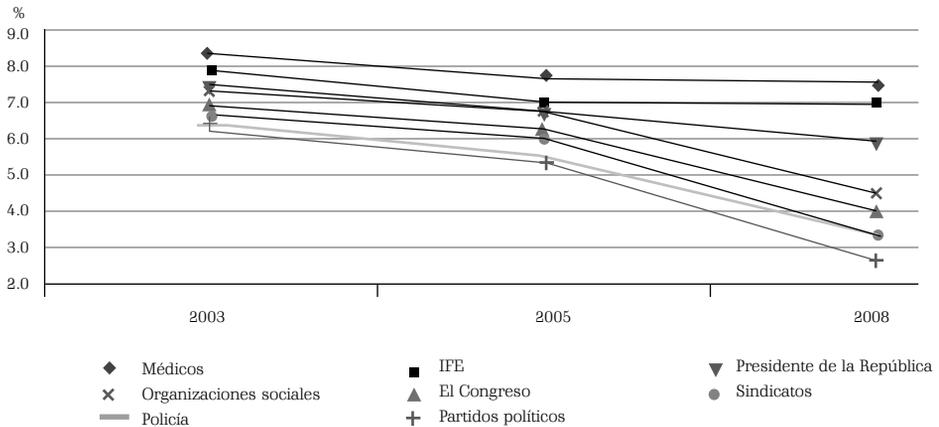
GRÁFICA 3
Si uno no se cuida a sí mismo la gente se aprovechará



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP 2008.

GRÁFICA 4

Confianza en instituciones. En escala de calificación como en la escuela, en donde cero es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en ...?



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2003-2005.

CUADRO 2

Confianza en las instituciones. En escala de calificación como en la escuela, en donde cero es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en ...?

Instituciones	Confianza en instituciones				
	2001 (mucho) (%)	2001 (algo) (%)	2003	2005	2008
Iglesias	55.69	23.11	8.1	7.68	7.4
Maestros	42.32	30.11	7.8	7.52	6.5
Ejército	—	—	8.1	7.72	7.1
Hospitales	31.99	31.37	—	—	—
Médicos	—	—	8.2	7.79	7.4
CNDH	28.5	29.96	7.5	6.91	6.1
IFE	28.42	31.81	7.9	7.07	7.0
Gobernador o Jefe de gobierno	22.48	30.45	—	—	5.6
Presidente de la República	22.27	29.97	7.5	6.68	5.9
Medios de comunicación	21.67	34.37	7.8	7.40	5.4
Presidente municipal o delegado	18.83	27.88	—	—	46.1
Grandes empresas	16.7	30.3	—	—	—
Empresarios	—	—	6.9	6.31	3.7

<i>Instituciones</i>	<i>Confianza en instituciones</i>				
	<i>2001 (mucho) (%)</i>	<i>2001 (algo)(%)</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2008</i>
Agrupaciones de ciudadanos	12.1	27.12	—	—	—
Organizaciones sociales	—	—	7.4	6.86	—
Suprema Corte de Justicia	10.18	25.79	7.3	6.65	5.4
Sindicatos	9.45	19.73	6.6	5.96	3.3
Organizaciones no gubernamentales	9.38	23.86	—	6.86	—
Secretarías de Estado	8.7	24.65	—	—	—
Policía	6.98	15.62	6.2	5.55	32.8
Cámara de Diputados y Senadores (Congreso)	6.04	15.62	6.9	6.30	4.1
Partidos políticos	5.36	18.81	6.4	5.36	2.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

Por último, la participación ciudadana es elemento fundamental del perfeccionamiento democrático y de la estabilidad del régimen. La cultura política democrática se define como la cultura de la participación, la política debe dejar de ser un asunto de los políticos, en el sentido de la elite o de la burocracia de partido o de clase, para ser un derecho consustancial de los ciudadanos. No sólo la participación en los procesos electorales es vital en la democracia (los datos muestran que los índices de participación en las elecciones han disminuido), sino también es importante conocer la predisposición, magnitud y formas que adopta la participación político-social y el compromiso cívico. Este último elemento se describe con cuatro indicadores: las formas de participación ciudadana en las que se está dispuesto a participar o se ha hecho; evaluación de los partidos políticos y su participación en dichas organizaciones, membresía en organizaciones políticas y sociales, y confianza en las instituciones y organizaciones.

Los datos más globales indican que la desconfianza por los partidos ha provocado un aumento en la apatía política partidaria; de igual forma se elevó el número de mexicanos que no acostumbran asistir a reuniones de partidos políticos y disminuyó la afiliación a estos organismos. Sin embargo, se eleva el número de ciudadanos que firman documentos de protesta, participan en manifestaciones o hablan a los medios de comunicación para

denunciar una necesidad. Respecto a la participación en organizaciones o en actividades altruistas, que indica la fortaleza de la sociedad civil o del asociacionismo, los resultados son un poco más alentadores, aunque sigue siendo limitada y con poca influencia sobre el gobierno o los poderes legislativos. Salvo en los procesos de votación, cuya tasa de participación en las elecciones presidenciales es cercana a 60 por ciento de los ciudadanos con credencial de elector, el resto de la participación política es pobre.

De acuerdo con los resultados de las ENCUP, los ciudadanos mexicanos consideran que les toca a ellos hacer algo para intentar resolver los problemas de su comunidad, pero la mayoría considera que es difícil o muy difícil organizarse. En cuanto a las modalidades de participación para resolver un problema, las respuestas más altas son quejarse ante las autoridades y organizarse con otras personas afectadas, a las que le siguen firmar y enviar cartas a un periódico, solicitar apoyo a organizaciones sociales, a los partidos o manifestarse (cuadro 3 y gráfica 5).

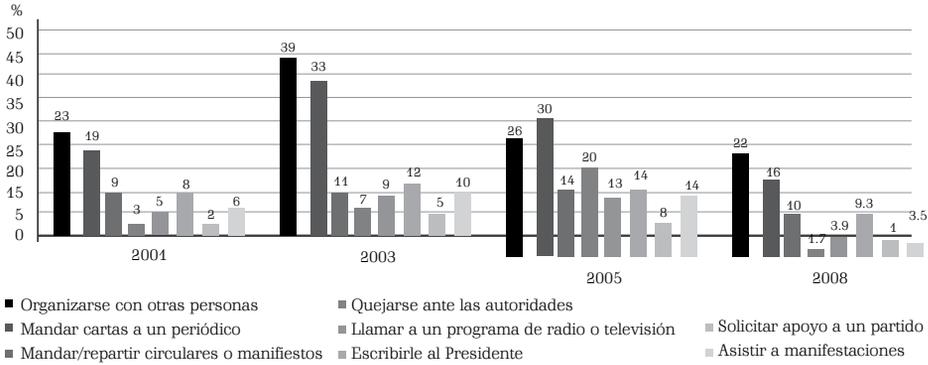
CUADRO 3
Formas de participación de la población.
Acciones ciudadanas y políticas

<i>Acciones ciudadanas y políticas</i>	2001 (%)	2003 (%)	2005 (%)	2008 (%)
Unirse/organizarse				
con otras personas afectadas	23	39	26	22
Juntar firmas con los vecinos	20	—	—	14
Quejarse ante las autoridades	19	33	30	16
Firmar cartas/juntar firmas	12	19	17	6.7
Formular comisiones vecinales	11	—	—	7.8
Solicitar apoyo a un partido político	9	11	14	1
Asistir a manifestaciones	8	12	14	9.3
Pedir apoyo a algunas				
organizaciones civiles	8	13	16	9.9
Escribirle al Presidente, gobernador				
o al presidente municipal	6	10	14	3.5
Manifestarse/promover de forma				
pacífica utilizando un distintivo	5	9	7	4.5
Llamar a un programa				
de radio o televisión	5	9	13	3.9
Pedir ayuda a diputados o senadores	5	6	11	5.0
Publicar cartas en los periódicos	3	7	20	1.7
Colocar mantas, carteles o fotografías	3	6	10	2.0
Mandar/repartir				
circulares o manifiestos	2	5	8	1.0
Realizar huelgas de hambre	1	—	—	0.6

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENCUP 2004, 2003, 2005, 2008.

GRÁFICA 5

Formas de participación de la población



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

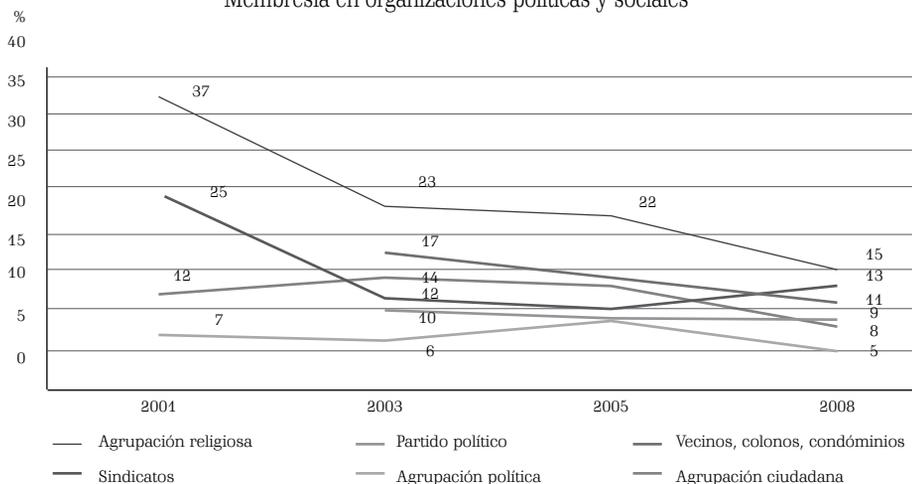
En cuanto a la participación real de los ciudadanos en asociaciones políticas y sociales, los resultados de las ENCUP señalan el déficit de asociacionismo tan necesario para el fortalecimiento de la democracia representativa. Así, por ejemplo, sólo uno de cada diez entrevistados dijo pertenecer o haber pertenecido a un partido político; otro tanto a agrupaciones de ayuda social y/o ciudadanas, contra dos de cada diez que respondieron pertenecer o haber pertenecido a una agrupación religiosa (cuadro 4 y gráfica 6). Sin duda, el dato más llamativo es el de la pertenencia a agrupaciones religiosas. Si en 2001 se obtuvo un registro de 37 por ciento, para 2003 y 2005 se presenta con 23 y 22 por ciento, respectivamente. Las agrupaciones políticas recibieron 7, 6 y 9 por ciento en las diferentes encuestas; mientras que cuando se introdujo la pregunta de pertenencia a partidos políticos, éstos recibieron el 10 y 9 por ciento en 2003 y 2005, respectivamente.

Sobre éstos es importante señalar que esta afiliación es sobre todo a los tres partidos grandes, mientras que los llamados emergentes poco han incrementado sus afiliados y militantes. Lo criticable de la actuación de estos últimos es resultado, por un lado, del mismo diseño del sistema de partidos y de las reglas de participación electoral que favorecen a los partidos grandes y consolidados, lo que los obliga a participar en las elecciones mediante coaliciones, subordinando sus principios ideológicos al candidato o al partido más grande que integre la coalición.⁴³ Por otro lado,

⁴³Francisco Reveles, *op. cit.*, p. 203.

de sus prácticas antidemocráticas al interior de sus estructuras, como resultado tanto de las culturas políticas de sus élites como de sus procesos de institucionalización, que refleja su afán por el poder y no más, representado no sólo por el acceso al financiamiento sino también a la consecución de espacios personales de decisión.

GRÁFICA 6
Membresía en organizaciones políticas y sociales



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

CUADRO 4
Membresía en organizaciones políticas y sociales

Organizaciones	2001 (%)	2003 (%)	2005 (%)	2008 (%)
Agrupación religiosa	37	23	22	15
Vecinos, colonos, condóminos	—	17	14	11
Sindicato	25	12	10	13
Agrupación agrícola	13	—	—	5
Agrupación ciudadana	12	14	13	8
Agrupación profesional	10	5	7	3
Agrupación social	9	9	10	6
Agrupación política	7	6	9	5
Partido político	—	10	9	9
Otro grupo organizado	5	—	—	—

Organizaciones	2001 (%)	2003 (%)	2005 (%)	2008 (%)
Cooperativa	4	8	11	6
Organización cívica	3	—	—	—
Institución de beneficencia	2	6	7	3
De pensionados y jubilados	—	4	5	2
De arte y cultura	—	5	—	4

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

Los espacios privilegiados en el escenario político que antaño se aseguraba el PRI se fueron compartiendo primero con el PAN y PRD y en una segunda instancia de éstos con los llamados partidos emergentes, que en el afán de mantenerse dentro de las esferas públicas del poder debilitan sus vínculos ideológicos con la sociedad, presentándose como *partidos cartel*, esto es, “fuertes oligarquías partidistas cuyo poder proviene del financiamiento público y del erario, a causa de los espacios de gobierno con los que cuenta; predominio de gobernantes por encima de dirigentes de partidos, separados de sus bases”.¹⁴ Esta ubicación recae en el poder del financiamiento público, que lo mismo fortalece a las oposiciones partidistas que los aleja de las diferencias y demandas de la sociedad.

También es cierto que los actuales partidos emergentes no puede ser ya considerados como paraestatales, satélite o comparsas, que servían como caja de resonancia de las políticas gubernamentales, como instrumento para contrarrestar a la auténtica oposición y como vehículo para paliar las ambiciones de algunos miembros del PRI que, disgustados por no resultar favorecidos por su dirigencia, se escindían para competir en elecciones conforme a las siglas de los partidos políticos,¹⁵ pero tampoco se puede ubicar como oposición, pues en su discurso, generalmente crítico, resulta contradictorio con su actuar político, pues a menudo se convierten en apoyos condicionales de los gobiernos. Así se explica el pragmatismo de los partidos emergentes y la mutación ideológica de sus candidatos al no ver satisfechas sus aspiraciones políticas.

¹⁴*Ibidem*, p. 239.

¹⁵Francisco Reveles, *Partidos emergentes en México, Convergencia*, México, UNAM-Gernika, 2008, p. 10.

PARTIDOS, OPCIONES Y REALIDADES EN MÉXICO

Al sistema de partidos mexicano se le ubica en varios niveles, pues básicamente se le define como tripartidista (se enlistan los tres partidos principales: PRI, de corte centro-nacionalista o socialdemócrata, como se ha autodefinido; PAN, con corte humanista cristiano y ubicado en el espacio centro-derecha, y PRD que, con una posición de origen de izquierda contestataria se ha ido definiendo como de centro-izquierda, como aquellos que atraen porciones significativas del voto ciudadano).

En un segundo nivel se encuentran partidos con menor votación, que habitualmente forman coaliciones con alguno de los anteriores, se mantienen a partir de aprobar la cláusula legal que exige que un partido obtenga al menos 2 por ciento de los votos para conservar su registro. Figura el PVEM, coaligado en 2006 con el PRI, y en la elección para la presidencia de 2000 con el PAN. Convergencia, definido como socialdemócrata y de centro-izquierda, y el PT que coligado con el PRD tanto en 2000 como en 2006 lograron que sus militantes alcanzaran posiciones no sólo en el Congreso sino también como funcionarios gubernamentales y que mantienen su unión bajo el Frente Amplio Progresista (FAP) liderado por Andrés Manuel López Obrador.

En un tercer estadio se encuentran los partidos de creación reciente, como el Panal, cercano al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y que se autodefine como centro-liberal. Junto a él se encuentran algunos partidos locales que compiten sólo en elecciones estatales y municipales, y que se diversifican en función de la región, localidad y corriente ideológica que postulan.¹⁶

Este escenario es resultado tanto de los procesos de cambio en el sistema político como de las modificaciones a las reglas electorales que han permitido la aparición de las fuerzas y reforzado el papel de los partidos políticos como interlocutores, muchas veces únicos, entre el sistema político y la ciudadanía. Ubicando estas circunstancias en datos concretos, hay que mencionar que entre 1997 y 2009 han tenido presencia en la Cámara

¹⁶Manuel Larrosa y Erika Granados, "Los partidos emergentes en México en 2006: ¿partidos o elementos transitorios del sistema de representación política?", en Alberto Escamilla y Roberto Gutiérrez (coords.), *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, UAM, 2008, pp. 125-152.

de Diputados del Poder Legislativo federal once fuerzas partidarias (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y el Panal). El PSN y PAS compitieron en 1997 y obtuvieron tres y dos diputados respectivamente; en las elecciones del año 2000 perdieron su registro. De los ocho partidos nacionales actuales, excluyendo al PRI, PAN y PRD, los demás son considerados emergentes. El PT, PVEM y Convergencia han participado en seis procesos electorales constitucionales y en todos los casos han incrementado su poder de representación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores entre 1994 y 2006. Son un grupo de partidos políticos que en alguna medida han dejado de perseguir la cuota por el registro y se han convertido en “fuerzas regulares” del sistema de partidos mexicano. El Panal y el Partido Alternativa Socialdemócrata aparecieron para la elección de 2006, consiguieron mantener su registro y alcanzaron algunas posiciones de representación, aunque para la elección de 2009 Alternativa perdió su registro.

Sin embargo, la interrogante es sobre el grado de representación real que tienen los partidos políticos de las necesidades y problemáticas de la ciudadanía o sólo de representación de intereses específicos ligados a grupos sociales determinados. Por otro lado, en esa disyuntiva es que se explica en buena medida la desconfianza ciudadana hacia estos espacios y la crítica constante que se actuación merece. Sin embargo, la culpa no es sólo de ellos, hay que recordar que la conversión de los partidos en profesionales electorales se finca más en las normas legales del sistema electoral que en factores de otra índole. Esto es, se convirtieron en fuertes oligarquías partidistas cuyo poder proviene del financiamiento público, del erario y de la elevada influencia de los medios masivos de comunicación en la política. El financiamiento hizo más moderados y centralizados a los partidos, alejándolos de la sociedad. La lógica electoral impregnó las actividades de los partidos en su conjunto. El activismo y la capacidad de movilización cedieron su lugar a la acción estrictamente electoral, fincada en el *marketing* político y no en el activismo cotidiano y en los compromisos ideológicos fuertes.¹⁷

¹⁷Francisco Reveles, *Partidos políticos...*, *op. cit.*, p. 203.

Ahora lo que se requiere es modificar el marco legal para forzarlos a adoptar posiciones netamente democráticas hacia dentro y hacia el exterior de sus respectivas estructuras. Sin embargo, los cambios legales al sistema electoral son de su exclusiva competencia. Esto es, para modificar el marco legal, los partidos tendrían que ser presionados para actuar en sentido democrático.

Ante esto, creo que el problema de la consolidación democrática ya no está en la transparencia de las elecciones sino en la eficacia de la política, en la capacidad de las instituciones para resolver problemas concretos y generar la confianza que posibilite la reafirmación de la democracia como ideal de régimen político, en desarrollar una cultura política ciudadana que solidifique y acompañe los cambios en las instituciones, que desarrolle un involucramiento y participación constantes de la población en el debate y en la solución de sus problemas. Considerar a los partidos políticos como piezas centrales del proceso democrático no es verlos como los únicos actores ni los más privilegiados; su agotamiento o crisis de representación y mediación implica la reflexión acerca de la refuncionalización de sus aspectos internos (democracia, tolerancia) y externos (gestión, programas, administración correcta, rendimiento de cuentas, capacidad de negociación y capacidad legislativa, identidad ideológica, voluntad de compromiso, entre otras), y posibilita la solución de múltiples desafíos para la consolidación democrática.

Buena parte del descontento se explica por la negativa correspondencia entre la expectativa idealizada sobre la democracia y el desempeño real en el contexto de coyunturas políticas y económicas difíciles; sin embargo, también tienen culpa los políticos y las instituciones que agravaron las dificultades con su pobre desempeño. Complementando lo anterior, creo que Francisco Reveles tiene razón cuando escribe que el verdadero problema de nuestra incipiente democracia es que los partidos se perciben como los únicos protagonistas del cambio. Y señala:

En México no le rinden cuentas a nadie. Si se equivocan, si promueven o aprueban una ley o bien si aplican una política pública lesiva para importantes sectores sociales, no hay modo de castigarlos, o al menos, de pedirles cuentas de sus actos. Una manera de hacerlo sería mediante una ley de partidos que fomentara sistemáticamente procesos democráticos y espacios de participación internos, así como la rendición de cuentas ante los militantes.⁴⁸

⁴⁸*Ibidem*, p. 403.

Como ciudadanos, lo que nos corresponde es pugnar, desde nuestros ámbitos de influencia, por nuevas reglas democráticas, distintas y novedosas formas de participación y organización ciudadana, una actitud más crítica y participativa de los miembros de los partidos y una auténtica convicción democrática de los dirigentes. Una alternativa es la promoción de mecanismos de democracia directa en el plano del régimen político.

CONCLUSIÓN

La política partidaria coloca a los ciudadanos en lugares expectantes con respecto al acceso de los lugares institucionales y estatales donde se delinea la política directamente relacionada con ellos (convertidos en sujetos pasivos, cuentan como electores, pero no como sujetos estratégicos y participativos). Ante esto, los ciudadanos muestran gran escepticismo frente a las estructuras partidistas y a la política tradicional. No ven en los partidos opciones atractivas de participación que, incluso, son causa y consecuencia de la falta de interés manifiesta de la mayoría de los ciudadanos por la política tradicional y sus actores.

Por otra parte, las dificultades para profundizar el régimen democrático están relacionadas en buena medida con las resistencias a la renovación de las estructuras partidistas. Además, están vinculadas a reinventar esas organizaciones como vehículos que canalicen de forma institucional las demandas y participación de los sujetos en la vida política, a involucrar en sus proyectos a los ciudadanos y convertir a la política en una actividad atractiva. Hay que recordar que no sólo la competencia por el poder es la única función de los partidos, sino también la formación política de la ciudadanía.

En materia electoral se ha hecho mucho en los últimos años para asegurar la realización de elecciones confiables y transparentes. Sin embargo, para la mayoría de los ciudadanos la actividad política pasa por (y muchas veces, se limita a) la emisión del voto y, en el mejor de los casos, por algún tipo de incursión en la vida partidista. La participación tiene entenderse más bien como un continuo en el cual la vida electoral ocupa un lugar central y otros mecanismos complementarios pueden ser diseñados para mejorar su calidad. Los ciudadanos quieren recuperar el espacio público

como una vía para un verdadero cambio democrático. Quieren ser sujetos activos con capacidad para organizarse y defender sus derechos, ser escuchados por el gobierno, influir en las decisiones, rumbo y dirección de la vida política.

Es importante reconocer la centralidad de las elecciones y de los sistemas de partidos en la participación política. Pero también es necesario hacer de ellos instrumentos eficaces de representación, lo que significa por lo menos tener elecciones que sirvan y ofrezcan alternativas, partidos que permitan el involucramiento de los ciudadanos interesados y clases políticas responsables con respecto a sus compromisos adquiridos, pero también sensible a los movimientos de la opinión pública.

A eso hay que sumar la introducción de mecanismos complementarios para consolidar la representación y participación (háblese de mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito o referéndum, iniciativas populares, acuerdos entre los interesados, entre otros). Falta involucrar a los amplios y diversos sectores en este tipo de participación social y política que configura su identidad ciudadana y que hasta el momento no se han visto interesados en manifestar su presencia e importancia como sujetos políticos importantes y decisivos para la toma de decisiones.

La implantación de un sistema de vida y de gobierno democrático depende de que haya un convencimiento real por parte de los distintos sectores que conforman la comunidad nacional acerca de las bondades y ventajas del sistema (incluidos los mismos actores políticos). Es decir, es necesario que los ciudadanos confíen y aspiren a la democracia como un medio de vida en todos los aspectos de la vida cotidiana, pero junto con ellos, también los funcionarios, gobernantes y representantes que configuran la esfera del gobierno, y además los actores y estructuras partidistas deben de actuar de acuerdo, y motivados, con ese convencimiento y valores de la cultura política democrática. De nada sirve que los ciudadanos manifiesten una cultura cívica democrática si se enfrentan en el ejercicio de su ciudadanía a estructuras que mantienen, e incluso ponen notorios obstáculos, la estructura de pensamiento y acción autoritaria, o que quiera participar por las vías institucionales reconocidas y, hasta este momento, aceptadas por el sistema democrático (elecciones y partidos), si éstas se cierran y actúan de una manera intolerante, coaccionaria o despectiva. O viceversa, la acción democrática de estas estructuras no

funcionaría si sus propuestas se topan con culturas ciudadanas de aceptación pasiva o desinterés, por no decir autoritarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, Víctor, "La teoría de los partidos políticos ante los retos del cambio de siglo", *Polis*, núm. 3, vol. I, México, UAM, 2003.
- ALCÁNTARA, Manuel, "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros", en PNUD, *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar, 2004.
- BARTOLINI, Stefano, "Partidos y sistemas de partidos", en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1988.
- DURAND PONTE, Víctor, "Cultura política y participación ciudadana", en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2007.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1988.
- INGLEHART, Ronald, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1988.
- KIRCHHEIMER, Otto, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Lenk y Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- LARROSA, Manuel, "Aspectos del régimen de partidos políticos en México", en Pablo Becerra et al., *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, UAM-Senado, 2003.
- _____ y Erika Granados, "Los partidos emergentes en México en 2006: ¿partidos o elementos transitorios del sistema de representación política?", en Alberto Escamilla y Roberto Gutiérrez, *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, UAM, 2008.
- MIRÓN, Rosa María y Ricardo Espinoza (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones políticas de autoridad*, México, UAM-UNAM-AMEP, 2004.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza, 1990.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM-Gernika, 2005.
- _____, *Partidos emergentes en México. Convergencia*, México, UNAM-Gernika, 2006.

- _____, *Partidos políticos en México: apuntes teóricos*, México, UNAM-Gernika, 2008.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada*, México, FCE, 2003.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1994.
- Secretaría de Gobernación, *Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo, México, 2001.
- _____, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, Poder Ejecutivo, 2003.
- _____, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo, México, 2005.
- _____, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, México, 2007.
- WOLDENBERG, José, 1997, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en Pedro Aguirre, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, 2a. ed., Nuevo Horizonte, 1997.

Segunda parte

**Papel histórico de
los partidos políticos**

El surgimiento de los partidos políticos modernos

Javier Lazarín Guillén

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

En los últimos cincuenta años, concretamente en el caso del tema que ahora nos reúne y que Robert Darnton acertadamente llama el negocio de la Ilustración, ha tenido una evolución historiográfica y sociohistórica que en este breve escrito ahora no tenemos tiempo de trabajar exhaustivamente.⁴ Empero, sí debemos tomar en cuenta que tras la revolución historiográfica de los *Annales* (tal como denomina Peter Burke a la corriente intelectual que influyó notoriamente en los estudios históricos, sociológicos y antropológicos desde 1929 al día de hoy) los trabajos en torno a la Ilustración francesa obtuvieron una renovación que los llevó a entender este proceso social más allá de lo fáctico y el estudio del hecho como una acción netamente política que como resultado de un movimiento social y un levantamiento violento terminó haciéndose con el poder de la nación que importaría el modelo de Ilustración que más arraigo y peso tendría en el mundo occidental contemporáneo.

⁴Robert Darnton escribió hace pocos años uno de los trabajos fundamentales para el análisis y el estudio concreto de este periodo. En su texto, el historiador y periodista nos hace caer en la idea de que el proyecto de la Ilustración francesa jamás dejó de lado los paradigmas de crecimiento material y de progresos de la modernidad. Las ideas eran un negocio, y a través de los libros, autores, editores y lectores se podía construir y solidificar. Véase Robert Darnton, *El negocio de la Ilustración. Historia general de la Enciclopedia*, México, FCE, 2006. Para el caso de la revolución historiográfica francesa y su impacto en el mundo intelectual de la contemporaneidad, sobre todo durante los años de Marc Bloch, Lucien Febvre, Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein, véase el libro de Peter Burke, *La revolución historiográfica francesa. La escuela de los Annales*, Madrid, Gedisa, 2003.

Los trabajos de Lucien Febvre (*La Revolución francesa; combates por la historia*), Ernest Labrousse (*Fluctuaciones cíclicas e historia social*), Francois Furet (*Pensar la Revolución francesa*), Daniel Roche (*La francmasonería francesa*), Gérard Gayot (*El enciclopedismo en las provincias*), Robert Darnton (*El negocio de la Ilustración: historia general de la enciclopedia; Literatura y subversión; El coloquio de los lectores; "Los lectores le responden a Rousseau"; "La anatomía de la República de las letras"*), Emmanuel Leroy Ladurie (*El carnaval de Roms*), y los trabajos de Norbert Elías sobre la sociedad cortesana, y los fragmentos filosóficos de Theodor F. Adorno y Max Horkheimer (la *Dialéctica del Iluminismo* y la *Crítica a la razón instrumental*) son algunos de los materiales con los que contamos para pensar desde otra óptica las secuelas estructurales y sociológicas del movimiento epistemológico, social y comercial que conocemos como la Ilustración.²

Estas investigaciones abrieron nuevos paradigmas y maneras de acceder a este periodo histórico y al lugar que el mismo tiene para la comprensión de las acciones humanas y el quehacer de los hombres del siglo del progreso y de la modernidad actual. Concretamente en este caso, cabe indicar que aunque el modelo ilustrado francés no fue el único que ocupó espacios en el pensamiento y la dinámica social europea, pero sí vino a ser el más acabado e influyente de la historia moderna. Los preceptos del iluminismo francés, sus objetivos, y la relación que existió entre los autores, editores, editoriales, actores sociales y políticos, fueron cruciales para que esta ideología y teoría del cambio social tuviera un arraigo que sería fundamental para la construcción identitaria de la modernidad y la creación de esferas de opinión pública y dominio que le darían origen a los partidos políticos y al *ethos* social de la modernidad.³

²Véanse los trabajos de Lucien Febvre, *La Revolución francesa*, Madrid, Alianza; 1990; *Combates por la historia*, Madrid, Alianza, 1998; Ernest Labrousse, *Fluctuaciones cíclicas e historia social*, Madrid, Alianza Editorial; 1990; Francois Furet, *Pensar la Revolución francesa*, México, FCE, 1995; Daniel Roche, *La francmasonería*, Madrid, Ariel, 2003; Gerard Gayot, *El enciclopedismo en las provincias*, Madrid, Alianza, 1998; Robert Darnton, *El negocio de la Ilustración...*, op. cit., *Literatura y subversión*, México, FCE, 2003; *El coloquio de los lectores*, México, FCE, 2003; "La anatomía de la República de las letras" y "Los lectores le responden a Rousseau", en *La gran matanza de gatos y otros episodios en la historia de la cultura francesa*, México, FCE, 1998; Norbert Elías, *La sociedad cortesana*, México, FCE, 1998; Theodor F. Adorno y Max Horkheimer, *Dialéctica del Iluminismo. Fragmentos filosóficos*, México, Editorial Trotta, 2003.

³Cabe indicar que para este trabajo entendemos el concepto *ethos*, siguiendo los planteamientos que Clifford Geertz desarrolló en su trabajo sobre la interpretación de las culturas. Aquí, el antropólogo estadounidense nos hizo ver que esta palabra atañe a la estructura social

Los trabajos que acabamos de citar son considerados dentro de la comunidad científica como revisionistas. A mi parecer, obvio después de Karl Marx, es el profesor polaco Jan Patula Dovek, en su trabajo sobre *Europa del Este. Del stalinismo a la democracia*, quien nos proporcionó una explicación magistral sobre qué es el revisionismo y qué lugar ocupa este tipo de trabajo y reflexión en la labor de los estudiosos, y sus diversas maneras de intentar comprender con el uso de varias herramientas analíticas la realidad social y las problemáticas diversas que la aquejan.

El profesor Dovek define el revisionismo como una crítica teórica que se respalda con investigación pertinente relacionada con un tema, un periodo, o un caso histórico concreto. El revisionismo forma parte de la historia de las ciencias sociales modernas y empezó a construirse desde la segunda mitad del siglo XIX con los positivistas ingleses y franceses como Sabine Barring Gould (*El libro de los hombres lobo. Tratado sobre una enfermedad terrible*; Saint Simon, Augusto Comte (*Plan de las operaciones científicas necesarias para la reorganización de la sociedad*), y Arnold J. Toynbee (*Auge y decadencia de las civilizaciones*) y tuvo sus más grandes logros con las tesis revisionistas desarrolladas por los neomarxistas de mediados del siglo XX que buscaron con ellas solucionar los problemas en torno a la práctica política y la solidificación del socialismo real después de la muerte de Stalin en 1953.⁴

Concretamente para el caso que nos convoca ahora debemos remarcar que los trabajos revisionistas citados líneas atrás, concretamente en el caso de la Revolución francesa, tuvieron como misión repensar el lugar de

y a la manera de darle sentido a través de la cultura, la religión, y contextos determinados que deben ser tomados en cuenta por todo estudioso que busque entender a dónde va una sociedad, sus ritmos de trabajo, y la búsqueda de un orden que le sea útil para lograr sus cometidos e intenciones sociales en algún contexto determinado. Véase Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Madrid, Gedisa, 2005. Para trabajar el constructo con un enfoque más humanístico véase la excelente novela de Italo Calvino titulada *El barón rampante*, Madrid, Siruela, 2003. En este trabajo el protagonista se encuentra con un mundo revolucionado por las ideas ilustradas, y al estar adscrito a este contexto determinado, él no podía ser ajeno al mismo, por lo que acabó convirtiéndose en un seguidor ferviente de Rousseau y Voltaire, que lo llevaron al crecimiento intelectual y humano de su persona y de su pueblo, y todo esto sin tener que pisar la tierra porque desde muy joven había decidido subirse a los árboles y desde ahí crecer y desarrollar su pensamiento social e ilustrado.

⁴Véanse Sabine Barring Gould, *El libro de los hombres lobo. Tratado sobre una enfermedad terrible*, Madrid, Valdemar, 2006; Eva Amitai (comp.), *Teorías del cambio social*, México, FCE, 2000; Jan Patula Dovek, *Europa del Este. Del stalinismo a la democracia*, México, Siglo XXI/UAM-I, 1995.

la Ilustración en la consolidación del hecho sociohistórico que los estudiosos conocemos gracias a Norbert Elías como el proceso de la civilización.⁵

Para explicar este punto, debemos hacer una *reflexión en torno a la noción de imaginario y su lugar en un contexto sociohistórico determinado*.

El proceso civilizatorio vino a marcar el *ethos* conceptual que la Modernidad introyectó por medio de la ciencia y la tecnología como soporte físico-material que apoyaba la construcción identitaria de un nuevo actor social vinculado al uso del sentido de la razón y el pensamiento como un elemento crucial y de dominio con el que el hombre podía entenderse en una pluralidad universal homogénea que los estudiosos conocemos como el Iluminismo. Así nació el *philosophe* o ciudadano del mundo que se proyectó como agente de la modernidad durante la época ilustrada y el siglo del progreso.

Para ejemplificar esto tenemos bastantes situaciones; empero, debido al tema y el espacio con el que contamos no es menester ahondar mucho en el asunto. Aunque sí debemos destacar el hecho de que los *philosophes*, tal como los presenta Robert Darnton en tres artículos fundamentales: "Los filósofos podan el árbol del conocimiento", "Un espía en Grub Street" y "La vida social de Rousseau",⁶ fueron (entre otras cosas), los actores sociales que tejieron las redes sociales y las críticas fundamentales para que los hombres de la Ilustración le dieran forma y fondo a su proyecto pedagógico, político, y económico. Autores como Jean Jacques Rousseau son un "garbanzo de a libra" para ejemplificar esto. Rousseau no sólo fue el pensador más leído y querido de este momento de la modernidad, sino que él, a través de su historia de vida e intereses sociales, creó y dio forma a su propio personaje, para que fuera reconocido como tal y se convirtiera en un sujeto y líder de opinión que era muy tomado en cuenta por los demás *philosophes* y hombres de la época. Incluso había hombres como el comerciante Jean Ranson, que estaba criando a sus hijos según los preceptos del autor de *Emilio*, *El Contrato Social*, y el *Tratado sobre la desigual-*

⁵Véase el trabajo de Norbert Elías, *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogénéticas y sociogénéticas*, México, FCE, 1998.

⁶Véanse *La gran matanza de gatos...*, *op. cit*; *Literatura y subversión*, *op. cit*; y el *Coloquio de los lectores*, *op. cit*.

*dad entre los hombres.*⁷ Hasta aquí llegaba la influencia de los librepensadores en un contexto ávido de ideas, cambio social, y paradigmas.

Se concluye, pues, que el *philosophe*, tal como se le denominaba durante el periodo era lo que con palabras modernas podemos llamar el actor social de la modernidad. Ser reconocido como librepensador, e investirse como tal, era fundamental para ser identificado como parte de la época y un hombre del siglo. Los *philosophes*, eran hijos del pueblo que por medio de sus ideas, esfuerzo e “ingenio”⁸ obtuvieron un lugar en su sociedad, que privilegiaba por sobre todas las cosas las ideas y la capacidad de innovación.

Dicho esto, debemos hacer una pequeña pausa en torno a un tema que los trabajos revisionistas toman muy en cuenta para la construcción de las identidades modernas: el surgimiento de las sociedades informadas y la aparición de los partidos políticos. Hablemos pues, brevemente, sobre lo que debemos entender como el imaginario.

El término imaginario algunas veces suele ser visto de manera imprecisa y esto ha llevado a malos entendidos que generalmente dificultan los trabajos de investigación contemporáneos. Empecemos, pues, diciendo lo que no es el imaginario. El imaginario no es ficción, no es un recuerdo, tampoco ensoñación y mucho menos un mito, una creencia, un cuento o algo simbólico.

El imaginario, como lo definió Gilbert Durand al fundar el Centro de Estudios del Imaginario de la Universidad de Grenoble, Francia, en 1960, está relacionado con la dimensión constitutiva del Ser. O sea, el imaginario está enraizado en las percepciones y emociones que afectan al hombre del modo más próximo que las concepciones abstractas de la intelección analítica que inhiben su esfera afectiva. El imaginario, pues, nos vincula siempre a un conjunto de imágenes y símbolos que al formar una totalidad coherente en el proceso de su encadenamiento producen un sentido distinto del inmediato o momentáneo debido a que sus imágenes y narraciones son

⁷Véase el artículo de Robert Darnton, titulado: “Los lectores le responden a Rousseau”, en *La gran matanza de gatos...*, *op. cit.*

⁸El “ingenio” era fundamental para asumirse como agente de cambio social y un hombre del siglo. Un hombre de ideas, innovador y con sentido del humor para criticar a la sociedad de manera inteligente, tenía las cualidades necesarias para adentrarse en el mundo del progreso y en las dinámicas de cambio social de la época. Para revisar este tema y asunto, véase la película llamada *Ridículo* (Patrice Leconte, 1996).

siempre portadoras de un sentido simbólico perceptible en sus tramas narrativas que se enlazan en sus urdimbres de intensidades y condensaciones afectivas y racionales abiertas para la comprensión de su sentido.⁹

Dicho esto, y retomando las tesis revisionistas podemos inferir la manera en que los distintos procesos de ilustración tejieron todo un constructo de imágenes mentales que interiorizaron en los hombres del periodo la idea de que el saber podía organizarse y utilizarse como elemento identificador de un actor social específico, una época y un contexto sociohistórico determinado. Los trabajos de Robert Darnton sobre la "Anatomía de la República de las letras", "Un espía en Grub Street" y "La antropología y la pérdida de la inocencia" incluidos en sus libros: *Literatura y subversión*, *La gran matanza de gatos y otros episodios en la historia de la cultura francesa*, y el *Coloquio de los lectores*, son un ejemplo importante concretamente en este punto que señalamos ahora.

La Ilustración, sociológicamente hablando, tejió diversas redes que dieron origen y forma a varias ramificaciones que validaron la construcción de una sociedad de la información que apegada imaginariamente a un proyecto general llamado Iluminismo se presentó ante los hombres como la base de los argumentos discursivos y construyó el *ethos* social de la Modernidad.

Ahora pasemos al tema de "El surgimiento de las sociedades informadas y la aparición de los partidos políticos modernos".

Los estudios revisionistas nos hacen ver que independientemente del acceso a las tecnologías y el uso social de las mismas, la historia de los hombres hace ver que de una u otra forma todas las épocas han sido eras de la información (Asa Briggs y Peter Burke demuestran esto con su tesis en torno a la *convergencia* en su libro *De Gutenberg a Internet. Una historia social de los medios de comunicación*).¹⁰ Concretamente en el caso de la Ilus-

⁹Véanse Jean Chevalier, *Diccionario de símbolos*, Madrid, Herder, 1990; Patxi Lanceros y Andrés Ortiz Oses (coords.), *Diccionario de hermenéutica*, Madrid, Universidad de Deusto, 2000; Blanca Solares, "Apuntes en torno a la noción de imaginario", en *Merlín, Arturo y las hadas. Philliphe Walter y la hermenéutica del imaginario medieval*, México, UNAM/CRIM, 2007.

¹⁰Burke y Briggs escribieron uno de los trabajos más interesantes para los que estamos adentrados en el tema de la modernidad y los cambios sociales. A lo largo de su escrito, ambos estudiosos nos hacen ver la manera en la que se tejieron los lazos sociales y se construyeron los rasgos identitarios de la contemporaneidad. Pero, sobre todo, con este estudio podemos percatarnos de la importancia que tuvo la convergencia en la creación de esferas de dominio, lazos de reciprocidad y elementos tecnológicos, políticos y sociales, que le dieron

tración francesa, yo propondría que la manera en la que los habitantes de la Francia de los siglos XVIII y XIX tejieron redes, acopiaron información, noticias, e interiorizaron los textos, panfletos, libros e ideas que se difundieron de manera masiva, y que estaban derivados todos del gran libro que le dio forma y sentido al proyecto y que conocemos como Enciclopedia (que se terminó aproximadamente en cincuenta años, 1750-1800). Crearon una de las sociedades informadas que sirvió como marco referencial e influencia de los proyectos políticos e ideológicos que le dieron origen a los partidos políticos de la modernidad.

Existen muchos trabajos que nos ayudan a reconstruir la manera en la que los franceses crearon la sociedad de la información que le dio origen al imaginario social de la modernidad y a los partidos políticos actuales.

Los trabajos de Daniel Roche, Francois Furet, Lucien Febvre y Robert Darnton, citados anteriormente, son muy útiles para solidificar nuestro ejemplo.

De ellos podemos rescatar hechos importante, como el de que los franceses de la época del Iluminismo no eran en su mayoría letrados; de hecho los datos históricos nos dicen que eran pocos los que sabían leer y escribir, y de ellos sólo unos cuantos pertenecían a la clase ilustrada o eran considerados filósofos. Robert Darnton hizo un artículo muy importante para analizar estos hechos. El trabajo versa sobre un policía infiltrado en los circuitos de los librepensadores franceses que explicó y narró a detalle la forma, maneras, intereses, perspectivas, conciencia crítica, e influencia que los librepensadores tuvieron en el contexto social de su época. El artículo tiene, aparte de todo esto, un “plus” que debemos tomar en cuenta. El espía dedicó varias páginas a describir a los *philosophes* física e intelectualmente. Y esto, hasta donde tenemos noticia, es bastante insólito. De hecho, tenemos pocas descripciones de cómo eran Voltaire o Rousseau, y en este informe de la policía se hicieron largas descripciones sobre ellos, su físico, sus rituales, costumbres, e impacto social y político, en el imaginario de los hombres del periodo.⁴¹

forma y fondo a la época moderna y el surgimiento de las sociedades informadas y la era de la información actual. Véase Peter Burke y Asa Briggs, *De Gutenberg a Internet. Una historia social de los medios de comunicación*, Madrid, Taurus, 2005.

⁴¹Véase Robert Darnton, “Un espía en Grub Street”, en *Literatura y subversión...*, op. cit.

Fue así como los franceses construyeron una de las sociedades de la información más influyentes debido a que en su imaginario social la única manera de considerarse parte de algo y de un proyecto universal a futuro, requería de personas interesadas, enteradas, y con conocimiento de causa de su propia realidad y entornos sociales directos y periféricos.

De esta manera los franceses incluidos en el proyecto comercial y científico llamado Ilustración⁴² crearon un tipo de sociedad que socializaba (valga la redundancia) la información en cafés, bares, iglesias, jardines, escuelas, academias, conventos, restaurantes, institutos, y clubes literarios.⁴³

Los temas de interés eran diversos: política exterior e interior, la vida de los reyes, la dinámica social en las cortes, las reflexiones políticas de los ilustrados, los chismes en torno a la vida sexual del Rey y sus mujeres, los relatos de viajeros, las noticias de índole citadina y provinciana, la música, las nuevas de lo sucedido en la América española, y Estados Unidos de Norteamérica, el lugar de las mujeres en el cambio social, las novedades editoriales, la reedición y la publicación de libros, entre otros temas que, como podemos ver, dieron fondo y forma al imaginario social de la modernidad que no tardaría en formar ideologías (o partidos, tal como se les denominaba en la época) que afectarían de manera clara después de la

⁴²No podemos ahondar profundamente en el tema del negocio de la Ilustración, pero sí debemos dejar en claro que el proyecto modernizador del Iluminismo no dejaba de lado el hecho de que las ideas eran un motor de cambio que debía estar al servicio de aquellos que buscaban el progreso y la evolución, y tampoco que la sabiduría, el ingenio, el conocimiento y la información debían tener un costo social y económico.

Fue por eso que el proyecto de la Enciclopedia es crucial para entender la manera en que se construyó este negocio de la modernidad. El "gran libro" tenía como fin hacer evidente la presencia de los hombres de la época, el lugar que debían ocupar en la misma, y su relación con el cambio social y la búsqueda de paradigmas que facilitaran la vida de los hombres y su relación con el cambio y los tiempos a los que debían enfrentarse. Por eso la venta de ideas, por medio de escritos, la socialización de la información y el tejido de redes sociales diversas con este fin, fue fundamental para construir las sociedades informadas y del conocimiento que hacían evidente los fines de la época y los constructos sociales de la modernidad.

⁴³Darnton, en el libro del *Coloquio de los lectores*, presenta un artículo fundamental para entender el surgimiento y el lugar de las sociedades informadas en un contexto social determinado como el que ahora estamos trabajando. En este trabajo, Darnton nos hace ver la manera, los fines, y las formas en la que los hombres de la Ilustración accedían a la información, la utilizaban, y socializaban para construir la sociedad que marcaría las pautas de desarrollo y progreso que los hombres de Occidente introjectaran para dar forma al proyecto actual de la modernidad. Véase Robert Darnton, *op. cit.*

publicación del tomo número 28 de la *Enciclopedia* y la toma de la Bastilla en 1789.

Muchos de los hombres de la Ilustración, a pesar de ser una minoría, ocupaban lugares privilegiados en las ciudades y cabeceras principales de las provincias. Según los datos recopilados por Robert Darnton en su trabajo sobre la *Enciclopedia*, los suscriptores a la *Sociedad Tipográfica de Neunchatel*, que fue la casa editora de los volúmenes de la obra, tenía registrado en sus archivos que los lectores de la *Enciclopedia* oscilaban entre los 35 y 41 años. La mayoría de ellos se dedicaba a labores profesionales y de negocios. Eran médicos, abogados, clérigos y comerciantes. Estos actores tenían relación con los sectores académicos, las cortes, los circuitos mercantiles, y la vida religiosa. Todos ellos comenzaron la primera fase de lo que sería la Revolución francesa, que no sólo cuestionó el absolutismo, sino también sus privilegios. Al ser parte de una sociedad de la información, sus propuestas y críticas repercutieron en el imaginario social que fue muy tomado en cuenta para iniciar el movimiento sociopolítico que se detonó con la toma simbólica de la Bastilla.¹⁴

Los sacudimientos de 1787-1789 que magistralmente trabajó Ernest Labrousse en *Fluctuaciones cíclicas e historia social* hicieron el resto.¹⁵ La quiebra financiera de la monarquía, el liberalismo (acotado) de los parlamentos, la crisis de subsistencia, y la convocatoria de los estados generales terminaron por derrumbar el edificio de una generación ya carcomida hasta los cimientos.

Ahora, los hombres debían tomar partido, y para hacerlo las logias, los librepensadores y los *philosophes* fueron muy importantes. Ellos eran los representantes de las sociedades informadas y aquí, como pudimos percartarnos en este trabajo, estaban los actores que en su imaginario traían ya las estructuras mentales de la modernidad. Estos personajes buscaban el cambio, habían crecido leyendo a los grandes de la Ilustración: Voltaire, Diderot, y sobre todo a Rousseau (Darnton, como dijimos líneas atrás, escribió un artículo genial sobre la introyección del pensamiento de Rousseau en el imaginario de un comerciante francés llamado Jean Ranson, que puede ser muy útil para los interesados en el periodo y en este hecho histórico determinado). Consideraban que el cambio sólo se podía dar me-

¹⁴Véase Robert Darnton, *Historia general de la Enciclopedia...*, *op. cit.*

¹⁵Véase Ernest Labrousse, *Fluctuaciones...*, *op. cit.*

diante un análisis de la cultura, y el efecto de la misma en la política y las representaciones sociales que se debían cambiar y pensar desde una nueva estructura mental y la acción social directa. En poco tiempo, esto acabaría por dar origen a los partidos políticos. La toma de partido era esencial, en un mundo de opciones diversas, sustentadas por una sociedad informada que estaba al pendiente de los cambios sociales, los problemas nacionales, y las necesidades políticas, económicas y sociales, hacerse de una ideología y seguir un *ethos* social determinado era fundamental.

La propia realidad histórica daría la pauta para que los partidos políticos surgieran como la opción que tenían los hombres de "ingenio" para concebir su realidad social, su *praxis* política y su capacidad de acción.

Desde el decenio de 1750, y los años siguientes, antes de la publicación del último tomo de la *Enciclopedia*, la diferencia entre los hombres y su libertad de acción había dejado de estar determinada por su acceso a la riqueza y su origen social. Los hombres de la Ilustración, sobre todo los más influyentes, no eran de un origen noble y como vimos en este trabajo habían trabajado de manera constante por hacerse de un lugar en su contexto social determinado y en su realidad social por medio de sus ideas, ingenio, participación social, trabajo intelectual y actuar político.

Estos hombres, reconocidos como *philosophes*, marcaron la pauta del cambio social que abrió los paradigmas de la época y el periodo que afectaría el futuro de la historia moderna, por lo menos en lo que a la historia de las ideas y la historia política se refiere.

Para lograr este cambio, la toma de partido era esencial. Al cuestionar la cultura de su tiempo por medio de la misma cultura, Rousseau hizo evidente que los hombres necesitan siempre estar de un lado o de otro para poder opinar. Empero, dejaba muy en claro que ese "talante" sólo podían obtenerlo aquellos que, además de estar informados y preocupados por su contexto, época, y realidad, debían estar integrados a un plan político y desarrollista que únicamente mediante de la unión de un grupo de hombres asociados en una colectividad y plan político-social (que hoy llamamos partido) podía dar.¹⁶

¹⁶Véase Robert Darnton, "La antropología y la pérdida de la inocencia. La vida social de Jean Jacques Rousseau", en *El coloquio...*, *op. cit.*; Jean Jacques Rousseau, *Confesiones*, México, Porrúa, 1990.

Aquí radica la importancia (concretamente en este caso) del surgimiento de las sociedades informadas, el Iluminismo, y su lugar en la creación de los paradigmas de la contemporaneidad.

Los estudiosos interesados en el tema del origen de los partidos políticos deben tomar estos hechos en cuenta y los invito a hacerlo para enriquecer este paradigma, y trabajos como el que ahora les presento, y que como pueden ver está aún por construirse, y sólo con nuevas reflexiones y trabajos podremos lograrlo. Agradezco de antemano sus reflexiones y aportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ADORNO, Theodor F. y Max Horkheimer, *Dialéctica del Iluminismo. Fragmentos filosóficos*, Madrid, Trotta, 2003.
- AMITAI, Eva (comp.), *Las teorías del cambio social*, México, FCE, 2000.
- BARRING GOULD, Sabine, *El libro de los hombres lobo. Tratado sobre una superstición terrible*, Madrid, Valdemar, 2006.
- BURKE, Peter, *La revolución historiográfica francesa*, Madrid, Gedisa, 2003.
- , *De Gutenberg a Internet. Una historia social de los medios de comunicación*, Madrid, Taurus, 2005.
- CALVINO, Italo, *El barón rampante*, Madrid, Siruela, 2003.
- CHEVALIER, Jean, *Diccionario de símbolos*, Madrid, Herder, 1990.
- DARNTON, Robert, *El coloquio de los lectores*, México, FCE, 2003.
- , *El negocio de la Ilustración. Historia general de la Enciclopedia*, México, FCE, 2006.
- , *La gran matanza de gatos y otros episodios en la historia de la cultura francesa*, México, FCE, 1998.
- , *Literatura y Subversión*, 2005.
- DOVEK, Jan Patula, *Europa del Este. Del stalinismo a la democracia*, México, UAM-I, Siglo XXI, 1995.
- ELÍAS, Norbert, *La sociedad cortesana*, México, FCE, 1998.
- , *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogénéticas y psicogénéticas*, México, FCE, 1998.
- FEBVRE, Lucien, *La Revolución francesa*, México, FCE, 1990.
- , *Combates por la historia*, Madrid, Alianza, 1990.
- FURET, Francois, *Pensar la Revolución francesa*, México, FCE, 1995.
- GAYOT, Gerard, *El enciclopedismo en las provincias*, Madrid, Alianza, 1998.

- GEERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Madrid, Gedisa, 2005.
- LABROUSSE, Ernest, *Fluctuaciones cíclicas e historia social*, Madrid, Alianza, 1990.
- LANCEROS, Patxi y Andrés Ortiz Oses (comps.), *Diccionario de hermenéutica*, Madrid, Universidad de Deusto, 2000.
- ROCHE, Daniel, *La francmasonería*, Madrid, Ariel, 2003.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Confesiones*, México, Porrúa, 1990.
- SOLARES, Blanca, *Merlín, Arturo y las hadas. Philliphe Walter y la hermenéutica del imaginario medieval*, México, UNAM, CRIM, 2007.

La participación de la mujer en los partidos políticos

Norma Inés Aguilar León

ANTECEDENTES DE UNA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO

Los temas de género, participación y democracia generalmente hacen necesario referirse al “derecho de voto”, ya que en nuestro país, en épocas afortunadamente lejanas, se vio restringido este derecho fundamental del ciudadano, que si bien hoy tiene por características ser universal, libre, secreto y directo, basta un recorrido por nuestra historia patria, para confirmar que no siempre fue así.

Antes de abordar el tema en estudio, se hará referencia exclusivamente a algunos datos históricos, que considero necesarios, para abordar el tema relativo a “la participación de la mujer en los partidos políticos”.

En los años ochenta, basado en el clásico estudio del politólogo Maurice Duverger, realizado en 1955, a instancia de la Organización de las Naciones Unidas, se dio a conocer un diagnóstico de la situación política de la mujer, después de haber obtenido el derecho de voto en Noruega, Alemania, Francia y Yugoslavia. La obra fue titulada *The Political Role of Women*, y en ella se precisó que, en promedio, la mujer votaba entre un 5 a 10 por ciento en menor medida que el hombre, especialmente en las áreas rurales; también se pudo advertir que la mujer casada tenía tendencia a votar en forma similar a la de su marido.¹

En cuanto al liderazgo político de la mujer, Duverger manifestó que era “ridículamente pequeño” y que resultaba curioso incluso que Estados Unidos tuviera uno de los más bajos porcentajes de mujeres parlamentarias, esto es, el 2 por ciento; correlativamente, resultaba escasa la influencia de la mujer en la conformación de las agendas parlamentarias. Finalmente,

¹Cfr. Gisela Zaremberg, *Mujeres, votos y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*, México, Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2009, p. 15.

precisó Maurice Duverger, las mujeres que ingresaban al mundo de la política tenían un perfil ligado al ejercicio de profesiones liberales (medicina, derecho, etcétera) en mayor porcentaje que los hombres lo que no representaba al conjunto de la población femenina, constituida sobre todo por esposas con bajos niveles de educación.²

Sin embargo, se justificaba el escaso interés de la mujer por la política y su débil participación en la vida pública por factores biológicos y sociológicos que hacían prácticamente incompatible la política con la femineidad.

En el caso particular de México, el interés de la mujer por participar en la política y de exigir respeto para su derecho a intervenir en la vida social y política del país ha existido siempre, por supuesto con las características de cada época; en vía de ejemplo podemos citar la participación de una de las heroínas de la independencia, doña Josefa Ortiz de Domínguez, conocida también como la Corregidora de Querétaro, quien se mostró muy identificada con los problemas de la clase social de los criollos, a la cual pertenecía por ser descendiente de españoles; asimismo, defendía los intereses de clase y hacía eco de las reivindicaciones de los derechos de los indios de México, quienes vivían en condiciones lamentables.

Según la historia, durante toda su vida Josefa Ortiz de Domínguez luchó porque se reconocieran los derechos de los indígenas y aprovechó su posición, como esposa del Corregidor de Querétaro, para llevar a cabo numerosas obras de caridad. Se dice que además de su sentido filantrópico era una mujer interesada por la cultura, que incluso ella y don Miguel Domínguez, su esposo, organizaban en su casa “tertulias literarias”, a las que asistían los capitanes Ignacio Allende y Juan Aldama, algunos sacerdotes y comerciantes, teniendo como contertulio al cura de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, hombre ilustrado, ex rector del Colegio de San Nicolás de Valladolid.³

Posteriormente, ya en el siglo XX, la mujer empezó a establecer nuevas formas de liderazgo político, se hizo aún más evidente su lucha por el respeto a su derecho de participar en la vida social y política de todo el mundo, sin que México, sus estados y municipios, pudieran ser la excepción.

²*Ibidem*, pp. 15 y 16.

³*Cfr.* Pablo Escalante Gonzalbo *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 141.

Así fue cómo, después de un largo periodo, en nuestro país se reconoció el derecho de la mujer de participar en la vida política del país, en especial mediante el derecho a votar en las elecciones populares, aun cuando ello ocurrió primero en escala local y posteriormente federal.

Sin embargo, cuando se refieren las autoridades y diversos sectores de la población a la celebración del “aniversario del derecho de voto femenino en México”, por regla se hace referencia exclusivamente al reconocimiento de este derecho a partir de 1953, año en que se estableció constitucionalmente en el ámbito federal.

Sin mengua de este acierto cabe preguntar ¿por qué no reconocer también la lucha de las mujeres de las distintas entidades federativas que, aun en contra de los diversos obstáculos y pensamientos propios de su época, lucharon por el reconocimiento de este derecho político fundamental, desde décadas anteriores a la de los cincuenta en el orden federal?

Esta interrogante surge porque la lucha de la mujer por la defensa de sus derechos políticos y en particular por el de votar en las elecciones populares, dio sus primeros frutos, en escalas estatal y municipal, en Yucatán (1922); San Luis Potosí (1923); Chiapas (1925); Puebla (1936); Sinaloa (1938); Hidalgo (1948), Aguascalientes y Chihuahua (1950); Guerrero, México y Tamaulipas (1951).⁴

Seguramente como respuesta al impulso avasallador del movimiento jurídico-político de las entidades federativas, en la Constitución federal se reconoció el derecho de voto, activo y pasivo, a la mujer en 1947, es decir, 25 años después de que se reconoció ese derecho político en Yucatán; sin embargo, cabe precisar que este reconocimiento en la Carta Magna, fue reducido únicamente al orden municipal, toda vez que en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 6 de diciembre de 1946, se dio lectura a una iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con la cual, expuestas sus consideraciones, propuso adicionar la base I del artículo 115 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

⁴Cfr. Flavio Galván Rivera y Norma Inés Aguilar León, “El voto de la mujer en México”, *Ágora*, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, año 3, núm. 6, México, enero-marzo de 1999.

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

En diversa sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 10 de diciembre de 1946, se dio lectura al dictamen emitido sobre la iniciativa del Ejecutivo, el cual fue aprobado por unanimidad de votos, turnándose a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 20 de diciembre de 1946, para su análisis y aprobación, en su caso; en su oportunidad, el proyecto de decreto de reformas fue enviado a las legislaturas de los estados⁵ y, una vez concluido el trámite correspondiente, la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947.

Por cuanto hace a la participación formal de la mujer en la vida política de México, en escala federal, ésta surge cuando se reconoce su derecho a votar y ser votada, para ocupar los cargos públicos de elección popular, lo cual aconteció hasta 1953, con la reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido es importante mencionar que, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el 9 de diciembre de 1952, se dio lectura a la iniciativa de reformas constitucionales de fecha 2 de mismo mes y año, suscrita por don Adolfo Ruiz Cortines, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En la parte conducente de la iniciativa se precisó lo siguiente:

CC. Secretarios del H. Congreso de la Unión. Presentes.

Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén en la familia mexicana.

Considerando que a partir de la Revolución, consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, *la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.*

⁵*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XXII, pp. 415-409.

Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que *la mujer mexicana*, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, *debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país*, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir no sólo de los núcleos femeninos, sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto *que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos*.

Considerando, asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, *se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederles iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales*.

En virtud de lo anterior y con fundamento en la fracción I del artículo 74 de la Constitución Federal, someto a la consideración de vuestra soberanía, la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1o. Se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.⁶

La iniciativa del Presidente de la República fue analizada y, en sesión celebrada el 18 de diciembre de 1952, se presentó a la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente,⁷ el cual fue discutido ampliamente, durante la sesión ordinaria de 22 de diciembre del mismo año. La reforma quedó aprobada, en lo general, por 135 votos a favor y 4 en contra; en lo particular se aprobó por 138 votos en pro y uno en contra.⁸

La aprobada iniciativa de reformas constitucionales se turnó a la Cámara de Senadores en la cual, en sesión de 24 de diciembre de 1952, se aprobó por 47 votos a favor y uno en contra, motivo por el que fue enviada a las legislaturas de los estados de la República, para su análisis y votación.

⁶*Ibidem.*, t. V, pp. 34-9 y 34-10.

⁷*Ibidem.*, t. V, pp. 34-12 a 34-15.

⁸*Idem.*

Concluido el trámite correspondiente, la reforma aprobada fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953; por tanto, el epígrafe del artículo 34 de la Constitución quedó con el texto siguiente:⁹

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos.

Por estas razones, por supuesto que comparto la idea y el júbilo de celebrar y hacer referencia al reconocimiento del derecho de voto activo y pasivo de la mujer mexicana, a partir de 1953, pero también es necesario recordar la lucha tenaz, incansable, constante, permanente, de la mujer mexicana por lograr el respeto a la igualdad jurídica y política que le corresponde, al lado del hombre, que sin lugar a dudas inició en algunas entidades federativas; por tanto, si partiéramos de la fecha en que se reconoció este derecho político en el Estado de Yucatán, estaríamos celebrando no 56 años del sufragio femenino en México, sino 87 años de haber logrado esta conquista.

Afortunadamente esta explicación tradicional ha quedado en la historia porque el transcurso del tiempo y la experiencia ha demostrado, como verdad de Perogrullo, que también para el derecho y la política existen dos géneros diferentes y complementarios, el hombre y la mujer, con la misma capacidad, igual disposición y los mismos intereses por la actividad jurídica y política de la República.

ALGUNOS AVANCES EN LA EQUIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL

Cuando se afirma que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, se refiere, sin duda alguna, al pueblo ciudadano, integrado, por razón de la naturaleza, con hombres y mujeres y no exclusivamente con seres del mismo sexo, masculino o femenino. Por tanto, cuando se hace mención al sistema representativo, se hace referencia a la representación de ciudadanos y ciudadanas y no únicamente de unos o de otras y cuando se habla de proporcionalidad se debe tener cuidado, para no incurrir en equívocos de aparentes conquistas o concesiones.¹⁰

⁹Flavio Galván Rivera y Norma Inés Aguilar León, *op. cit.*

¹⁰Flavio Galván Rivera, "Género. Representación y democracia", *Conjeturas*, año I, núm. 0, México, febrero de 2003, pp. 31-41.

A juicio del magistrado Flavio Galván Rivera, al pretender conseguir determinada proporcionalidad en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, sólo por razón de género, se puede incurrir en prácticas absolutamente antidemocráticas. Establecer en forma tajante, categórica, sin excepción, las denominadas cuotas de género, no significa necesaria e invariablemente un ejercicio democrático del derecho activo y pasivo de voto; su cumplimiento estricto puede dar como consecuencia una imposición antidemocrática, además de generar el riesgo de postular, por respeto a esa cuota de género, a candidatos no idóneos ni populares, susceptibles de conducir a sus partidos políticos a una derrota electoral contundente y trascendente para las aspiraciones colectivas del partido político postulante.¹¹

No obstante lo sustentado por el magistrado Galván Rivera, establecer procedimientos legales que garanticen o pretendan garantizar la postulación equilibrada de candidatos de ambos géneros, para ocupar los cargos de elección popular, con la finalidad, entre otras, de alcanzar una representación equilibrada entre hombres y mujeres en los congresos, ya sea de carácter federal o local, no sólo en México, sino incluso en los países restantes, es necesaria para la buena salud de la democracia.

Así las cosas, en los ámbitos jurídico, político y electoral mexicano se han tomado algunas medidas interesantes con la finalidad de evitar la ausencia de representación política de diferentes grupos sociales, la mayor de las veces considerados minoritarios, sin embargo, dado el tema en estudio, haremos referencia exclusivamente al caso de la mujer en México.

Entre las medidas asumidas en el derecho electoral mexicano están las llamadas “acciones afirmativas”, que consisten en regular el acceso a los cargos de representación popular, estableciendo cuotas mínimas para la participación política de ambos géneros.¹² En otras palabras, son disposiciones legales, unilaterales o convencionales, que se ponen en práctica para lograr que los grupos minoritarios puedan ejercer sus derechos con independencia de los obstáculos o restricciones de naturaleza social, jurídica o política, a los que se puedan enfrentar.¹³

¹¹*Idem.*

¹²José Woldenberg, “Fraude a la ley”, *Reforma*, 10 de septiembre de 2009.

¹³La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, define textualmente las acciones afirmativas, en su artículo 5, en el siguiente sentido:

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

Por cuanto hace al legislador ordinario electoral, que nada previó al respecto en el texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, publicado oficialmente el 15 de agosto de ese año, en 1993 procedió a reformar el texto del artículo 175 de ese Código, para adicionarle un párrafo 3, según decreto legislativo de 17 de septiembre del año en cita, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el inmediato día 24 de 1993. Con esta adición se estableció, por vez primera en la legislación electoral federal de México, el deber de los partidos políticos de promover la mayor participación de la mujer en la vida política electoral del país.

El adicionado párrafo 3, del artículo 175 del Código Federal Electoral de 1990, quedó al tenor literal siguiente:

3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.

Si bien el avance normativo no fue plenamente satisfactorio, lo cierto es que el primer paso legislativo había sido concretado; lo demás era cuestión de tiempo y persistencia, en la lucha por conquistar nuevos, mejores y mayores espacios para la mujer en la actividad político-electoral de la República.

Un nuevo paso agigantado se pudo dar con la gran reforma electoral de 1996; el artículo vigésimo segundo transitorio del artículo primero del decreto legislativo de 19 de noviembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el inmediato día 22 del mismo mes y año, dispuso literalmente:

Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.

I. Acciones afirmativas. Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

II. Transversalidad. Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas. (...)

En este mismo sendero normativo legal, de trato equitativo para el hombre y la mujer, en la posibilidad de ser postulados candidatos a cargos de elección popular, para integrar las cámaras del Congreso de la Unión, se experimentó un nuevo avance significativo con el decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, de fecha 30 de abril de 2002, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de junio del mismo año, como se puede advertir del texto de las disposiciones fundamentales en la materia, reformadas o adicionadas a dicho Código, según el caso, las cuales se transcriben a continuación:

Artículo 4o.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. *También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.*

...

Artículo 175

...

3. *Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.*

...

Artículo 175 A

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Artículo 175 B

1. *Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.* Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

De la lectura de los preceptos transcritos, así como de las diversas críticas, comentarios y elogios que se suscitaron en diversos sectores

políticos, académicos y sociales, se puede advertir que lo que se pretendió, en la realidad social, con esta innovación electoral, fue que por lo menos el 30 por ciento de los candidatos a cargos de elección popular, para integrar el Poder Legislativo de la Unión, estuviera constituido por mujeres.

El incumplimiento de esta disposición se sancionaba, en términos del adicionado artículo 175 C, con amonestación pública, al partido político o coalición que incurría en infracción, además de facultar al Consejo General del Instituto Federal Electoral para requerir su cumplimiento al infractor, sancionando con la negativa de registro de candidatos al instituto político o coalición de partidos que incurriera en nuevo y reiterado incumplimiento.

Mejores y mayores avances en este movimiento de equiparación jurídica y política del hombre y la mujer, tanto en los ordenamientos jurídicos como en la realidad social, se advierten claramente en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴⁴ publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, vigente a partir del día siguiente, en cuya normativa se establece una situación que tiende inclusive a la participación igualitaria o paritaria de géneros.

Así se desprende, con toda claridad, de la lectura de las disposiciones legales que se reproducen a continuación:

Artículo 218

...

3. *Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.*

...

Artículo 219

1. *De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.*

⁴⁴Aprobado mediante Decreto del Poder Legislativo el 11 de enero de 2008.

...

Artículo 220

1. *Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.*

Lo anterior significa que por lo menos el 40 por ciento de los candidatos a diputados federales y senadores de la República, postulados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, deben de ser de género distinto al de los candidatos que representan el otro 60 por ciento, siendo hombres o mujeres en cada proporción, según sea el caso, con la recomendación legal de postular candidatos, de ambos géneros, en forma igualitaria, es decir, 50 por ciento de hombres y 50 por ciento de mujeres.

A pesar de la lucha permanente y tesonera para lograr la mayor participación de la mujer en la vida política del país, pretendiendo incluso la postulación paritaria de candidatos de ambos géneros, algunos estudiosos de la materia afirman que la vigencia y consolidación del sistema democrático no se fincan en la institución y vigencia de las cuotas de género, sino en la auténtica participación y representación política; en la autenticidad del sufragio efectivo y universal; en el respeto al principio de igualdad del voto, de igualdad de oportunidades y en el respeto constante y permanente del principio de igualdad jurídica y política entre el hombre y la mujer, seres complementarios y no contrapuestos entre sí.⁴⁵

LA REALIDAD EN EL SIGLO XXI, ¿IGUALDAD O MITO?

En la actualidad, uno de los grandes temas que afectan la regulación jurídica y la realidad social de los partidos políticos es precisamente el de la participación activa y efectiva de la mujer en la organización, funcionamiento y estructura interna de los mencionados partidos políticos, así como en la selección intrapartidista de los candidatos a cargos de elección popular y en el desempeño cierto, real, verdadero, del cargo público para el cual son electas las mujeres.

⁴⁵Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 34-41.

Lo anterior significa que la lucha de la mujer por lograr la equidad de género, pero fundamentalmente la garantía auténtica y efectiva de su derecho de participación política en condiciones de igualdad, con relación a la participación del hombre, se ha concretado en varios ordenamientos jurídicos nacionales e incluso en instrumentos jurídicos internacionales, tutores de los derechos humanos, que diversos estados, entre ellos México, han suscrito voluntariamente, obligándose a su cumplimiento.

Una nota fundamental es que al suscribir estos instrumentos jurídicos internacionales las naciones reconocen como un deber del Estado la incorporación de medidas políticas de equidad de género, para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente.⁴⁶

Ahora, a diferencia de épocas pasadas, la mujer tiene la posibilidad de acceder a más espacios de participación y representación política. Así por ejemplo, en el ámbito internacional podemos citar la victoria electoral de Cristina Fernández, para suceder a su marido, quien le antecedió en el cargo de Presidente de Argentina, Néstor Kirchner; su triunfo se sumó en un plazo menor de dos años a su homóloga chilena Michelle Bachelet, quien en 2006 se convirtió en la primera mujer que ocupa el máximo cargo gubernamental de Chile.⁴⁷

Otras mujeres que han ocupado la Presidencia en otras naciones americanas son: Lidia Gueiler, en Bolivia en 1979; Violeta Chamorro, en Nicaragua y Ertha Pascal Trouillot, en Haití en 1990; Janet Rosemberg, en Guyana, y Rosalía Arteaga en Ecuador en 1997, y la panameña Mireya Moscoso que asumió el cargo en 1999.

En América Latina en particular, el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo se ha incrementado notablemente y, por lo que se refiere a nuestro país, se debe comentar que efectivamente no ha existido aún una Presidenta en México; sin embargo, en el pasado inmediato, sí hemos tenido tres mujeres candidatas a la Presidencia de la República, ellas son:

⁴⁶Entre estos instrumentos se encuentran la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, promulgada en 1979; otro es la Plataforma de Acción, surgida en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995, organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Cfr.* Daniel Zovatto, "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada", en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006, p. 82.

⁴⁷Guillermina Ortiz C., *El Universal*, México, 29 de octubre de 2007.

Rosario Ibarra de Piedra en 1994, Cecilia Soto en 1997 y Patricia Mercado en 2006.

Además, en la actualidad contamos con dos gobernadoras, cuarta y quinta en la historia del país: Amalia García Medina, en el estado de Zacatecas, por el Partido de la Revolución Democrática, e Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, en el estado de Yucatán, postulada por el Partido Revolucionario Institucional. Con anterioridad fueron gobernadoras Griselda Álvarez Ponce de León en Colima (1979), Beatriz Paredes Rangel en Tlaxcala (1987) y, como interina en Yucatán, Dulce María Sauri (1991), todas ellas militantes del Partido Revolucionario Institucional.

A este panorama debemos agregar la presencia de las mujeres en los congresos de los estados, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión, así como en múltiples ayuntamientos de la República.

Por otra parte, también cabe destacar que un número importante de mujeres ha ocupado diferentes secretarías de Estado en diversos sexenios, tanto de presidentes priistas como panistas.

En la actualidad la participación política de la mujer en México es innegable, pero sobre todo es una tendencia irreversible e imparable.

No obstante este aspecto optimista y alentador, cabe preguntar ¿qué está pasando en la realidad política y social actual?

Sin duda, las recientes elecciones federales de 2009 nos deben mover a la reflexión. Es necesario analizar el papel que están desempeñando muchas mujeres en la vida política de la República y digo muchas, porque tampoco se puede generalizar, aun cuando el número de ellas sea considerable, tomando como punto de referencia el total de mujeres que participan activamente en la vida política del país.

La pregunta se orienta a saber qué está pasando con las mujeres que han tenido la posibilidad de incursionar en la vida política-electoral del país, por conducto de los partidos políticos a los cuales están afiliadas. La sociedad mexicana se pregunta ¿por qué algunas mujeres, cuando logran conquistar un cargo de elección popular, de gran responsabilidad y trascendencia, no lo asumen y, por ende, tampoco lo desempeñan?

Lo anterior, por supuesto, es preocupante, más aún cuando incluso algunos estudiosos en el tema de género y representación, después de varias investigaciones, han señalado de manera reiterada la importancia

de la participación política de la mujer, tal es el caso de la politóloga Joni Lovenduski quien, en el año 2004, señaló que el incremento de la presencia de la mujer en los puestos políticos traería consigo cambios de prioridades en las instituciones y, por ende, en la cultura política; y subrayó la importancia del ejemplo de su presencia como elemento potenciador del cambio en la sociedad.⁴⁸

Cabe destacar que recientemente hemos vivido en México un episodio lamentable: la petición de licencia, por tiempo indefinido, de ocho diputadas propietarias al Congreso de la Unión, lo cual aconteció los días 1, 2 y 3 de septiembre de 2009, no obstante que la LXI Legislatura del Poder Legislativo Federal apenas se había instalado el día 1 de septiembre, para iniciar formalmente el primer periodo de sesiones ordinarias (artículo 65 de la Constitución federal).

Lo asombroso de esta conducta es que en todos los casos, de otorgarse la licencia solicitada, la curul sería ocupada, conforme a Derecho, por el suplente respectivo: un hombre, casualmente.⁴⁹

⁴⁸Cfr. Anna María Fernández Poncela, "Las mujeres y su relación con la política institucional", *Revista Sociológica. Identidades y Fronteras*, año 23, núm. 66, enero-abril de 2008. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, septiembre de 2008, p. 31.

⁴⁹Para los efectos procedentes se cita a continuación quiénes fueron las diputadas federales propietarias que solicitaron licencia, por tiempo indefinido, así como el nombre de quienes ocuparían su lugar, en caso de ser aprobada su petición:

a) Diputadas Mariana Ivette Ezeta Salcedo, Carolina García Cañón, Kattia Garza Romo y Laura Elena Ledesma Romo, todas del *Partido Verde Ecologista de México*. Los personajes que ocuparían su curul son: Carlos Alberto Ezeta Salcedo, ex Consejero de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), sustituye a su hermana, la diputada Mariana Ivette Ezeta Salcedo. Alejandro del Mazo Maza, el hijo del ex gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, sustituye a la diputada Carolina García Cañón. Guillermo Cueva Sada, es primo hermano de la diputada Ninfa Salinas Sada; sustituye a su esposa, la diputada Kattia Garza Romo. Maximino Alejandro Fernández Ávila, ex diputado federal y ex dirigente del Partido Verde Ecologista de México, en Veracruz; sustituye a la diputada Laura Elena Ledesma Romo.

b) Diputadas Ana María Rojas Ruiz y Yulma Rocha Aguilar, del *Partido Revolucionario Institucional*. La primera sería sustituida por Julián Nazar Morales, líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en Chiapas y ex diputado federal; a la segunda la sustituiría Guillermo Raúl Ruiz de Teresa, ex secretario del senador Francisco Labastida Ochoa.

c) Diputada Olga Luz Espinosa Morales, del *Partido de la Revolución Democrática*, quien sería sustituida por Carlos Enrique Esquinca Cancino, ex funcionario del gobierno de Chiapas, y ex dirigente estatal del PRD.

d) Diputada Anel Patricia Nava Pérez, del *Partido del Trabajo*. Su curul sería ocupada por Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, quien se considera fundador del PT, además de haber ocupado los cargos de diputado federal, regidor en Durango, así como diputado local en dicha entidad.

Ante esta situación cabe preguntar ¿en dónde quedó o en qué tramo del camino se perdió toda esa lucha, de muchos años y afanes, por la participación de la mujer mexicana en la vida política del país?

Con este tipo de conductas se demuestra:

a) La violación a la ley en que incurren quienes la aprobaron en su momento; que le dieron vida; que argumentaron las bondades de la moderna normativa de avanzada. Estas conductas no son otra cosa que el desacato al espíritu de la ley, al verdadero sentido de la norma; son, en otras palabras, más crudas quizá pero reales, “un fraude a la ley”.²⁰

b) La falta de interés auténtico. Porque no quiero pensar que es por incapacidad de las autoridades competentes para corregir estos vicios. Ante estas conductas se impone levantar el velo, para saber qué intereses existen detrás de todo ello; tal vez el interés político de que determinados grupos o personas determinadas se mantengan o accedan al ejercicio del poder público. No lo sé, prefiero dejar el tema para la reflexión mesurada, a fin de evitar los prejuicios y la crítica infundada.

c) La falta de ética de los políticos y de los partidos políticos, que aparentemente cumplen con lo previsto en la ley, pero que posteriormente buscan los mecanismos para incumplirla.

Esta situación es preocupante y más cuando se escucha que una de las legisladoras que solicitó licencia manifestó expresamente: “Las posiciones plurinominales son espacios de partido. En consecuencia, el partido puede hacer con esos espacios lo que más le convenga”²¹ yo no coincido con esta afirmación; el voto ciudadano merece respeto. Por qué mejor no pensamos que, efectivamente, el ciudadano revisó las listas de candidatos de representación proporcional y que efectivamente su voto era para determinados ciudadanos, lo cual pone en evidencia que es necesario reformar la legislación electoral. Así por qué no proponer, por ejemplo, que en caso de licencia el cargo será ocupado por un ciudadano del mismo género, lo que por supuesto implica reflexionar la manera en que se tendría que hacer la

e) Por supuesto, no se puede dejar de mencionar que entre las solicitudes de licencia, por tiempo indefinido, también están las de dos diputados del *Partido Verde Ecologista de México*; en estos casos, lo que llama la atención es qué personas ocuparían su encargo. Dichos legisladores son: Álvaro Raymundo Vargas Sáenz, quien sería sustituido por Caritina Sáenz Vargas, ex diputada del Partido Revolucionario Institucional, en el Congreso del Estado de México. El diputado Rafael Pacchiano Alamán, que dejaría su lugar a Alejandra Lagunes Soto Ruiz, Directora General Comercial de Televisa Interactive Media (responsable de las iniciativas en Internet de Grupo Televisa) y ex gerente de ventas de Google México.

²⁰José Woldenberg, *Fraude a la Ley*, artículo citado.

²¹Palabras de la diputada Yulma Rocha Aguilar, del Partido Revolucionario Institucional.

reforma, con la finalidad de considerar todas las hipótesis posibles para evitar este "fraude a la ley".²²

d) Con la conducta asumida por estas legisladoras federales, también se evidencia que varias mujeres aún se niegan a reconocer, con plenitud, la importancia de su presencia y participación, la cual evitaría un déficit democrático. Es necesario que una vez que la mujer llega a un cargo de elección popular, como es el caso de los correspondientes al Poder Legislativo, lo importante no sólo es que se cumpla la respectiva cuota de género en la postulación de candidatos, con la cual aparentemente cumplen los partidos políticos y en la realidad vulneran, sino que debe tener especial trascendencia la presencia y la actuación política auténtica de la mujer.

REFLEXIÓN FINAL²³

Coincido con quienes piensan que es ilógico que exista una verdadera lucha, un auténtico enfrentamiento o rivalidad constante, entre hombres y mujeres. No debe existir la denominada guerra de sexos. Por razón de la naturaleza, hombres y mujeres somos diferentes físicamente; sin embargo, ambos somos entes pensantes, seres complementarios entre sí; no podemos caminar por el sendero de la vida separados, como unidades distintas o seres incompatibles entre sí, sino como partes afines e inseparables de un todo, de un solo género, el género humano.

Efectivamente, durante una gran parte de nuestra historia, la presencia de la mujer se ha centrado exclusivamente al cuidado y administración del hogar; actualmente subsisten así muchos grupos sociales y familias, en consecuencia, tal vez por sus usos y costumbres o simplemente porque fue la educación que se recibió de las generaciones precedentes; sin embargo, tal situación se debe considerar simplemente como un signo sobreviviente de otros tiempos, como una forma de organización social que ha venido cambiando y que se debe cambiar, para adquirir nuevas formas,

²²Cabe señalar que ya existen dos iniciativas en las que se propone que las fórmulas de candidatos estén integradas por personas del mismo género. Dichas iniciativas han sido presentadas por: a) La diputada María Vázquez, del Partido de la Revolución Democrática, el 8 de septiembre de 2009, y b) Por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, también de fecha 8 de septiembre de 2009.

²³*Cfr.* Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 35.

nuevas reglas de convivencia, las cuales no se pueden calificar como mejores, malas o peores, sino únicamente diferentes, conforme a la nueva educación y sistema de convivencia social.

Sin duda, la solución para muchos de los problemas que tenemos actualmente está en la educación de las nuevas generaciones y en la reeducación de las generaciones adultas, a fin de aceptar una nueva realidad, aceptar y adaptarse a los nuevos retos y responsabilidades de una sociedad que cambia día a día.

Si cada uno de nosotros asume y desempeña el papel social que le corresponde y, en el caso particular, el de la mujer de hoy, si nosotras tomamos conciencia de nuestro compromiso con nosotras mismas, con nuestras familias y con la sociedad, seguramente lograremos la justicia, la igualdad y la tranquilidad social que buena falta nos hace en un México como el que vivimos actualmente.

Por eso, es deseable que aquellas mujeres que ahora tienen la posibilidad de ser nuestra voz en la Cámara de Diputados, así como en la Cámara de Senadores y en tantos y tantos otros cargos de elección popular o de designación administrativa o de carrera, asuman con responsabilidad el cargo que se les ha conferido, para consolidar y vivir en un auténtico Estado de Derecho, sustentado en un genuino sistema de democracia participativa.

Tercera parte

Derecho procesal electoral

Derecho Penal Electoral

Elías Polanco Braga

DELITOS ELECTORALES. HISTORIA

Desde la antigüedad ha existido la necesidad de sancionar las conductas ilícitas que quebrantan los fines democráticos de la población, atendiendo al lugar, el tiempo y las circunstancias en las que se presenta. Aunque no se había delimitado bajo el título de Derecho Penal Electoral, hubo denominaciones específicas de hechos ilícitos electorales con su respectiva sanción, antecedentes que con el transcurso del tiempo configuraron el Derecho Electoral Punitivo. Para su correcto entendimiento, establecemos:

En Grecia existieron los delitos electorales en épocas muy remotas. Así, decimos que en las *polis* griegas las conductas que lesionaban los derechos de los ciudadanos, como votar dos veces o vender o comprar el voto, se castigaban severamente o con la pena de muerte.¹

Para hablar de Roma nos remontamos a la República, en donde en las Doce Tablas se reguló el castigo de algunos delitos con la pena de muerte. Señalamos tres casos: el falso testimonio, el cohecho en el juicio y la compra de votos en las elecciones. Esto último respecto a la democracia que imperaba en Roma y así se trataba de evitar que las elecciones no se ensuciaran.² Es necesario agregar que "...los romanos expidieron su *lex julia de ambitu* para reprimir el empleo de medios ilícitos para la obtención de funciones públicas".³

¹Cfr. Eduardo López Betancourt, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 2005, p. 68.

²Cfr. Teodoro Mommsen, *Derecho Penal Romano*, trad. P. Dorado, Bogotá, Temis, 1976, p. 419.

³René González de la Vega, *Derecho Penal Electoral*, México, Porrúa, 2004, p. 267.

Fue el emperador Augusto quien expidió la *Ley Julia de Ambitu*, en la que se condenaba el mediar votos por el candidato para que fuera electo con la finalidad de ocupar un cargo público. Inicialmente se sancionó con pena pecuniaria, pero luego se penalizó con la privación de honores a un año, la deportación y el destierro.⁴

Entre las elecciones⁵ que se desarrollaban en Roma, señalamos las siguientes:

- 1) *Elección del rey*, que era vitalicio. La realizaba gente selecta, denominada patricios, que formaban las curias.
- 2) *Elección de los comicios*, por centurias. Lo hacía todo el pueblo y por consiguiente, votaban los plebeyos y los patricios.
- 3) *Elección de los tribunos*. Lo organizaba la plebe, reunida en tribus, atendiendo el domicilio de ellos.

Edad media. En Italia aparece la figura del *brogliatore*, que consistía en la obtención de votos por medio de dádivas o amenazas.⁶ Específicamente, se regulaba como conducta ilícita el fraude electoral.⁷

Al evolucionar el Derecho, después de los movimientos sociales en Francia, se consideró que: "...en el derecho francés de la revolución, que en su Código Brumario IV, en sus artículos 616 y 617, previó penas severas para los actos de violencia contra la libertad de sufragio, aunque no se refirió al fraude electoral que daña la legalidad y sinceridad del voto".⁸

En el siglo XIX, los códigos europeos reglamentan la protección del voto; así tenemos que en el *Código francés de 1810*, se consagró que se afectaba la libertad, honestidad y sinceridad del voto por medio de la violencia, la corrupción y el fraude electoral.

Por otra parte, en México, encontramos que después de la independencia se expidieron leyes nacionales en las que se preocuparon por las conductas electorales. Analizaremos las siguientes:

⁴Cfr. López Betancourt, *op. cit.*, p. 68.

⁵Cfr. Eugéne Petit, *Tratado elemental de Derecho Romano*, trad. José Fernández González, México, Editorial Nacional, 1978, pp. 31 y 35. _

⁶Cfr. Betancourt López, *op. cit.*, p. 68.

⁷Cfr. René González de la Vega, *op. cit.*, p. 267.

⁸*Idem*.

– Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814. En su artículo 6 consagró, que el derecho de sufragio para la elección de diputados le pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley. En su artículo 10 se estableció que si un individuo cometiere un atentado contra la soberanía del pueblo de una, corporación o ciudad, lo castigará la autoridad pública como delito de esa nación. Se afirma que "...su antecedente inmediato y directo y realmente fuente de nuestro Derecho Electoral lo es la Constitución de Cádiz de 1812".⁹ Esta Constitución Política de la Monarquía Española no previó infracciones penales, o sea delitos electorales, a diferencia de la Constitución de Apatzingán, que sí dio pautas para castigar las conductas ilícitas electorales.

– El 12 de julio de 1830 se expiden las reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito y territorio de la República en sus artículos 46 y 47. El primero estableció que el que diera o recibiera cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez; además, se le impondrá una multa de seis a cien pesos y no teniendo con qué pagarla, sufrirá prisión desde uno hasta tres meses. El segundo, faculta a imponer esas penas por mayoría de la Junta Electoral, que conste por lo menos de 11 miembros.

– El 30 de noviembre de 1836 se expide la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, donde se establecen los requisitos para los individuos que conformen las juntas parlamentarias. También, se prohibía votar a electores con causa criminal pendiente o mandamiento de prisión hasta que obtuvieran sentencia absolutoria; asimismo se les impedía votar a todas las personas que hubieran incurrido en crimen o sentencia con pena infamante.

– El 10 de diciembre de 1841 se publicó la Convocatoria Constituyente para la Elección del Congreso Constituyente, en la que se prohibió sufragar a la persona que tuviere causa criminal pendiente o que penase sentencia con pena infamante. También había la prohibición de votar a los clérigos. Se establecieron como delitos de elecciones las denuncias contra los que usasen violencia, cohecho o soborno para influir en los resultados electorales. La sanción por estas conductas era la privación del derecho a votar o ser votado.

– La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 fijaba disposiciones para elegir al Presidente de la República, senadores, diputados, ministros y magistrados del Poder Judicial Federal de la nación. En esta ley se fija, en su artículo 54, las siguientes causas de nulidad:

⁹*Ibidem*, p. 47.

- Por falta de requisito legal en el electo (candidato) o restricción legal.
 - Cuando el nombramiento fuera con violencia de la fuerza armada.
 - Por existir cohecho o soborno en la elección.
 - Por error sustancial respecto a la persona nombrada.
 - Por falta de mayoría absoluta de los votos que no sean primaria.
 - Por error o fraude en la computación de votos.
- La Ley en comento se modificó el 8 de mayo de 1876, agregando en su artículo segundo un listado de delitos electorales, comprendidos en las fracciones II a X; lo que calificamos como Derecho Penal Electoral, al establecer delitos de esta materia concretamente. El Código Penal de 1871 consideró un mínimo de delitos electorales.
- Con Francisco I. Madero surgió la Ley Orgánica Electoral del 19 de diciembre de 1911, la que reguló las mismas causas de nulidad de la Ley orgánica electoral del 12 de febrero de 1857; también restringió determinaciones administrativas electorales y comportamientos indebidos basada en las causas de nulidad electoral, entre ellas que cuando hubiere mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad sobre los colegios municipales, la autoridad o los partidos políticos. Esta Ley, el 22 de mayo de 1912, sufre reformas; posteriormente, Carranza expide una nueva Ley Electoral con fecha 20 de septiembre de 1916, donde se regula, en el artículo 21, el no dar indicaciones a los votantes en que sentido deben sufragar, por parte de la persona de la mesa. Esta conducta se sancionaba con un mes de reclusión y multa de 200 pesos y en el artículo 57, con vaguedad se consideró que si no hay sanción por infracciones a esta Ley, será de seis meses a dos años de reclusión y multa de 200 a 4,000 pesos.
- El 6 de febrero 1917 se expide la nueva Ley Electoral para toda la República, con base en la Constitución del 5 de febrero de 1917, en la que, en su artículo 76, se repite lo reglamentado en el artículo 57 de la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916.
- Con fecha 2 de julio de 1918, surge la Ley para la Elección de los Poderes Federales, la que contiene disposiciones electorales delictivas, en los siguientes numerales:
- 57, al que suplante o vote dos veces se le aplica multa de 50 a 500 pesos, arresto de 16 a 90 días y pérdida de derechos políticos por tres años.
 - 60, presentarse armado en la casilla electoral, multa de 50 a 200 pesos y arresto de 15 a 30 días.
 - 69, al presidente de la mesa electoral que no tramite protestas a los representantes que vigilan las casillas, arresto de 10 a 30 días, multa de 50 a 500 pesos y suspensión de derecho políticos, hasta tres años.

- 72, el que extravié paquetes electorales, arresto hasta de dos años.
- 76, el no instalar oportunamente casillas, arresto de 1 a 6 meses, multa de 50 a 500 pesos y suspensión de derechos hasta tres años. Si no se instalan las casillas se duplican las sanciones.
- 87, al que presente documento falso, es sancionado como delito de falsedad y suspensión de derechos políticos hasta por ocho años.
- 95, ningún miembro de la Junta Computadora debe dejar de presentarse ni abandonar las elecciones hasta su culminación, su infracción se castiga con multa de 5 a 500 pesos y reclusión de tres días a tres meses.
- Otras conductas reglamentadas son: no revisar la lista de electores; borrar o inscribir sin los requisitos a un elector en las listas; formar listas falsas; obtener sufragios de los subordinados a favor o en contra de una candidatura; impedir reunión de una asamblea, manifestación o propaganda electoral; obtener votos en forma fraudulenta para sí o para otro, se sancionan con 500 pesos de multa, seis meses de arresto y de dos a cinco años de suspensión de derechos políticos, según el delito.
- 109, consagró la suplencia del tipo penal, aplicándose el Código Penal para el Distrito Federal y territorios Federales.

Se critica esta ley que: "...a consecuencia jurídica de los comportamientos indebidos en el ámbito electoral, se estableciera la necesidad de que todos los condenados por los delitos de corrupción electoral, sustracción de votos, cualquiera que hubiere sido la pena, se les impusiera la pérdida del derecho al voto por un término de 10 años. Lo anterior supone que se trata de una consecuencia penal mayor que implica restricción para el elector que ha cometido tales conductas delictivas, entendiéndose por pérdida del derecho de voto un veto a su posibilidad de emitir su preferencia electoral a favor de un determinado partido o candidato, que en la doctrina moderna se denomina el derecho al voto activo".¹⁰

– Fue el 7 de enero de 1946, cuando Manuel Ávila Camacho expide la nueva Ley Electoral, que contiene un tratamiento extenso de delitos electorales, en los artículos 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 y 135, en que se sanciona las figuras delictivas electorales con multa, prisión, pérdida de derechos políticos, suspensión de derechos políticos y destitución de cargo o empleo. Este ordenamiento fue modificado por decreto del 21 de febrero de 1949, en el que se establece la expulsión del extranjero que intervenga indebidamente en el proceso electoral; también se establece que todos los delitos comiciales serán competencia del poder federal para efectos de investigación y juzgamiento.

¹⁰Arturo Zamora Jiménez, *Delitos electorales*, México, Ángel Editor, 2003, p. 24.

El 4 de diciembre de 1951 se expide la nueva Ley Federal Electoral, la que contenía un catálogo de ilícitos electorales, conforme a los artículos del 140 al 148 que contenían las sanciones previstas en la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, pero no reglamentó la expulsión del extranjero que inter venga en asuntos políticos electorales.

El 5 de enero de 1973 se promulga la Ley Federal Electoral, dedicando el capítulo segundo, en su título séptimo, al derecho penal electoral, siguiendo las pautas de las dos leyes inmediatamente anteriores citadas, agregando que la Secretaría de Gobernación podrá suspender el registro a los partidos políticos por quebrantar acuerdos o hacer mal uso de la radio o la televisión.

– En 1977 se expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, pero excluye disposiciones de carácter penal.

– En esta ley se argumenta que se confía más en la responsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos, organismos electorales y autoridades públicas y además, en la efectividad del nuevo sistema electoral, que en intenciones punitivas.⁴⁴

– Es en 1987 cuando surge el Nuevo Código Federal Electoral, en el que resurge la figura de justicia electoral, puesto que proporciona las bases para crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero se abstiene de regular tipos penales electorales.

– Fue en 1990, que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde se desvinculan los delitos electorales, para regularse en capítulo especial en el Código Penal de 1931 (para el Distrito y la República mexicana). Actualmente se conserva con el título de Código Penal Federal, con la denominación de Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, publicado en el *Diario Oficial* el 15 de agosto de 1990, entrando en vigor el día siguiente.

– Esta adición realizada al Código Penal de 1931 contiene distintas conductas antijurídicas, que traen como consecuencia la aplicación de una sanción penal; su introducción en el orden jurídico nacional tiene su esencia en el propósito de disuadir al sujeto de la norma respecto a su comisión, estableciendo una distinción de los comportamientos en los que pueden incurrir: cualquier persona, un ministro de culto religioso, un funcionario electoral, un funcionario partidista o uno público. También se previó la sanción en las modalidades de alternativa o acumulativa a criterio del juzgador, al considerarse la multa o la pena privativa de libertad.

⁴⁴*Cfr.* Rene González de la Vega, *op. cit.*, p. 129.

– El Distrito Federal, en su Código Penal del 16 de junio de 2002, regula los delitos electorales con el nombre de Delitos contra la Democracia Electoral.

Con antelación el Código Penal de 1871, estableció un capítulo denominado Delitos cometidos en las Elecciones Populares, en sus artículos 956 al 965, señalando que los sujetos activos del delito son los individuos, los funcionarios electorales y los funcionarios públicos, sancionando dichas conductas ilícitas establecidas con multa o pena privativa de libertad.

– En el Código Penal de 1929 no se regula ninguna conducta ilícita penal electoral, considerando que las leyes electorales son las que deben contenerla por tratarse de materia específica.

– El Código Penal Federal, con relación a los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, ha sufrido varias reformas, entre las que resaltamos la del 25 de marzo de 1994 y el 22 de noviembre de 1996 (capítulo XXIV), donde se incrementan las penas y se crean nuevos tipos penales electorales.

– En el recorrido histórico de la legislación electoral mexicana que nos ha regido por más de 185 años, se ha buscado perfeccionar una vida democrática con dignidad. Específicamente, en el campo del Derecho Penal Electoral, se observaron en su inicio destellos reguladores de conductas ilícitas electorales en todo el siglo XIX; en el siglo XX las leyes electorales establecen concretamente figuras delictivas destinadas a personas involucradas en los procesos electorales, hasta que se logra regular en el Código Penal Federal un capítulo destinado a dichas conductas ilícitas, pauta que han seguido las demás entidades federativas mexicanas.

GENERALIDADES

Existen muchos conceptos, características, funciones y facultades del Derecho Electoral, pero para los fines de este análisis estableceremos lo relativo al Derecho Penal Electoral y específicamente, la regulación de los delitos electorales.

Partimos por establecer que el proceso electoral se concibe como

el conjunto de actividades tendientes a preparar la celebración de una jornada electoral. En el proceso intervienen partidos políticos, por medio de los órganos legalmente constituidos (Instituto Federal Electoral y Consejo

Local Electoral); se inicia y desarrolla con la convocatoria a elecciones, la constitución del padrón electoral, el registro de candidatos, los acuerdos de los partidos políticos sobre reglas no escritas del procedimiento, la jornada electoral en sí, la recepción de inconformidades, la declaración de candidatos electos, etcétera.¹²

Consideramos al proceso electoral federal, como el conjunto de actividades y formalidades regulado por preceptos legales (Constitución y COFIPE), realizado por autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen la finalidad de renovar en forma periódica a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la nación, en los plazos y términos previamente establecidos.

En otro sentido, nos avocamos al Derecho Penal Electoral, que se entiende como “el conjunto de normas que tienen la finalidad primordial de tutelar en el ámbito punitivo el adecuado desarrollo de los procesos electorales, sancionando conductas que por su trascendencia afectan o pueden afectar las instituciones o procedimientos electorales”.¹³

La finalidad del Derecho Penal Electoral, es “...preservar los valores e intereses que protege y ampara cada delito en particular, por lo tanto el objeto de tutela será garantizar la transparencia, la legalidad y el ejercicio de la libertad para todos los que intervienen en el proceso electoral”.¹⁴

Zamora Jiménez nos establece que los delitos electorales

...son hipótesis legislativas que suponen comportamientos humanos determinados, que solamente pueden realizarse durante los tiempos en que los organismos electorales determinan formalmente el inicio del proceso correspondiente, que también tendrá una etapa de culminación, por lo que un delito de esta naturaleza podrá cometerse a través de una conducta que acontezca hasta en tanto se agote el último de los recursos y asuman los cargos a que fueron electos los candidatos.¹⁵

El mismo autor, de manera más concreta, establece que los delitos electorales son: “Descripciones típicas por medio de las cuales se trata de proteger el proceso electoral, sancionando los comportamientos que impi-

¹²Arturo Zamora Jiménez, *op. cit.*, p. 205.

¹³René González de la Vega, *op. cit.*, p. 369.

¹⁴Arturo Zamora Jiménez, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵*Ibidem*, p. 74.

den o dificultan la libertad de decisión de los electores, o falsean el resultado electoral.”⁴⁶

Al respecto decimos que los delitos electorales son conductas activas u omisivas que violentan las instituciones o procedimientos del proceso electoral reguladas y sancionadas en las normas penales.

La denominación de delitos electorales atiende a la naturaleza de la conducta descrita en cada uno de los tipos penales, lo que se ha criticado porque no se destaca el bien jurídico específico que se tutela, para considerarlos como delitos contra la libertad de sufragio o contra la legalidad del voto o la certeza en los resultados electorales o bien contra la objetividad de las elecciones.

Existe el criterio de justificación de los delitos electorales al decirse que es:

...por el principio racional de mantener la pureza del sufragio, a través de todos los medios lícitos, incluyendo el ejercicio del *jus* puniendo del Estado, pues sólo mediante el libre ejercicio del voto se da base a la forma representativa del gobierno democrático, republicano y popular.⁴⁷

Concretamente, respecto al objeto de los delitos electorales lo es “...reprimir los actos que atentan contra el secreto, la universalidad, la obligatoriedad o la individualidad del sufragio.”⁴⁸

Los sujetos activos consagrados en los delitos electorales regulados del artículo 401 al 413 del Código Penal Federal son: los electores, los ministros de cultos religiosos, funcionarios electorales o partidistas, servidores públicos, diputados y senadores electos y registradores o registratarios del Registro Nacional de Ciudadanos; por consiguiente, requieren calidad específica esas personas para que se tipifique el hecho ilícito, aunque también se considera al ciudadano común.

El ofendido en estas conductas ilícitas electorales, se dice que los

...podemos considerar tanto al Estado como a los particulares; el primero en virtud de que conforme al artículo 41 en su párrafo décimo, de la Constitución General de la República, se determina que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público, autónomo, denominado Instituto Federal Electoral... y

⁴⁶*Ibidem*, p. 198.

⁴⁷René González de la Vega, *op. cit.*, p. 269.

⁴⁸*Ibidem*, p. 268.

en cuanto a la afectación a los ciudadanos tomamos como base que se atenta contra la libertad electoral, el secreto al voto y en algunos casos específicos el valor integridad.¹⁹

De lo establecido anteriormente consideramos que en los delitos electorales se cumple con el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 constitucional, en el sentido de que a nadie se le podrá imponer pena alguna que no esté decretada por una ley aplicable a la acción u omisión que se trate; también, se observa el principio de tipicidad que consagra el mismo numeral, cuando establece que sólo se decretará pena que se contenga en el delito, previa satisfacción de los elementos del tipo. Asimismo, se tiene en consideración el principio del bien jurídico y antijuridicidad material, que exige para la punibilidad de la conducta la lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado, sin que exista causa lícita que la justifique.

DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

Nuestra legislación penal federal regula en el título vigésimo cuarto, bajo el nombre de Los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, capítulo único, en los artículos del 401 al 413. Sobre el nombre de estos delitos, no hay uniformidad al respecto.

Estas conductas atentatorias en forma general de la libertad del sufragio o el libre ejercicio de los derechos electorales, recibe numerosas denominaciones en la doctrina y en el derecho comparado; así, mientras en nuestro país se les conoce con el nombre de Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, la legislación punitiva de Suiza o de Perú, los conceptualiza como Delitos contra la Voluntad Popular; el Código Penal Holandés se refiere a Delitos Relativos al Ejercicio del Derecho y Deberes Cívicos; mientras el Código colombiano opta por llamarlos Delitos Contra el Sufragio.²⁰ [Agregamos que en Argentina reciben el nombre de Delitos contra la Libertad Política.]

¹⁹Arturo Zamora Jiménez, *op. cit.*, p. 72.

²⁰Eduardo López Betancourt, *op. cit.*, pp. 64-65.

Las conductas ilícitas penales electorales reglamentadas en el capítulo mencionado del Código Penal Federal, se justifica su inclusión para que sean punitivas

por tratarse de una actividad en virtud de la cual se llega a formar la voluntad del pueblo en el que reside la soberanía nacional, constituyendo esa voluntad colectiva la fuente primaria de todo acto de autoridad, la adecuada función electoral que lo tutela son susceptibles de verse quebrantadas por conductas humanas, ese bien tiene que contar con protección de orden penal, esto es, con la conminación de sanciones graves para quienes incurran en tales conductas que a su vez en respecto al axioma *nullum crimen sine previa lege*, y a las garantías constitucionales del debido proceso legal y de la aplicación exacta de la ley penal, deben ser tipificadas legalmente.²¹

Las figuras electorales delictivas legisladas en la ley penal federal tienen el carácter de federales, por cometerse con motivo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores; también existe el imperativo legal de que las entidades federativas deben reglamentar estos tipos penales en relación con la elección de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

Todas las figuras delictivas electorales previstas en el Código Penal Federal requieren para su análisis e interpretación realizarlo en forma sistemática; por consiguiente, se debe revisar cada uno de los ilícitos regulados por el legislador.²²

En estos delitos concurren diversas instituciones y variados principios que se contienen en cada uno de ellos, por lo que se requiere un estudio interdisciplinario de la ciencia jurídica, para su análisis.

En cuanto a su denominación, aunque no existe en el derecho comparado un criterio unánime en la doctrina ni en la legislación, en nuestro derecho se denominan delitos electorales de acuerdo con la ley penal, pero también se debe atender su nombre con base en el catálogo de estas figuras delictivas, según el bien jurídico que se tutela en cada tipo penal, por lo que podríamos concluir que son delitos contra la libertad de sufragio, delitos contra la legalidad en el voto, delitos de la certeza de los resul-

²¹Jorge Reyes Tavares, *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*, México, INACIPE, 1997, pp. 10-11.

²²Cfr. Arturo Zamora Jiménez, *op. cit.*, p. 34.

tados electorales o delitos contra la objetividad de las elecciones. Se realizará el análisis bajo los siguientes rubros.

CONCEPTOS Y TÉRMINOS FUNDAMENTALES DE LOS DELITOS ELECTORALES

En el artículo 401 del Código Penal Federal (CPF), se establecen conceptos y términos de los sujetos, objetos y documentos que intervienen o se relacionan durante el desarrollo del proceso electoral y de las jornadas electorales. Así, tenemos su regulación en las siguientes fracciones:

Servidor público

Esta Fracción nos remite al artículo 212 del mismo Código, de donde se deduce que es toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión pública, administrativa federal, centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión, en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o manejen recursos económicos federales.

Para obtener un concepto de servidor público en general, partimos de la idea de que el Estado se compone con sus órganos de autoridad, los que tienen su ámbito competencial para desempeñar sus funciones y poder desarrollar sus actividades con signo democrático en que está constituido para y en beneficio de la sociedad; dicho desempeño le otorga el carácter de servidor público, que deberá cumplir mientras permanezca en el cargo, en cualquiera de las áreas de la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.²³ Su base constitucional radica en el artículo 108, a raíz de la reforma realizada a este numeral en el año de 1982, dando lugar a este nuevo concepto en el ámbito legal, en el que lo medular lo encontramos al decir que se les da ese carácter a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública.

En el segundo párrafo de esta fracción, se considera que también lo son los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal. Con esto se complementa el concepto de servidor público.

²³Cfr. Jorge Reyes Tavares, *op. cit.*, pp. 77-78.

Todas estas personas pueden estar relacionadas en conductas ilícitas por acción u omisión en los delitos electorales que se regulan en el artículo 407 del Código Penal Federal.

Funcionario electoral

Son las personas que integran los órganos que realizan funciones electorales, de acuerdo con la legislación federal electoral.

Las personas autorizadas a desempeñar la función pública en los procesos electorales adquieren el carácter de funcionario electoral de acuerdo con la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en las que se define a los sujetos activos en específico en los delitos electorales, puesto que sólo ellos están considerados en el tipo penal de que se trate.

Por consiguiente, lo son: los miembros del Instituto Federal Electoral, en su unidad lo integran el Consejo General, Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección del IFE, las Secretarías Ejecutivas; las Juntas Locales Ejecutivas, Vocales Ejecutivas, los Consejos Locales de las Entidades Federativas, y los Consejos Distritales; además las mesas directivas de las casillas electorales (artículo 118 del COFIPE), estas últimas tienen una característica *sui generis*, para el tipo electoral.

El artículo 99 constitucional sienta las bases para la integración del Tribunal Electoral en una Sala Superior y Salas Regionales; por lo tanto, los servidores públicos de este órgano son funcionarios electorales.

Funcionarios partidistas

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades con personalidad propia de interés público (no pertenecen al sector público), que se rigen por su propio régimen legal. Consecuentemente, lo son los dirigentes de partidos políticos, los dirigentes de agrupaciones políticas y los representantes de los partidos políticos; estos últimos actúan durante y después de la jornada electoral, se les nombra mediante documento y deben de aceptar el cargo. Tanto los dirigentes como los representantes son nombrados por los partidos políticos, presentándose una ficción legal para darle la calidad de funcionario público, siendo requisito para que al sujeto le sea imputado el delito.

Candidatos

Son los ciudadanos registrados formalmente ante autoridades electorales competentes, previos los requisitos que deben satisfacer de cada partido político que los postulen; además, los que señalen los órganos electorales; por consiguiente, serán reconocidos con derecho a pretender un cargo de elección. Estos sujetos pueden ser activos o pasivos del delito electoral, quienes tienen derecho al voto pasivo (recibir votos), a partir que sean registrados ante los órganos electorales.

Documentos Públicos

Establecemos que lo son:

- Las actas de la jornada electoral.
- Las actas de escrutinio y cómputo de las elecciones.
- Los paquetes electorales y los expedientes de casilla.
- Las actas circunstanciadas de cómputo de consejos locales y distritales.
- Las actas de cómputo de circunscripción plurinominal;
- Todos los documentos y actas expedidas por órganos del Instituto Federal Electoral.

Técnicamente, documento público es el expedido por un servidor público en ejercicio de sus funciones de acuerdo con lo que esté facultado por la ley.

Para efectos electorales, el listado legal trata de agotar los actos realizados en el proceso correspondiente; sin embargo, consideramos que resulta ser limitativo al no atender el concepto general de documento público, como sería el caso de una resolución emitida por los tribunales electorales. Con la intención de entender la idea del legislador, debemos de interpretar la última hipótesis como enunciativa al considerar que son documentos públicos todos los expedidos por el Instituto Federal Electoral. Aunque sobre el particular se considera que el listado debe ser específico.

Materiales electorales

Son los elementos físicos: las urnas, los cancelos, los modulares para la emisión del voto, los marcadores de credenciales, el líquido indeleble y

demás equipo (este último término resulta ambiguo e impreciso, puesto que se podría incluir hasta el lápiz utilizado).

En los delitos electorales respecto al material electoral se protege penalmente la inutilización, daño o destrucción de ellos.

AGRAVANTE DE SANCIÓN PENAL

En el artículo 402 del Código Federal Penal se contiene la regla general para agravar los delitos electorales, al consagrarse que independientemente de la pena que le corresponda al ilícito electoral, se puede inhabilitar o destituir de su cargo al servidor público o funcionario electoral, con sanción de uno a cinco años; se hace notar que la frase utilizada por el legislador en el sentido, que se puede, resulta ser optativo para el juzgador el aplicarlo o no en todos los supuestos delictivos electorales.

DELITOS ELECTORALES EN ESPECÍFICO

Delitos cometidos por electores
(particulares, sujeto común o indiferente)

En estos delitos se toman en consideración varios aspectos para denominarlos como delitos de los electores; delitos de individuos o ciudadanos o conductas delictivas de cualquier ciudadano. Ante tantos calificativos, consideramos que el sujeto común o indiferente se desprende del contenido del artículo 403 del Código Penal Federal, puesto que los deberes que se establecen en los tipos penales van dirigidos a toda clase de sujetos sin exigir cualidad alguna que limite su universo, razón por la que cualquier persona puede cometerlos, lo que acarrea sanción de días multa de 10 a 100 y pena privativa de seis meses a tres años, las cuales son demasiado benignas para el sujeto activo en la votación, de acuerdo con los siguientes supuestos, quien:

I. Vote a sabiendas que no cumple con los requisitos de ley.

Esta fracción no prevé los impedimentos para votar, por lo tanto, si a pesar de tener alguno de ellos el elector sufraga, no podrá ser sancionado

por no haber tipicidad. Basta con que el elector esté en la lista nominal y tenga su credencial para votar.

Votar significa realizar la conducta libre y voluntaria por medio de la cual el elector señala a un candidato o partido político en la boleta electoral, o también acto de cruzar o indicar a una persona o a algún candidato en la boleta electoral, aunque exista error una vez depositada en la urna.

En relación con que el elector debe de saber los requisitos al emitir su voto para que sea válido, se le debe de ilustrar de ellos previamente a la emisión del voto, de manera que esté enterado de: estar avecindado en el país y tener 18 años o más de edad; estar inscrito en el padrón electoral, aparecer en el listado electoral y contar con credencial para votar con fotografía; de no cumplir con alguno de éstos, se tipifica el delito.

Los impedimentos que puede tener el elector para votar, son:

– Estar sujeto a proceso por delito sancionado con pena privativa de libertad.

Este impedimento resulta inoperante, con base en el artículo 20 constitucional, apartado “B”, fracción I, en el sentido de que el procesado tiene a su favor la presunción de inocencia mientras no se declare su responsabilidad en sentencia judicial, por consiguiente, puede votar aunque se le esté procesando. Para obtener este derecho debe promover que se incluya nuevamente si fue eliminado de la lista nominal.

– Estar sujeto al cumplimiento de una sanción privativa de libertad.

– Tener padecimientos mentales o ser toxicómano o declarado en estado de interdicción.

– Haber sido declarado vago o mal viviente o ebrio consuetudinario. Esta figura no existe como delictiva actualmente.

– Ser prófugo de la justicia.

– Estar condenado a la pérdida de derechos políticos.

II. Vote más de una vez en una misma elección.

Esto con la finalidad de que no se modifique el resultado de la elección con votos repetitivos realizados por un mismo elector, que debe de ser de manera unitaria, además para no incurrir en fraude electoral, debemos señalar que esencialmente se violenta el principio de igualdad que reviste al voto.

Sobre esta regla general, se exceptúan casos en que la emisión de sufragios abarca diversos niveles como Presidente de la República, senado-

res, diputados, etcétera, a quienes se les elije en boleta particular a cada uno.

En las conductas de ésta y la anterior fracción, se puede dar la tentativa delictiva si por alguna causa ajena a la voluntad del elector no se logró depositar el voto.

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o donde estén formados los votantes, con el fin de orientar el voto.

El ámbito temporal y espacial que se contiene en el tipo penal se concreta en el día de la elección y en las casillas o su proximidad donde estén enfilados a la casilla los electores.

Lo que se pretende evitar es el proselitismo, concebido como el acto de hacer adeptos a un candidato o partido por cualquier medio que sea eficaz (discursos, volantes, convenciones, críticas, etcétera) para convencer a los electores para emitir el voto a favor de alguien; conducta que se prohíbe realizar tres días antes de la elección, de acuerdo con el artículo 237, párrafo 4, del COFIPE, por lo que con mayor razón se debe evitar el día de la elección, puesto que este proceder resulta ser delictivo.

La presión física o psicológica es un medio de coacción que modifica la conducta de una persona en determinado sentido, con la finalidad de obtener el voto a favor de un candidato o partido político; en tal circunstancia, la presión es el medio utilizado por alguien hacia el elector el día de la elección, para influir en el sentido en que debe de emitir su voto para que con ello exista tipicidad del delito.

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentos electorales, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

El proceder puede ser al obstaculizar (entorpecer el proceso de la votación, en cualquiera de sus fases hasta la culminación con la entrega de resultados) o interferir (acción para perturbar el desarrollo del proceso de la votación en cualquier momento) en la jornada electoral, al inicio, en su desarrollo o al final.

La conducta en este delito es comisiva u omisiva, de manera que impidan el desarrollo de la votación, ya sea en relación con los actos de los

funcionarios de casilla (revisión y conteo de la votación) o entorpezcan el traslado de los paquetes o documentación electoral.

El impedimento que se realiza debe ser doloso (dolo: voluntad intencional que tiene como propósito cometer una infracción a la ley penal), con el fin de suspender temporal o permanente la actividad electoral.

El medio utilizado para este ilícito puede ser cualquiera (presión física o moral, este último sólo en personas) que represente resistencia o violencia en los objetos, instrumentos o personas, a estas últimas que les produzca efecto psicológico, además que trascienda en el desarrollo electoral.

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar.

Esta conducta la realizan los ciudadanos (individual o colectiva) que privan de la credencial a un elector, lo que le impide poder votar; ello es suficiente para tipificar el delito o cuando lo despojan de la credencial, que puede ser antes, durante o después del tiempo de las elecciones.

Existe la excluyente de responsabilidad, en el artículo 217, párrafo IV, del COFIPE, que faculta al presidente de casilla a recoger las credenciales electorales si hay muestras de alteración o no sea la del elector. Al existir causa justificada de acuerdo con el artículo 15 del Código Penal Federal, se le exime de responsabilidad al funcionario electoral.

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas o la jornada electoral.

Este delito deviene desde la antigüedad puesto que los romanos lo regularon en las XII Tablas.

En el ámbito temporal, es necesario que la conducta se realice en tiempo de campaña electoral, o en la jornada electoral, pretendiendo inducir a los electores a sufragar en determinado sentido mediante un aliciente (promesas, obsequio, dádiva o paga).

En este tipo penal no se contemplan las precampañas que están reguladas en las últimas reformas del 2007, respecto a las leyes electorales, por lo que es lícito realizar esta conducta en ellas o antes de ellas. Únicamente están reguladas en los documentos internos de los partidos políticos.

El sujeto activo en este ilícito, puede ser el ciudadano, el elector o el candidato.

La remuneración o promesa de compensación, aun en especie, a cambio del voto a favor propio o de un tercero, es lo que impide el libre albedrío para emitir el voto, *a contrario sensu*, si se solicita el voto sin que medie estímulo alguno es lícito, lo cual se permite en las campañas electorales, pero si se hacen promesas de obras por el candidato a los votantes debe ser punido al encuadrar la conducta en el tipo penal.

VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto secreto.

Esta acción delictiva se concreta al día de la elección; en cuanto al medio para realizarse es abierto, por lo que basta con violentar el derecho del ciudadano a emitir su voto, puesto que con ello se lesiona la secrecía del voto.

Por regla general el voto es secreto, como lo estatuye el numeral 41 constitucional y el artículo 4 párrafo segundo, del COFIPE, sin embargo, si lo realiza el emisor públicamente sería lícito, porque no puede ser sujeto activo y pasivo en el delito.

La excepción se regula en el artículo 265, párrafo segundo, del COFIPE, en las hipótesis de que el sujeto no sepa leer o esté incapacitado físicamente para marcar la boleta.

Existe la interrogante, en el sentido ¿De ser sujeto activo del delito la autoridad o los funcionarios electorales si son punibles, por qué la reglamentación va enfocado a los particulares? Sin embargo, aunque la conducta es dolosa, no hay tipicidad.

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular. Existe entre los requisitos para emitir el voto, que sea personal, además es intransferible, por lo que resulta *intuite personae*. Ante ello, si alguien intenta realizarlo con credencial ajena se tipifica el delito.

A este tipo penal se le conoce como fraude electoral, al pretender sorprender la buena fe de los funcionarios electorales; no obstante, resulta muy subjetiva esta consideración.

En cierto sentido se repite lo regulado en la fracción primera ya analizada, en el sentido de quien a sabiendas vote con credencial ajena; en cuanto a la pretensión que se regula, resulta tentativa delictiva, aunque de acuerdo con la redacción existe el delito con la pura intención.

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.

Se protege en este tipo penal el principio de que el voto debe ser libre como lo regula el COFIPE, en su artículo 4, párrafo tercero, que prohíbe toda clase de presión o coacción a los electores, para emitir su voto en determinado sentido.

Se entiende este tipo penal bajo el nombre de acarreo de votantes.

Hacemos notar que el simple transporte de votantes no debe constituir conducta delictiva, pues requiere que influya el convencimiento del sujeto activo hacia el elector para que vote por alguien o por un partido político, por lo que es necesario que el sujeto pasivo manifieste que fue convencido para emitir su voto a favor de alguien; sin embargo, como el voto es secreto puede negarse a declarar en qué sentido lo emitió. Otro criterio considera que el sentido de voto no es medular, basta la coacción para emitirlo.

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.

Los elementos comisivos son alternativos al establecerse:

– Introducir o sustraer boletas; alterar o destruir boletas sin que exista autorización de órganos electorales.

Al introducirlas o sustraerlas, existe fraude electoral; el alterar o destruir resulta daño de documentos electorales.

– Apoderarse de boletas, documentos y material electoral ilícitamente.

Apoderarse, resultaría robo de documentos y material electoral.

– Impida de cualquier forma la entrega de documentos y materiales electorales a los órganos competentes.

El interferir en la entrega de documentos y materiales electorales, también es punible por impedir la culminación del proceso electoral.

XI. Obtenga o solicite declaración firmada por elector acerca de su intención o el sentido de su voto o bien, que mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato.

Se configura el tipo, con un beneficio actual o posterior, a favor del elector, mediante paga o dádiva; también cuando se le intimida que se le puede causar daño en su persona, bienes o derechos al no comprometer su voto a favor de un candidato o partido.

En la fracción VI, se analizó lo relativo a la solicitud de votos por medio de paga o dádiva. En este delito aparece otro requisito, consistente en la existencia de un documento compromiso de voto a favor de alguien, en el que no se exige paga o dádiva, basta el convenio; también, cuando se obtiene el voto mediante la paga o dádiva, aunque no exista convenio y, por último, se podría obtener a través de la amenaza.

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.

El medio comisivo para este delito es la violencia física o moral o cualquier obstáculo que impida la instalación de casillas para la jornada electoral; tanto en las personas como en cosas, siempre que suspendan el desarrollo de la votación con esa conducta; el sujeto activo puede ser cualquier persona.

XIII. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de usos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Lo que se quiere evitar con este delito es no confundir o influir en los electores una probable victoria de un partido político o candidato, de manera que les impida votar a su libre albedrío.

En este tipo penal, se utilizan, preferentemente los medios masivos de comunicación, para publicitar sin que éstos sean sujetos activos del hecho ilícito.

El ámbito temporal, concreta su prohibición ocho días antes a la elección y hasta el cierre de las casillas del día de la votación.

Delitos cometidos por ministros de culto

Se reglamentan en el artículo 404 del Código Penal Federal, en el que se establece que serán sancionados los ministros de cultos religiosos que en sus actos propios de su ministerio induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político o a abstenerse a votar. Su fundamento está en el artículo 130, inciso e), constitucional, en el sentido de que ellos no deben realizar proselitismo. En la conducta se puede utilizar cualquier medio para inducir, verbigracia en las homilías, sermones, charlas, conversaciones, escritos, imágenes, símbolos, etcétera.

Al que cometa este delito se le sancionará hasta con 500 días de multa y no contiene pena privativa de libertad. Resulta privilegiado el ministro con esa sanción, en comparación con el ciudadano que induce al voto, al que se le castiga con pena de seis meses a tres años y con 10 a 100 días multa, de acuerdo con el artículo 403 del código sustantivo federal.

Para la tipificación del ilícito se requiere:

- calidad en el sujeto activo (ministro de culto);
- calidad en el sujeto pasivo (ser elector);
- que sea durante el desarrollo de su ministerio de culto. Deben de ser lugares determinados para actos religiosos, de donde se desprende que de realizar esta conducta fuera de la actividad religiosa o en otro lugar y sin
- que exista matiz religioso la conducta es lícita;
- que induzca al sujeto pasivo para hacer o no hacer la actividad;
- vote a favor de un candidato o partido determinado;
- que vote en contra de un candidato o partido (no existen boletas para votar en contra de alguien);
- que se abstenga de votar.

Estos delitos cometidos por ministros de culto religioso atienden a las prohibiciones que se les imponen al practicar sus ceremonias religiosas, en razón de que, de no existir podrían influir fácilmente en los feligreses para emitir su voto a favor de determinada persona o partido, puesto que con ello se vicia la elección, afectándola, y además impide la libertad en el proceso de elección.

Delitos cometidos por funcionario electoral

Funcionario electoral es todo miembro del órgano electoral; sin embargo, también comprende a los ciudadanos que conforman las mesas directivas de las casillas, Por consiguiente, sólo podrán ser cometidos por quien tenga nombramiento de funcionario como pauta general, que comprenden:

- miembros del IFE, con sus dependencias, unidades y órganos respectivos;
- miembros del Consejo General de la Junta General Ejecutiva, de la Dirección General del IFE;
- miembros del IFE de las entidades federativas, de juntas locales ejecutivas y consejos locales de las entidades federativas;
- Consejeros distritales;
- Miembros de las mesas directivas de casillas conforme a los artículos 154 y 155 del COFIPE;
- miembros del Tribunal Electoral Federal;
- representantes de los partidos políticos, quienes realizan funciones en la jornada electoral en la votación, los resultados, y la declaración de validez del proceso electoral.

El artículo 405 del Código Penal Federal reglamenta que se impondrán de 50 a 200 días multa y prisión de dos a seis años al funcionario electoral que:

I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

Estos documentos los opera el IFE y los principales son: Catálogo General de Electores, Padrón Electoral y las Lista Nominales de Electores, aunado a ellos agregamos la credencial para votar.

En este tipo penal se reglamentan conductas que van contra o en documentos electorales, que hacen perder su originalidad en las siguientes modalidades:

Alterarlos para modificar su originalidad cambiando contenido o sentido, por cualquier mecanismo.

Sustituirlo, que consiste en cambiarlos por otros, que pueden ser apócrifos o ciertos.

Destrucción, que es el daño total del documento para hacerlo inservible;

Uso indebido (lo que se hace injustamente) utilizarlos de manera diferente a lo que están destinados por la ley electoral, que es el objeto material del delito.

El sujeto activo es cualificado, pues debe ser funcionario electoral. El sujeto pasivo es el Registro Federal de Electores y el titular del documento, como particular.

II. Se abstenga de cumplir sin causa justificada con las obligaciones propias de su encargo, en perjuicio del proceso electoral.

Para la tipicidad de esta hipótesis, es un no hacer por medio de la abstención de una obligación del funcionario electoral con el respectivo perjuicio al proceso electoral.

Los elementos de tipicidad son:

Conducta omisiva (abstenerse), al no cumplir sus obligaciones electorales el funcionario electoral.

Injustificada la abstención que realice (al no justificar el actor el incumplimiento de las obligaciones).

Cause perjuicio al proceso electoral (lo retrase o lo altere), por consiguiente, lo que se daña el proceso en cualquiera de sus etapas.

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.

La característica de la votación implica fluidez y eficiencia por parte del funcionario electoral el día de la votación, de acuerdo con lo reglamentado en los artículos 263 al 272 del COPIFE.

Las conductas que lo tipifican son:

Obstruir, que consiste en entorpecer el proceso electoral en cualquier forma y por cualquier medio;

Lesionar el desarrollo normal de la votación, que se debe realizar en los plazos de la ley electoral (de las 8 a 18 horas), sin interrupción total o parcial. Como excepción se cerrará después de esa hora, cuando existan electores formados para votar, en este caso se esperará hasta que voten todos para cerrar, de acuerdo con el artículo 272 del COPIFE.

Causa injustificada, que no tenga eximente de responsabilidad o que no sea atribuible al funcionario la conducta;

El sujeto activo es cualificado (debe ser funcionario electoral); el sujeto pasivo también es cualificado ya que puede ser el Estado organizador o el elector como votante.

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.

Es una conducta de acción con resultado material, puesto que requiere que se cambie el sentido de la votación, al hacerse distinta a lo verdadero, atentando la imparcialidad del proceso electoral y la voluntad del elector.

Las conductas que se reglamentan en este tipo penal, son las siguientes:

Alterar para modificar resultados, que es una operación numérica para aumentar o disminuir lo que existe, con la finalidad de cambiar los resultados de la votación.

Las sustracción de boletas (robo o apoderamiento) para modificar resultados.

La destrucción de las boletas para modificar resultados, es inutilizarlas o anularlas;

Sobre lo que recae la conducta es en los documentos y en el material electoral; las boletas no se consideran documentos, por no estar incluidas en el catálogo de documentos públicos electorales, razón por la que se separó por el legislador.

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales sin mediar causa justificada.

La conducta dolosa consiste en no entregar oportunamente (omisión simple) o impedir la entrega oportuna (acción) por parte del funcionario electoral; los medios pueden serlo cualquiera que sea idóneo.

Los funcionarios deben de atender los plazos para entregar los paquetes y expedientes de casillas al Consejo Distrital; el artículo 285 del COPIPE, en su párrafo quinto, dice que hay causa justificada cuando medie caso fortuito o fuerza mayor, lo cual deja en incertidumbre o a criterio de dicho Consejo determinar si la entrega fue oportuna.

Atendiendo al artículo 285 inciso a), primer párrafo del COFIPE, aunado a la interpretación de los tribunales federales, la entrega inmediata de los paquetes y expedientes de las casillas ubicadas en la cabecera de distrito debe entenderse como el tiempo necesario del transporte, atendiendo a las condiciones y vías de comunicación.

Con relación al material electoral, lo son las actas de instalación de casilla, escrutinios y cómputo, los expedientes y los documentos expedidos por el IFE.

También se considera material electoral: las urnas, cancelas, modulares, escritorios, tinta, etcétera.

El elemento transportista (quien presta el servicio de entrega de los materiales electorales), no sería sujeto activo del delito en este caso por carecer de calidad de funcionario electoral.

El sujeto activo es el funcionario electoral; el sujeto pasivo es el Estado como organizador de la jornada electoral.

El objeto material son los documentos o materiales electorales.

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados los electores.

Al ejercer presión el funcionario electoral al elector, se violenta la libertad de sufragio, en el cual debe imperar la imparcialidad y objetividad.

El medio de presión es para inducir objetivamente al voto guiado, que puede ser cualquiera (amenazas directas, proselitismo inquisitivo, chantaje, ascendencia, cohecho, soborno, etcétera).

El sujeto activo es cualificado, funcionario público, al igual que el sujeto pasivo, que es el elector.

El resultado en este delito, que se vote a favor de un candidato o partido determinado. El bien jurídico tutelado lo es la libertad del voto.

En el ámbito espacial, lo es el interior de la casilla o donde estén formados los electores.

Abundando, sobre la presión que se ejerza, puede ser física o moral, para emitir el voto (viciado) a favor de un candidato o partido político. El que el funcionario induzca al voto, es influir sobre la voluntad de los electores.

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado o impida su instalación.

Esta conducta arbitraria del funcionario electoral, será sancionada por su acción dolosa al no atender el horario y lugar previamente establecidos.

El sujeto activo es el funcionario electoral; el sujeto pasivo es el Estado, por ser el que organiza el proceso electoral. También es pasivo el elector, puesto que se le coarta el derecho del voto activo.

No se requiere resultado, al no ser requisito que trascienda en la culminación del proceso electoral.

Las conductas de los funcionarios electorales son:

- *Instalar casillas fuera de tiempo* (antes o después), establecido para la elección.
- *Abra la casilla en fecha distinta* a la de la jornada electoral.
- *Cierre injustificadamente* la casilla el día de la elección.
- *Instale la casilla en lugar distinto* del señalado para la recepción del voto.
- *Impida la instalación de la casilla* para la votación el día de la elección.

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral a los representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.

La expulsión del representante la puede realizar por sí mismo el funcionario o por medio de un tercero, cuando él lo ordene. ¿El tercero tendrá la calidad de sujeto activo? No, si obedeció una orden de su superior.

El coartar el ejercicio de un derecho al representante puede realizarse en forma violenta física o moral, impidiéndosele su ejercicio.

El sujeto activo es cualificado, es decir, el presidente de la mesa directiva de Casilla; el sujeto pasivo es el partido político cuyo representante fue expulsado.

El resultado del delito es la expulsión del representante del partido político, sin causa justificada. El artículo 267 del COFIPE faculta al presidente de la mesa directiva de casilla a retirar del lugar de votación, con el auxilio de la policía, al que altere la normalidad de la votación.

IX. Derogado.

X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.

Sí el funcionario electoral tiene conocimiento de las deficiencias para emitir el voto o permita que se vote más de una vez, disimulando estas conductas, será sancionado.

El funcionario electoral debe verificar que el elector cumpla con los requisitos para votar y no debe permitir que el elector emita votos varias veces, por lo cual, incurre en delito con lo siguiente:

- *Permitir votar al elector si sabe que no cumple con los requisitos.*
- *Tolerar que vote el elector sin tener el derecho.*
- *Permitir que introduzca en las urnas más de una boleta.*
- *Tolere que el elector introduzca más de una boleta.*

XI. Propale de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

El único autorizado para dar a conocer el resultado de la jornada electoral es el presidente del consejo distrital; por consiguiente, si lo divulga o lo da a conocer otro funcionario electoral, incurre en el delito siempre que falsee los datos.

También observamos que, si de lo reglamentado el funcionario electoral anuncia la verdad, no hay delito aunque no se respeten los plazos legales electorales.

Lo que protege este tipo, al prohibir que se digan mentiras es no inquietar a la sociedad o para los interesados; lo que se tendría que determinar es si la noticia fue dolosa para la tipicidad.

La conducta es de acción, al exigir que se propalen dolosamente noticias falsas; el sujeto activo es especial, porque el funcionario electoral debe realizar actos tendientes a informar, sin estar autorizado.

El sujeto pasivo es la sociedad y los electores.

Delitos cometidos por funcionarios de partidos o candidatos

El concepto de funcionario partidista se contiene en el artículo 404, fracción III, del Código Penal Electoral, analizado con anterioridad, en donde se fijan a varias personas con esta calidad.

En estos delitos los deberes normativos van encaminados a los dirigentes, los representantes de los partidos políticos y al candidato, quienes pueden afectar la función electoral federal; también de manera específica poner en peligro o dañar los valores propios al voto, como: la universalidad, la libertad, el secreto, la individualidad y la intransferibilidad.

Los sujetos mencionados realizan determinadas funciones el día de la jornada electoral, tanto en la votación, como en los resultados y en la declaración de validez del evento, al estar vinculadas a las etapas del proceso electoral.

Se regulan en el artículo 406 del Código Penal Federal, que dice se impondrá de 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista o al candidato que:

I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en lugar donde los propios electores se encuentren formados.

En este tipo, aunado a la calidad del sujeto activo, funcionario partidista o candidato, requiere de lugar determinado, esto es, se realice la conducta en el interior de la casilla o donde estén formados los electores para votar.

El delito sanciona la presión o la inducción, que se usa como medio para convencer a los electores a la abstención del voto o votar a favor de candidato o partido, por medio de la acción del funcionario partidista (dirigente de partido, agrupación política o representante); de lo anterior podemos considerar los siguientes comportamientos del funcionario de partido o candidato:

- *Ejercer presión o inducir al elector a no votar.*
- *Ejercer presión o inducir al elector a votar por un partido político determinado.*
- *Ejercer presión o inducir al elector a votar por un candidato determinado.*

I. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.

Lo que se impide en este tipo penal es toda clase de publicidad que influya o no en los votantes, por lo que no se deben usar o distribuir durante el evento electoral distintivos, gafetes, banderines, símbolos, audiovisuales, etcétera; por consiguiente, basta el empleo de cualquier medio publicitario para su tipicidad, en razón de que puede dañar el desarrollo de la jornada electoral o cambiar la intención del voto del elector.

II. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.

Las conductas del candidato o funcionario partidista son: que sustraiga, destruya, altere o haga mal uso de documentos o material electoral, con la finalidad de alterar el sentido o resultado de la elección. En todas estas conductas debe existir el dolo del sujeto activo (funcionario partidista o candidato).

III. Obstaculice el desarrollo normal de la elección o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los electores.

La conducta delictiva se actualiza con la violencia física (no moral) o cuando se obstaculice (entorpezca) la votación por parte del funcionario de partido o candidato, siempre que no exista causa justificada (el representante partidista tiene derecho a interponer recursos por violaciones en las votaciones, lo que también sería una causa justificada si entorpece la secuela electoral).

En otra hipótesis, al amenazar al elector, se emplea la coacción física, dejando fuera a la moral, al establecerse en el tipo que sólo se puede emplear la violencia física.

VI. Propague de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

La acción de propalar es divulgar lo que está oculto, que al hacerlo público se da a conocer a todos; lo doloso es la intención de dañar a los

ciudadanos, al hacer de su conocimiento noticias falsas de los resultados de la elección, salvo que sea por error.

El sujeto activo es quien da a conocer el desarrollo de la jornada electoral o los resultados de la elección, que puede ser el candidato o representante de partido político. Con esta conducta pierde credibilidad o transparencia el proceso electoral, al ser entorpecido el resultado con noticias falsas.

V. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla.

En este tipo se prohíbe al candidato o representante de partido político emplear la violencia (física o moral) contra los funcionarios electorales para cumplir con sus obligaciones (apertura, cierre o instalación de casillas) impidiendo el desarrollo de la votación en los términos fijados por la ley electoral o los acuerdos tomados por los partidos políticos antes de la votación.

VI. Obtenga y utilice a sabiendas, y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

El sujeto activo es el candidato (quien recibe dinero de procedencia ilícita para financiar su campaña, pueden ser aportadas por terceras personas, y a quienes, de acuerdo con el artículo 13 del Código Penal Federal, se les considera partícipes en la autoría del delito). Es requisito como elemento subjetivo que el candidato autor del delito tenga conocimiento de la procedencia de los recursos, que sea ilícita, como por robo, fraude, narcotráfico, delincuencia organizada, secuestro, etcétera, aunque se le otorgue en donación, siempre y cuando lo utilice para la campaña electoral.

Delitos cometidos por servidores públicos

En estos delitos los deberes se dirigen a los servidores públicos, quienes deben cumplir las prohibiciones o mandatos contenidos en las normas jurídicas de acuerdo con sus funciones. Para estos tipos penales, el sujeto activo es cualificado y especial, por ser persona que presta sus servicios como servidor público, de acuerdo con la relación laboral en los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial o a sus dependencias en escalas federal, estatal o municipal, quienes podrán incurrir en el delito al perturbar total

o parcialmente el proceso por medio de apoyos abusivos o presiones que ejerza, pues con esa conducta ensucian la transparencia, objetividad, efectividad y credibilidad del sufragio.

El artículo 407 del Código Penal Federal consagra que se impondrá de 200 a 400 días multa y prisión de uno a nueve años al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato.

Para la tipicidad de este delito es necesario que se emita el voto; que el sujeto activo actúe en el desempeño de sus funciones públicas sobre su subordinado para que emita su voto en beneficio de un partido político o un candidato, sirviendo el emisor como medio del delito y será beneficiario el partido político o el candidato.

La acción del servidor público es haber obligado al subordinado a realizar la conducta, por lo que a éste se le debe de excluir del hecho delictivo, por estar viciada la voluntad, al atender una orden jerárquica, la cual debe ser expresa (verbal o escrita); en la verbal sólo se puede justificar con testigos.

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato.

La condición para la prestación de un servicio o su realización a cambio de la emisión del voto tipifica el delito; además, basta con el anuncio o el compromiso de realizarlo para su integración ilícita.

Aunado a lo anterior, el servidor público debe tener la facultad (competencia) que le corresponde o estar autorizado por la ley para brindar ese servicio público o realizar la obra.

El sujeto pasivo es cualificado, es el elector; el objeto material es la emisión del voto, pero al tener la característica de ser secreto, no se sabría si fue emitido a favor del partido político o candidato indicado. Aunado a lo anterior, también se protege la libertad del sufragio.

El resultado sería favorecer los intereses políticos, provocando a la vez efectos en los resultados del sufragio y en la función electoral.

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado.

El servidor público, al utilizar los fondos, bienes, servicios o recursos inherentes a sus labores para otros fines (apoyo a partido político o candidato para obtener votos), que corresponden al Estado, incurre en una falta de probidad que configura la tipicidad del hecho delictivo. Este delito puede castigarse doblemente, puesto que también se incurre en el ilícito de peculado; además se estaría adaptando el sujeto activo a los delitos cometidos por servidores públicos.

En el ámbito temporal, se puede respecto al partido político tipificar en cualquier tiempo; en relación con el candidato, sólo se genera en campaña electoral.

El sujeto activo es el servidor público, quien tiene ascendencia jerárquica sobre sus subordinados; de acuerdo con sus funciones debe tener a su disposición los bienes, servicios, fondos o recursos para utilizarlos.

El sujeto pasivo es el electorado, los partidos políticos o candidato no apoyado; el medio de apoyo es el sujeto subordinado al servidor público, quienes deben de actuar en el horario de labores para este delito o al disponer los fondos, bienes o servicios a su legal cargo.

El objeto material lo es la actividad político-electoral, al lesionar con esta conducta a los partidos políticos y a los candidatos.

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos; políticos o a sus candidatos, por medio de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores de manera ilegal.

Se castiga al servidor público con el solo hecho de brindar el apoyo o servicios, por medio de sus subordinados, al partido político o candidato, pero carece de precisión al no establecerse para qué fin, ni siquiera si es dentro del proceso electoral; sin embargo, para obedecer la orden de su superior, el subordinado debe realizarla en el horario de labores como elemento de temporalidad.

El servidor público no debe disponer de los bienes del Estado más que para lo que están encaminados para la atención y el servicio público; mucho menos utilizar al empleado-subordinado para más actividades que las de su relación laboral.

Delitos cometidos por el candidato electo

Este delito es demasiado específico por estar vinculado con el deber del candidato electo (diputado o senador), por haber resultado ganador en la elección; pero existe la posibilidad de que no se presente o se niegue a protestar el cargo el día de la instalación del órgano por el que fue electo (Cámara de Diputados o Cámara de Senadores).

En el artículo 408 del Código Penal Federal se dice: se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

El artículo constitucional en cita señala que deben presentarse a aceptar el cargo dentro de los 30 días siguientes; por consiguiente, no existe congruencia en lo dispuesto por las dos normas, en razón de que una exige el desempeño del cargo y la otra exige la aceptación del cargo; en ambas hipótesis, el no presentarse en la Cámara correspondiente se sanciona con la suspensión de sus derechos políticos.

El sujeto activo requiere calidad específica, ser candidato electo (diputado o senadores).

El sujeto pasivo lo es el electorado, que se siente defraudado o burlado por el candidato electo.

El ámbito espacial lo es el lugar a presentarse, en la Cámara respectiva de Diputados o Senadores.

Delitos en materia de registros nacionales de ciudadanos y de electores (falsedades documentales electorales)

En este delito, cualquier ciudadano que encuadre su conducta tendrá el carácter de sujeto activo en la primera hipótesis; en el segundo supuesto lo serán personas calificadas, también puede ser el ciudadano, por consiguiente, lo pueden ser los ciudadanos, el servidor público, el funcionario electoral o un extranjero.

El artículo 409 del Código Penal Federal dispone que se impondrá de 20 a 100 días multa y prisión de tres meses a cinco años a quien:

I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.

La conducta dolosa en este tipo lo es la entrega de documentación o información falsa, que podría ser acta de nacimiento, o la aportación de datos personales.

El sujeto pasivo lo es el Registro Nacional de Ciudadanos.

II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía que en términos de la ley de la materia expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Se puede tipificar este delito en varias formas, al presentarse las siguientes conductas:

Alterar en cualquier forma el documento, al cambiar su esencia, sus datos, fecha o elementos complementarios, como sello, firma, cargo, etcétera.

Sustituir el documento, lo cual puede realizarse por el cambio con otro, ya sea oficial o apócrifo, viciado de nulidad o ajeno.

Destruir el documento al romperlo, quemarlo o mutilarlo.

Usar indebidamente el documento, por no tener el derecho a disponer de él o por presentarlo en un acto que no le corresponda.

Debemos observar que estas conductas no son de carácter electoral, pues van encaminadas a obtener una identificación de manera anormal, pero de ser utilizada en una votación también se incurriría en otra penalidad. Independientemente de que esta credencial no sería la idónea para sufragar.

Sobre este mismo delito, el artículo 440 del Código Penal Federal regula que si participa el personal del órgano que tenga a su cargo el servicio de Registro Nacional de Ciudadanos o que intervenga un extranjero, la pena se incrementará en una cuarta parte.

Respecto al funcionario del Registro Nacional de Ciudadanos, se prohíbe su intervención para evitar el manejo inadecuado del registro de los ciudadanos, pues de permitirse sembraría desconfianza en la sociedad.

Con relación al extranjero, con su participación se vulnera la soberanía mexicana, razón por la que es sancionado; aunado a que con esta misma conducta, con base en el artículo 33 constitucional, el Poder Ejecutivo podrá desterrarlo por inmiscuirse en asuntos políticos del país.

En cuanto a la sobrepenalidad, ésta va encaminada a proteger la importancia que tiene el medio de identificación de los ciudadanos, tanto en el ámbito electoral como en la organización y vigencia de diferentes áreas de convivencia social.

También el artículo 411 del Código Penal Federal continúa reglamentando el delito en análisis, al establecer que se impondrán de 70 a 200 días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

En este tipo penal se pretende que el Registro Federal de Electores elabore los listados nominales o la expedición de credenciales para votar sin anomalías, por lo que quien altere o participe en la alteración del documento, por cualquier medio, será sancionado; sin embargo, consagra dos conductas, la de alteración del listado y la expedición del documento alterado. Ante ello, existe la interrogante que de haber realizado una misma persona los dos delitos se le aplicaría la misma sanción o habría acumulación de penas.

El sujeto activo puede ser cualquier persona o calificada porque requiere el carácter de servidor público, por ser los responsables de la expedición de los documentos.

Es necesario hacer hincapié en que el hecho de que el elector reciba la credencial para votar no constituye delito alguno; sin embargo, si la utiliza para votar o pretende votar con ella, se realiza la conducta delictiva de elector, de acuerdo con el artículo 402 del Código Penal Federal.

En cuanto a la intención que tuvo el legislador en este supuesto legal, es evitar:

- *La alteración anómala del Registro Federal de Electores.*
- *La alteración anómala de los Listados Nominales de Electores.*
- *La participación para alterar el Registro Federal de Electores.*
- *La participación para alterar los listados nominales electorales.*
- *La participación para expedir ilícitamente credencial para votar.*

De acuerdo con lo anterior, se pretenden evitar conductas ilícitas de servidores públicos o cualquier ciudadano en el Registro Federal de Electores que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de sus Vocales en

la Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; con relación a las listas nominales, son elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con base en el padrón electoral, agrupados en distrito y sección. Donde se debe eliminar a aquellos ciudadanos que han perdido sus derechos políticos electorales o suspendidos conforme a la ley.

Apropiación indebida y coparticipación

El artículo 412 del Código Penal Federal establece que se impondrá prisión de dos a nueve años al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

Los funcionarios partidistas son los dirigentes de los partidos políticos nacionales, de las agrupaciones políticas y de sus respectivos representantes; los órganos partidistas son los organizadores de los actos de campaña, por ser las personas que intervienen en la logística para realizar las actividades con la finalidad de dar a conocer la pretensión de un partido político o candidato, su plataforma, su plan de gobierno en reuniones proselitistas o por cualquier medio, antes, durante o después de la jornada electoral.

La crítica realizada en la fracción III del 407 es aplicable a este supuesto, toda vez que los fondos y los bienes de que dispondrían los funcionarios partidistas son del Estado, aunque lo autorice un servidor público.

Afirmamos que en esta conducta ilícita se observa que la recepción de fondos públicos, el aprovechamiento de bienes o servicios, se presenta en las siguientes formas:

Funcionario partidista que aprovecha indebidamente fondos públicos.

Funcionario partidista que aprovecha indebidamente bienes públicos.

Funcionario partidista que aprovecha indebidamente servicios públicos.

Organizadores de actividades proselitistas que aprovechan indebidamente fondos públicos.

Organizadores de actividades proselitistas que aprovechan indebidamente bienes públicos.

Organizadores de actividades proselitistas que aprovechan indebidamente servicios públicos.

También se reglamenta que al autor de este delito, con base en el artículo 412 del Código Penal Federal, no se le concederá el beneficio de la libertad provisional bajo caución al autor; empero, aunque no se encuentra este tipo penal en el listado de delitos graves del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, consideramos que se debe atender esta disposición para negarla, toda vez que esta norma es específica y se debe atender su contenido, aunque en la praxis no se verifica.

El aprovechamiento ilícito consiste en desviar el destino de los recursos materiales o servicios públicos, conducta que además constituye el delito de peculado por parte del servidor público.

En cuanto a la denominación a este ilícito penal de coparticipación o complicidad, se configura al existir previo acuerdo o convenio entre los funcionarios partidistas con los servidores públicos, respecto a la disposición de recursos del Estado.

Libertad provisional bajo caución

Se reglamenta la negativa de obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución a todos los sujetos que intervengan en la realización de los tipos penales anteriores.

Al respecto el artículo 413 del Código Penal Federal signa que los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo, por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción primera del artículo 13 de ese Código, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

Esta disposición pugna con lo dispuesto con la fracción I del artículo 20 constitucional actual (misma que no se considera en las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008) que todavía se aplica, toda vez que no se trata de un delito grave, aunado a que la ley reglamentaria (Código Federal de Procedimientos Penales) en su artículo 194 no se encuentran listados los delitos electorales.

Si bien es cierto que en el listado de delitos graves no se contienen estos delitos, si se atiende literalmente el numeral citado del código procesal federal, tampoco se establecen restricciones o limitaciones para otros delitos graves; por consiguiente, si una norma específica prohíbe la concesión de la libertad provisional bajo caución, en una interpretación teleoló-

gica podemos afirmar que el legislador consideró que las conductas ilícitas electorales afectan valores fundamentales de la sociedad y por lo tanto resultan ser delitos graves aunado a que, como lo mencionamos en el análisis del artículo anterior, en la práctica los jueces conceden esta libertad en estos supuestos.

CONCLUSIONES

1. Con la finalidad de transparentar y objetivizar las jornadas electorales, el legislador aprobó y se publicó el 15 de agosto de 1990, el Decreto que adiciona el Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; a esta adición se le han hecho reformas con fecha 25 de marzo de 1994, 22 de noviembre de 1996, y con fecha 18 de mayo de 1999, el presente código adquiere el carácter de federal, mismo que comenzó a regir al día siguiente.
2. La reglamentación de los diversos tipos penales electorales mencionados en el Capítulo Único del Título Vigésimo Cuarto, dio lugar a la creación legal, formal y estructural de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), perteneciente a la Procuraduría General de la República, con el objetivo de que exista dicha dependencia en un ramo de investigación específica para los delitos electorales.
3. El conjunto de normas penales electorales contienen los tipos respectivos que tienen como finalidad atender las aspiraciones de la mayoría de los ciudadanos que atañen a depurar y lograr una vida democrática transparente y objetiva.
4. La regulación legislativa penal electoral se enfoca a la modernización del país al estar actualizado en esta materia, apegada a la realidad política vigente. Además, con ello se protege a la sociedad y al Estado mismo con la amenaza de sanciones severas al infractor y excepcionalmente penalidades leves en razón de que el hecho ilícito no afecta valores sociales de manera trascendental.

5. El cúmulo de delitos electorales en su análisis requiere un trato especial para desarrollarlos, en razón de la complejidad de su regulación, aunado a la concurrencia de diversas instituciones; asimismo, se rigen por diversos principios propios de cada figura delictiva, puesto que cada uno tutela valores sociales primordiales que al ser lesionados o puestos en peligro ese bien jurídico, ante ello, ameritan una sanción; todo lo anterior para su estudio, es necesario el auxilio de varias áreas jurídicas en forma interdisciplinaria.
6. La denominación contenida en el título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, es la de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, los que se encuentran regulados en los artículos 401 a 413, definiendo varios hechos ilícitos punibles, atendiendo, esencialmente a los sujetos activos que participan. Así, encontramos delitos cometidos por electores o particulares (a.403), ministros de culto religioso (a.404), funcionarios electorales (a.405), funcionarios partidistas o candidatos (a.406), servidores públicos (a.407), diputados o senadores electos (a.408), registradores o registratarios ante el Registro Nacional de Electores (a.409, 410, 411), apropiación indebida o coparticipación (a.412).
7. Los objetos en estos delitos electorales son diversos, aunque genéricamente podemos considerar que el bien jurídico tutelado, dependiendo del ilícito, puede ser: el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el proceso electoral y el sufragio libre y secreto. Específicamente, atendiendo al tipo el bien jurídico es: el secreto del voto (a.403), la preservación de la separación entre la Iglesia y el Estado (a.404), el correcto funcionamiento de la jornada electoral (a.405), que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos ilícitamente en actividades de campaña (a.406), ajustarse la contienda electoral a la legalidad, sin distorsionar la función pública por utilizar recursos o servicios públicos del Estado para favorecer a un partido político o candidato (a.407 y a.412), el funcionamiento normal del Congreso de la Unión (a.408) y la confiabilidad del Registro Nacional de Ciudadanos (a.409, 410).

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho Penal Electoral*, México, Porrúa, 2001.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 2005.
- MOMMSEN, Teodoro, *Derecho Penal Romano*, trad. P. Dorado, Bogotá, Temis, 1976.
- PETIT, Eugéne, *Tratado elemental de Derecho Romano*, trad. de José Fernández, México, Editorial Nacional, 1978.
- REYES TAVARES, Jorge, *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*, México, INACIPE, 1997.
- ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, *Delitos Electorales*, México, Ángel Editor, 2003.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal Federal.
- Código Penal Para el Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Algunas reflexiones acerca de los documentos básicos de los partidos políticos

Alejandro Olvera Acevedo

Los partidos políticos, de conformidad con lo que establece el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática,⁴ contribuir a la representación nacional y, como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Bajo este contexto, conforme a la base I, del párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, quedando prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos, así como cualquier forma de afiliación corporativa.

De esta forma, los partidos políticos se constituyen como el medio con el cual los ciudadanos pueden ejercer y hacer efectivos sus derechos político electorales de asociación y afiliación política, del voto pasivo, mediante la postulación de candidatos para ocupar cargos de elección popular.

Así, la exigencia que en la propia Constitución se hace a los partidos políticos de ajustar sus actividades a la ley, implica a su vez la obligación de respetarla y cumplirla. Esto significa que, en la persecución de los fines que le son asignados, como el específico de promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos

⁴Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3o. constitucional).

al ejercicio del poder público, los partidos políticos requieren ineludiblemente de una *regulación interna*, en la que se fijen los elementos idóneos para cumplir tales fines, de conformidad con los programas, principios e ideales que postulen. Si no fuera así, esos propósitos se convertirían en meras manifestaciones de ideas o postulados filosóficos políticos sin eficacia práctica.

Conforme a esta tesis, la normatividad interna de los partidos políticos tiene como objeto hacer funcionar a la organización política. Esa normatividad, como documento básico, constituye un instrumento mediante el cual se garantiza el apego de las actividades partidarias a la Constitución y a las leyes secundarias, así como la efectiva realización de los derechos ciudadanos afiliados a esa asociación política electoral.² De lo contrario, los partidos políticos no serían los promotores de la participación del pueblo en la vida democrática del Estado.³

Bajo esta línea de pensamiento, como parte de los requisitos para la constitución de un partido político, observamos por una parte la necesidad de una base ciudadana en su calidad de afiliados de la organización que desea constituirse como tal, mismos que conforme a la legislación federal deben estar distribuidos o tener una presencia en alrededor de un 60 por ciento del territorio nacional y en número no menor del 0.26 por ciento del padrón electoral.⁴

Otro de los elementos consiste precisamente en los *documentos básicos*, mismos que en el procedimiento para la constitución del partido político deben ser aprobados en las asambleas constitutivas, sean distritales o de entidad federativa, así como en la Asamblea Nacional constitutiva que

²Cfr. Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave: SUP-JDC-788/2002, consultable en: www.te.gob.mx

³Es sabido que los partidos políticos atraviesan una crisis de credibilidad y confianza en América Latina, como lo demuestran reiteradamente las diversas encuestas de cultura política que, tanto en el plano regional como en el nacional se han realizado periódicamente en los últimos años. Los resultados son inequívocos: reiteradamente los partidos políticos son instituciones que, en general, están mal valoradas en la percepción colectiva y se encuentran normalmente en los niveles más bajos de la estimación ciudadana; y los partidos políticos en México no son la excepción." Cfr. Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, p. 17.

⁴Con datos al 16 de octubre de 2009, el padrón electoral se encuentra integrado por 78'604,161 ciudadanos. Si se tomara esa cifra como base, el 0.26 por ciento correspondería a alrededor de 204,371 afiliados.

se celebre al efecto. Al respecto, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se establece:

Artículo 24

Para que una organización de ciudadanos pueda ser restringida como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
- b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trecientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso. Bajo ninguna circunstancia el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la representación de la solicitud de que se trate.

Entre los documentos básicos encontramos el *estatuto*,⁵ la *declaración de principios* y el *programa de acción*. La declaración de principios es la expresión o el sustento ideológico del partido político. En su contenido debe reflejar los principios de carácter político, económico y social que postule, es decir, la corriente ideológica que represente.

Sobre este particular, el artículo 25 del referido código electoral ordena:

Artículo 25

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cual-

⁵Si bien tanto en la referencia legal como en el uso cotidiano se hace alusión a “los estatutos” de un partido político, debe atenderse a que *estatuto* es un ordenamiento, es decir, un conjunto normativo, por lo que su uso correcto es en singular cuando se individualiza respecto de un partido político.

- quiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y
 - e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Por otra parte, el *programa de acción* tiene como finalidad determinar las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en la declaración de principios, fundamentalmente para proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales (artículo 26 del COFIPE).

En cuanto al *estatuto*, en el COFIPE no se establece un concepto; no obstante ello, en el artículo 24, párrafo 1, inciso a, de dicho ordenamiento se exige que la organización de ciudadanos interesada en constituirse como partido político formule un estatuto que norme sus actividades.

Conforme a lo que se exige en ese precepto, se puede sostener que el estatuto es un conjunto de normas que rigen la conducta del partido político. Tal concepto se deriva también del significado gramatical del término *estatuto*, que coincide sustancialmente con la definición del diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, según la cual, *es establecimiento* (en su acepción de ordenamiento) *que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo*.⁶

En atención a lo anterior, podemos considerar que el estatuto de un partido político es el conjunto de normas de carácter obligatorio que rigen la vida de dicha entidad, tanto en los aspectos orgánico, de representación y sancionatorio, como en las relaciones entre los órganos directivos y los afiliados al partido, así como entre éstos; que además prevé sus derechos y sus obligaciones, los medios y los procedimientos para hacerlos efectivos, etcétera, pues estos aspectos son esenciales para normar las actividades del partido, tanto hacia su interior como hacia el exterior.⁷

⁶Diccionario de la Lengua Española, 22a. ed., España, Real Academia Española, 2001, p. 673.

⁷Cfr. Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave: SUP-JDC-788/2002, consultable en: www.te.gob.mx

Así, de conformidad con lo que establece el artículo 27 de código sustantivo, los estatutos deberán contener los elementos siguientes:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos.⁸ La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales.⁹
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y deberes. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y deberes de los mismos.¹⁰ Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido.

⁸Los elementos consistentes en el emblema y color o colores del partido tienen una doble finalidad; la primera es que sirven para individualizar al partido político mediante un emblema que lo identifique de manera eficiente y lo distinga de los demás partidos y organizaciones políticas, y la segunda, que por medio del emblema y color o colores del partido político se proporciona, tanto a los afiliados como a los ciudadanos en general, un instrumento que coadyuva a garantizar una verdadera libertad del electorado en el ejercicio del derecho del voto, porque por ejemplo, al identificar a cada uno de los partidos políticos que intervienen en los procesos electorales, permite que el ciudadano tenga pleno conocimiento de que el voto que emita será a favor de la opción que realmente haya elegido (partido político o candidato) que se ve representado en una boleta electoral, mediante el emblema y colores que lo identifican.

⁹Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que el emblema de los partidos políticos, sus colores y demás elementos separados no generan derechos exclusivos para el que los registró, *Vid.* Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 14/2003.

¹⁰Siguiendo a autores tan diversos como Gallagher y Marsh (1988), Colomer (2000), Alcántara (2002), Hazan y Rahat (2005) o Freidenberg (2006), los aspectos a considerar para calificar el grado de democracia interna en los procedimientos de selección de candidatos son: a) presencia de una autoridad electoral interna autónoma y designada de manera democrática por la propia militancia, b) transparencia del financiamiento y fiscalización de las campañas; c) mecanismos de apelación; d) espacios para el debate y la información oportuna sobre la oferta de los aspirantes a puestos de elección y dirigencia, y e) presencia de mecanismos que permitan un adecuado equilibrio de representación entre los sectores y grupos de edad existentes dentro de la militancia para participar en los diversos niveles de la dirección partidaria. *Vid.* Víctor Olguín Alarcón, "Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia", en *Selección de candidatas, política partidista y rendimiento democrático*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2009, p. 133.

- II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido con facultades de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
- III. Comités o equivalentes en las entidades federativas, y
- IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña;

- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos.
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción.
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.
- g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.

De conformidad con lo anterior, el estatuto debe ser apto para permitir el perfecto desenvolvimiento del partido como organización política electoral, para incitar y garantizar la participación del afiliado en la formación y toma de decisiones del instituto político, así como el pleno ejercicio de los derechos políticos electorales de los afiliados, tales como los de asociación y afiliación partidista, de ocupar cargos directivos en esas organizaciones, de ser votado para ocupar cargos de elección popular, entre otros.

Para este efecto, en el estatuto se deben establecer los procedimientos adecuados y suficientes que permitan una cabal realización de tales objetivos. Además, debe tener tal claridad para que los integrantes del partido tengan plena conciencia de ellos y estén en condiciones de regir su actuación con estricto apego a la normatividad adoptada. Dentro de estos elementos destacan, como se ha enunciado, *los procedimientos democráticos tanto para la integración y renovación de sus órganos directivos, como las normas para la postulación democrática de sus candidatos.*¹⁴

¹⁴Desde las investigaciones sobre los partidos llevadas a cabo por autores como Michels, Duverger o Penabianco, se ha demostrado que constituye una ley prácticamente universal e

Estos aspectos, si bien presentes desde los ordenamientos previos, cobraron particular relevancia, ante las diversas circunstancias que motivaron que, ante las pretensiones de los militantes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinara por vía jurisprudencial la procedibilidad del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, promovido por miembros de los partidos políticos, o inclusive en contra de disposiciones específicas del respectivo estatuto por considerarlas contrarias a la Constitución.

Pues recordemos que, en un primer momento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el *derecho de asociación* se concretaba con la posibilidad de formar partidos políticos y agrupaciones políticas, sin que se incluyeran el conjunto de derechos que se adquieren dentro de las propias organizaciones de participar en las elecciones internas, ocupar los puestos directivos, elegir a sus candidatos, entre otros. Consecuentemente con este criterio, la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal consideró improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para combatir actos y omisiones de los órganos de los partidos políticos,¹² dando origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: “Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, es improcedente contra actos de partidos políticos”;¹³ misma que fue interrumpida, el 28 de marzo de 2003, al resolverse, por mayoría de cinco votos, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003.

inmutable (y que el propio Michels denominó la “ley de hierro de la oligarquía”), la existencia de fuertes resistencias generadas en el seno de los partidos opuestas a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento, especialmente por la presión ejercida por los dirigentes de los partidos que ansían la conservación de sus parcelas de poder. José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, México, 1999.

¹² Leonel Castillo González, *Reflexiones temáticas sobre el Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 145.

¹³ Sin dejar de mencionar que, posteriormente la Sala Superior fijó el criterio de que la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, cuando a un partido político se le imputaba la violación, debía realizarse mediante la promoción de la queja correspondiente, ante el Consejo General del Instituto Electoral Federal, el cual al resolverla, además de sancionar al partido, debían restituir al ciudadano en el goce y disfrute del derecho político-electoral violado. Leonel Castillo González, *op. cit.*, p. 145.

Por otra parte, cabe mencionar que la Sala Superior emitió la tesis de jurisprudencia que al rubro establece: “Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos”. En esta tesis se establece que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son:

1. La asamblea u órganos equivalentes, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente;
2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido;
3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y la atribución de competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad;
4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, lo que puede realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio;
5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia; y
6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimientos de periodos cortos de mandato.

Ahora bien, con referencia a los procedimientos internos de selección de candidatos, debe recordarse que conforme al COPIPE expedido

en 2008, se regula, ahora ya expresamente, lo relativo a tales procedimientos, para lo cual al menos treinta días antes del inicio formal de los mismos, cada partido político determinará, según dicte su estatuto, el mecanismo aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, determinación que deberá comunicar al Consejo General del Instituto, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación (211, párrafo 2, COFIPE).

Es importante destacar también que como parte de las normas que debe establecer el estatuto se encuentran dos supuestos del artículo 27 en los que se fundamenta otro de los documentos de un partido político, al establecerse el deber de tales institutos de presentar una plataforma electoral por cada elección en la que participen, misma que deberá estar sustentada en la declaración de principios y el programa de acción; asimismo, se establece el deber de los candidatos de sostener y difundir tal plataforma electoral durante la campaña electoral que lleven a cabo.

De esta forma, la *plataforma electoral* es el documento de los partidos políticos en el que se contienen los ideales, posicionamientos, temática prioritaria y propuesta fundamentalmente, por cada elección, que debe ser congruente con los referidos documentos básicos.

Ahora bien, si se analiza el contenido normativo del artículo 228 del COFIPE, es dable concluir que debe existir una relación directa entre la plataforma electoral de un partido político y su propaganda electoral.

Artículo 228...

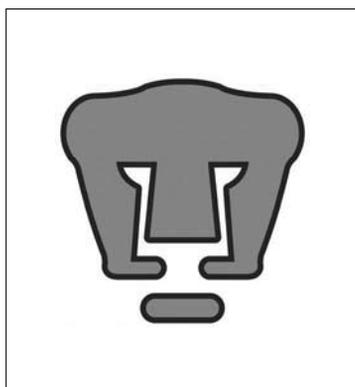
3. Se entiende por *propaganda electoral* el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, *con el propósito de representar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

4. Tanto la *propaganda electoral* como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, *deberán proporcionar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.*

(...)

Lo que formalmente, es decir, conforme a la ley, es un deber de los partidos políticos respecto de su propaganda electoral, en la realidad es todavía una aspiración lejana en las actuales circunstancias.

Recientemente, con motivo del procedimiento electoral local de 2009 en el estado de Coahuila, para la elección de los integrantes de los ayuntamientos, hemos tenido la oportunidad de darnos cuenta (como parte del cumplimiento de deberes laborales en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales) de la existencia de diversa publicidad de los candidatos, destacando, para el efecto que ahora nos interesa, el caso de uno de los candidatos a presidente municipal de Torreón, quien en buena cantidad de espectaculares así como en diversas fachadas, presentaba como “propaganda electoral” sólo la caricatura de un león, con la frase ¡ya rugiste león!, a la manera como pretende ilustrarse a continuación:



Como puede fácilmente deducirse a partir de los elementos anteriores, este típico ejemplo de los numerosos y reiterados casos en los que, en estricto sentido, no se estaría ante *propaganda electoral*, atendiendo a la definición contenida en el precepto transcrito, dado que ni se presenta ante la ciudadanía la candidatura registrada (que corresponde a Jesús de León Tello, por ello la alusión al león), y mucho menos se propicia la exposición o difusión ante el electorado de la plataforma electoral del partido político postulante.

Con relación a este tema, otro aspecto importante que desde nuestro punto de vista no ha sido tratado de manera adecuada está vinculado a la constitución de coaliciones electorales y a la formulación de la correspondiente plataforma electoral.

De conformidad con el Código Federal Electoral vigente, los partidos políticos que tengan la intención de colegiarse deben realizar determinadas manifestaciones de voluntad por medio de sus respectivos órganos, en sentido de desear postular a los mismos candidatos a los correspondientes cargos de elección popular (95.6, 96.7 incisos a, b, c).

Deben acreditar que la decisión de integrar una coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de ellos y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral de la coalición o, como tal, la de uno de los partidos políticos participantes.

Además de lo anterior, es necesario acreditar que los órganos partidistas competentes de cada uno de los partidos políticos con intención de coaligarse aprobaron postular y registrar mediante tal unión a los candidatos que correspondan, conforme al tipo de coalición que pretendan celebrar.

Para estos efectos, los partidos interesados, deben celebrar convenio, en el que se cumpla lo ordenado en el artículo 98 del mencionado código electoral, se manifieste qué partidos políticos integran la coalición, la elección para la cual se integra, el procedimiento para la elección de sus candidatos y, en cuanto a lo que nos interesa, se deberá incluir la *plataforma electoral*, con los documentos comprobatorios de que fue aprobada por los órganos partidistas competentes.

Lo anterior porque, como sabemos, en el inciso b del párrafo 1 del artículo 25 del código, se establece que *la declaración de principios de un partido político invariablemente contendrá... los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule*, y en el contenido normativo del inciso a del párrafo 1 del artículo 24, se infiere que su *programa de acción* debe ser congruente con los principios que postule. Además de todo esto, para efectos electorales debe presentarse la correspondiente plataforma electoral, congruente con los documentos básicos referidos y la cual debe ser sostenida y difundida por los candidatos durante la campaña, según se deduce de los incisos e y f, del párrafo 1 del artículo 27 del código.

Ahora bien, en el párrafo 7 del artículo 96, en el inciso a, como uno de los requisitos para el registro de toda coalición, debe acreditarse que el órgano de dirección nacional competente de cada uno de los partidos que pretendan coaligarse *expresamente aprobó la plataforma electoral* de la coa-

lición o de uno de los partidos políticos, y es precisamente con relación a este deber que surge la necesidad de que, en congruencia con la normatividad referida, las declaraciones de principios y los programas de acción de los institutos políticos en intención de coaligarse sean compatibles.

Un caso particular corresponde a la coalición que ha sido constituida en diversas ocasiones con motivo de elecciones locales de gobernador, por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.¹⁴ Sin entrar por ahora a un análisis minucioso de aspectos vinculados a los temas económicos o políticos, sólo se hace referencia a un elemento en las respectivas declaraciones de principios de los referidos partidos políticos.

Por una parte, en el punto 1. *Persona y libertad*, y en el 11, *Humanismo bioético*, del correspondiente documento básico del Partido Acción Nacional, se establece:

la vida y la dignidad del ser humano deben protegerse y representarse desde el momento de su concepción... Acción Nacional afirma el valor de la vida humana desde la concepción hasta la muerte natural... el embrión es persona. Tiene dignidad y derecho a la vida...;

en cambio, en la declaración de principios del Partido de la Revolución Democrática, en el apartado IV *Transversalidad y paridad de género*, se dice:

El PRD ratifica su compromiso por continuar la lucha para respetar, proteger y garantizar el acceso de las mujeres al pleno ejercicio y goce de sus derechos humanos, en particular... los derechos sexuales y reproductivos, que se aseguren el consentimiento informado y el derecho a decidir libre y responsablemente sobre sus cuerpos...

¹⁴Al respecto, debe destacarse que inclusive en tiempos en los que no era frecuente la formación de coaliciones en el ámbito federal (Cfr. Alejandro Olvera Acevedo, "El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal" en *Quid Iuris*, publicación del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, año 3., vol. 7, Chihuahua, México, diciembre de 2008), desde el año 1992 se ha tenido noticia de la coalición integrada por los referidos partidos políticos, para la elección local en Tamaulipas; con los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México, en Coahuila en 1999. Los cuatro institutos políticos se coaligaron también para la elección local de Chiapas en el año 2000 y la de Yucatán en 2001. Asimismo se coaligaron los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional con el partido político local Asociación por la Democracia Colimense, en la elección de Colima de 2003; ese mismo año, con Convergencia, en el estado de Sonora, y en 2004, con el Partido del Centro Democrático, tanto en Chihuahua como en Oaxaca.

Sin asumir una posición respecto del tema, que de por sí genera una discusión permanente y al parecer interminable en la sociedad, sólo se quiere destacar con este ejemplo, tal vez extremo, el caso en el que podrían resultar incompatibles las declaraciones de principios de partidos políticos con la intención de formar una coalición, a partir de las cuales se estaría en el deber jurídico de formular una *plataforma electoral*, para la elección o elecciones en las que participen, misma que podría resultar, cuando menos incongruente, con alguno de los documentos de principios.

Al respecto, para mayor precisión debió ser objeto de regulación por el legislador lo relativo a la necesidad de que, particularmente la declaración de principios, pero también el programa de acción de los partidos que pretendan coaligarse, guarden afinidad y compatibilidad. No obstante la ausencia de norma específica, desde nuestra perspectiva, en el caso de solicitarse el registro de una coalición por partidos políticos cuyos documentos básicos sean incompatibles, el órgano competente, mediante un ejercicio de hermenéutica jurídica, debería llegar a la conclusión y a la determinación de negar el registro correspondiente.

Con ello se coadyuvaría al perfeccionamiento de la democracia mexicana, toda vez que se lograría, en Derecho y en los hechos, la existencia de partidos políticos que representen genuinas corrientes ideológicas, lo que se vería reflejado también en las coaliciones y no estaríamos ante uniones de partidos políticos cuya finalidad, en el fondo, sea la sola y simple obtención de votos a favor de un mismo candidato.

Para esto tal vez no haga falta reformar la ley, se requiere su aplicación cabal, para así dar vigencia plena al principio de legalidad en materia electoral, al adecuar los actos de todos los sujetos de Derecho electoral a los ordenamientos jurídicos vigentes.

Acceso a la justicia electoral*

Flavio Galván Rivera

PRINCIPIO DE LEGALIDAD¹ Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Al explicar los principios rectores de la materia electoral, como función o actividad del estado (artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución Federal) se ha precisado que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta la actual estructura electoral, sustento indiscutible del sistema democrático mexicano.

Su observancia plena y estricta tiene importancia fundamental en todo Estado de Derecho que, en consecuencia, debe ser un Estado democrático, porque el principio de legalidad significa la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados, al sistema jurídico vigente.

*El tema propuesto se refiere a uno de los aspectos más importantes del derecho, en el mundo contemporáneo, del cual el jurista Mauro Cappelletti explica: "Sería oportuno, en este punto, buscar encuadrar el *worldwide movement* –el movimiento mundial de pensamiento y de reforma para el acceso a la justicia en el panorama más amplio de las grandes tendencias evolutivas del derecho y de la justicia en el mundo contemporáneo... este movimiento constituye, en efecto, el núcleo central de la dimensión 'social' del derecho y del estado moderno, dimensión que, sin embargo, no debe verse aisladamente, ya que en realidad se agrega a las otras 'dimensiones' que emergen en nuestra época como centrales: me refiero sobre todo a la dimensión constitucional y a la 'transnacional' ". *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo (Cuatro estudios de derecho comparado)*, trad. Héctor Fix Fierro, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 105.

¹Cfr. Flavio, Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 90 y 91. También se puede consultar, del mismo autor, el trabajo intitulado "El principio de legalidad en materia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 677 a 701.

En este orden de ideas, no constituye una exageración, sino un acierto, aseverar, de manera clara y contundente, que el de legalidad es el principio de principios.

De esa manera explicado, resulta evidente que el principio de legalidad tiene una connotación mucho más amplia que la garantía constitucional de legalidad, prevista en el artículo 16 de la Constitución General de la República, porque ésta se refiere únicamente a la tutela o protección del individuo frente a la actuación de las autoridades, fundamentalmente al emitir actos de molestia; en cambio, el principio de legalidad electoral abarca toda actuación de las autoridades, electorales o no electorales, incluso de los ciudadanos, individualmente considerados o bien organizados en partidos políticos, agrupaciones y todo tipo de organizaciones de naturaleza o con fines electorales; de los ciudadanos en general o en su calidad de candidatos a cargos de elección popular; de militantes, simpatizantes o dirigentes de partidos políticos; de observadores electorales o en cualquier otra circunstancia o calidad político-electoral.

Por tanto, es factible afirmar que el principio constitucional de legalidad, supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no significa otra cosa que el estricto cumplimiento de lo previsto en la normativa jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a lo establecido en el sistema jurídico vigente, respecto de toda actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de todas las autoridades, electorales y no electorales, siempre que su actuación tenga efectos en la materia electoral.

En aplicación estricta del principio de legalidad, resulta incuestionable que toda controversia de intereses, de trascendencia jurídica, que surja en la materia electoral, bien por la actuación de las autoridades, que cause agravio a los ciudadanos, partidos políticos, agrupaciones políticas o a otros sujetos de derecho e incluso por la actuación de los partidos políticos, que cause agravio a sus militantes, simpatizantes, adherentes, candidatos, precandidatos o cualquier otro sujeto de derecho, con el cual tengan relación jurídica de naturaleza política o electoral, se debe someter al conocimiento y determinación de las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, locales o federales, según sea el caso particular; sin mengua, por supuesto, de agotar, por regla, en la hipótesis correspondiente, los procedimientos intrapartidistas de solución de conflictos de intereses jurídicos.

Al hacer referencia sólo a un apartado del sistema jurídico de solución de conflictos de intereses, entre partes, de trascendencia jurídica, caracterizados por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra, se torna indispensable exponer el concepto de jurisdicción, como actividad del Estado, así como la noción del tribunal, con especial referencia al que tiene competencia en materia electoral.

En síntesis, de la jurisdicción se puede decir que es la función soberana del Estado, realizada por conducto del órgano jurisdiccional competente, la que tiene por objeto el conocimiento y resolución, mediante la aplicación del derecho, de los conflictos de intereses de trascendencia jurídica, calificados por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.²

Asimismo, del Tribunal Electoral,³ desde el punto de vista material, es factible aseverar que es el órgano estatal jurisdiccional, al que compete el cumplimiento de la función pública o del Estado, consistente en resolver, mediante la aplicación del derecho, las controversias de intereses, de trascendencia jurídica, emergentes de la actuación de los ciudadanos, organizaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de las autoridades, electorales y no electorales, al participar, en forma mediata o inmediata, en los procedimientos político-electorales llevados a cabo con la finalidad de renovar, periódica y democráticamente, en el orden federal, a los depositarios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, con base en el voto libre, universal, secreto, directo y personal, de los ciudadanos.

Cabe destacar que similar situación jurídica prevalece en los estados de la República y en el Distrito Federal, para la renovación periódica de los correspondientes representantes populares o depositarios del poder público, por cuyo conducto se ejerce la soberanía popular.

ACCIÓN IMPUGNATIVA Y ACCESO A LA JUSTICIA

Como derecho fundamental de todo gobernado está la facultad de recurrir a los órganos jurisdiccionales del Estado para exigir el cumplimiento de los deberes jurídicos previstos a su favor o el respeto y libre ejercicio

²Cfr. Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 116 y 848.

³*Ibidem*, pp. 116 y 117.

de los derechos de que es titular el enjuiciante. Esta es una de las características insalvables de todo Estado de Derecho, que necesaria e ineludiblemente debe ser un Estado democrático, que algunos autores identifican como Estado de Derecho democrático, con independencia del orden de los vocablos.

Esta situación implica, por otra parte, la proscripción e incluso la tipificación como conducta ilícita de la venganza privada; queda prohibida la actuación unilateral, voluntaria y libre de los particulares para exigir, incluso por la fuerza, el respeto de sus derechos, bien para salvaguardar su titularidad o su ejercicio e incluso para exigir el cumplimiento de los deberes establecidos a favor de quien ejerce violencia, en contra del que no los cumple, a pesar de estar previsto jurídicamente su deber de cumplirlos.

Simultáneamente, el Estado genera para sí el deber jurídico de establecer los tribunales indispensables, como órganos imparciales del Estado, para prestar el servicio público de resolver, mediante la aplicación del derecho, los conflictos de intereses, de trascendencia jurídica, que surjan entre los gobernados e incluso entre los gobernados y el Estado mismo.

Así, en el Sistema Jurídico Mexicano, el artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto establece literalmente:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Por tanto, si los gobernados no se pueden hacer justicia a sí mismos, sino que deben recurrir a los procesos y procedimientos establecidos en el sistema normativo vigente, para lo cual deben existir tribunales del Estado, es decir, órganos de autoridad encargados de llevar a cabo la función jurisdiccional, como servicio público, los cuales deben estar en aptitud y disposición de resolver, en forma imparcial y mediante la aplicación del derecho, los conflictos de intereses jurídicos sometidos a su

conocimiento y decisión, resulta indispensable mencionar cuál es la vía para ocurrir a esos órganos jurisdiccionales del Estado, además de destacar la realidad social relativa al derecho de los gobernados de acceder a la impartición de justicia.

A este medio, vía, posibilidad o derecho de acudir a los tribunales del Estado se le denomina *acción*, la cual, en todo Estado de derecho democrático, es considerada una facultad o derecho subjetivo público de naturaleza constitucional, un derecho fundamental, que tiene o debe tener todo gobernado, por el solo hecho de asumir la calidad jurídica de integrante del elemento humano del Estado, por cuanto hace a las personas físicas, individuales o humanas.

En consecuencia, se sostiene que la acción, como concepto fundamental del Derecho Procesal, es el derecho subjetivo público o la facultad constitucional que tiene todo sujeto de derecho, con o sin personalidad jurídica, de ocurrir ante el competente órgano jurisdiccional del Estado, a hacer valer la o las pretensiones que tenga en contra de determinado o indeterminado sujeto de derecho, igualmente, con o sin personalidad jurídica, con independencia de que le asista o no la razón, porque ser o no titular del derecho sustantivo en controversia sólo es requisito *sino qua non* para obtener sentencia favorable y no para poder acceder a los órganos estatales de administración de justicia.⁴

Sin embargo, el ejercicio de este derecho fundamental no es liso y llano; para poder ocurrir ante los tribunales, el gobernado debe cumplir determinados requisitos y formalidades, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico procesal aplicable al caso particular.

Por regla, los requisitos de procedibilidad o presupuestos procesales están vinculados con temas como la legitimación procesal y la legitimación en la causa, es decir, quien puede comparecer a juicio, en defensa del interés propio o del interés de otro y quien del derecho sustantivo motiva la controversia. Otro tema insalvable es el del interés jurídico, indispensable para estar en aptitud de promover un juicio o recurso, ya por agravio directo, resentido por el demandante, o bien en tutela de un interés difuso, colectivo o de grupo e incluso en defensa del interés público, según sea el caso concreto.

⁴Cfr. Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 851.

Igualmente, reviste gran trascendencia el tiempo en el que se ejerce la acción procesal, dado que, por un principio, la seguridad jurídica, el derecho a demandar en juicio no puede ser imperecedero. El derecho de hacer valer una pretensión, por conducto de los tribunales, no debe permanecer ilimitadamente en el tiempo, debe existir siempre una acotación cronológica, para ejercer una acción procesal, de tal suerte que si este lapso es rebasado, sin ejercer el derecho de ocurrir a los tribunales, este derecho se pierde, se extingue por el transcurso del tiempo y la conducta omisiva del gobernado, titular del derecho sustantivo y procesal, el derecho se pierde por caducidad.

Por otra parte, en los ordenamientos jurídicos procesales, por regla, se establecen determinados requisitos de forma para ocurrir, válida y eficazmente, cuando menos por cuanto hace a este requisito de procedibilidad, ante los órganos jurisdiccionales del Estado, de tal suerte que el incumplimiento de alguna de estas formalidades trae como consecuencias, por disposición expresa del mismo ordenamiento procesal aplicable, la inadmisión o desechamiento de la demanda respectiva y, por tanto, la imposibilidad de llevar al tribunal correspondiente el conocimiento y decisión del fondo de la específica controversia de intereses de trascendencia jurídica.

Entre tales formalidades, comúnmente, está la de presentar la demanda por escrito, en la cual se debe señalar el nombre del actor, además de requerir la firma autógrafa del promovente, con independencia de que éste sea el mismo actor o de que quien promueva lo haga en representación de otro, caso en el cual el promovente debe demostrar, con los adecuados elementos de prueba, que tal representación lo legitima para promover el juicio respectivo.

De gran trascendencia en el ejercicio de la acción impugnativa⁵ es la cuidadosa expresión de los conceptos de agravio que, en muchas ocasiones,

⁵En el Derecho Procesal se alude a la acción impugnativa cuando el medio de defensa de los gobernados se promueve para someter a juicio a la autoridad que ha emitido un acto de molestia que el enjuiciante considera no ajustado a la normativa jurídica aplicable, ya de orden constitucional, legal o infralegal. En este supuesto, el derecho del gobernado de ocurrir a los tribunales del Estado no es para demandar a otro gobernado, sino para poner en tela de juicio la actuación de un órgano del mismo Estado, a fin de someter al conocimiento y decisión del juzgador la pretensión del actor, en el sentido de revocar, anular o modificar el acto controvertido. Lo que significa que el juicio es entre un gobernado y un órgano de autoridad del Estado (N.A.).

está revestida de rigurosos requisitos de forma; más aún cuando se promueve un medio de impugnación de los considerados como de estricto Derecho, toda vez que el incumplimiento de las formalidades previstas para la expresión de los conceptos de agravio puede ser sancionado con la improcedencia del juicio o del recurso respectivo, es decir, como la inadmisión de la demanda.

Queden los anteriores como ejemplo de los presupuestos procesales generalmente establecidos en las leyes adjetivas, debiendo atender, en cada caso, a lo previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, a fin de no incurrir en alguna causal de improcedencia del juicio y, por ende, de desechamiento de la demanda.

A diferencia del análisis estrictamente jurídico, incluido el de orden constitucional inclusive, que implica el estudio de la acción procesal, otro es el tema del acceso a la justicia, es decir, a los órganos jurisdiccionales del Estado, a solicitar la aplicación del derecho, en defensa de sus derechos subjetivos e intereses personales o incluso en defensa de un interés difuso, de grupo o de clase, como en cambio puede ser.

El tema de acceso a la justicia, como un aspecto socio-jurídico, está inmerso ya no sólo en los estudios estrictamente jurídicos, sino en otros menos abstractos, más concretos, reales, tangibles e inmediatos, más humanos, como son los de carácter social, cultural, económico, político, quizá religioso o de cualquier otra naturaleza.⁶ La preocupación por el acceso a la justicia es actualmente un tema de ocupación no sólo interinstitucional sino inclusive de carácter interdisciplinario.⁷

⁶Al respecto ha escrito el profesor Mauro Cappelletti: "De manera más realista, la perspectiva del acceso a la justicia quiere, en cambio, dar el puesto de honor a la perspectiva del consumir del derecho y de la justicia: al individuo, a los grupos, a la sociedad en su conjunto, y así, a las necesidades, a los reclamos, a las aspiraciones de los individuos, de los grupos y de la sociedad, y sobre todo a los obstáculos de varia naturaleza –económicos, culturales, psicológicos, etcétera– que se interponen entre el derecho entendido como 'producto' y el ciudadano que pretende tener acceso a este 'producto'". *op. cit.*, pp. 111 y 112.

⁷También en este sentido cabe presentar atención a lo expresado por el profesor Mauro Cappelletti, al exponer el tema de "La justicia social" como "Acceso a la justicia" y "La responsabilidad del jurista de nuestra época", el tenor siguiente: "El movimiento de 'acceso a la justicia' ha representado, en los últimos decenios, una importante expresión, quizá la más importante, de una transformación radical de pensamiento jurídico y de las reformas normativas e institucionales en un número creciente de países... ya sea en sus aspectos culturales, como movimientos intelectual y de investigación, ya sea en los principales aspectos prácticos, como movimiento de reforma normativa, institucional y procesal... como una respuesta importante, e incluso la más importante... a la crisis del derecho y de la justicia de nuestra

Entre esta multiplicidad de aspectos cabe mencionar, en vía de ejemplo, el conocimiento o desconocimiento del derecho y, por tanto, la posible autosuficiencia o al necesidad de asesoría jurídica, con la consecuente obligación de pagar los honorarios respectivos; el conocimiento o desconocimiento del idioma español; el hecho de saber o no leer y escribir español; la cercanía o distancia entre el domicilio del gobernado y la sede del tribunal respectivo y muchos otros más, derivados de la realidad social.

ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL⁸

Expuestos, de manera sintetizada, temas de tanta relevancia jurídica como el principio de legalidad en materia electoral y otros de naturaleza procesal, como la acción, la jurisdicción y el proceso, enfrentados a la realidad social, de acceso efectivo a los tribunales del Estado, para resolver, mediante la aplicación del derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, cualificadas por la pretensión de una parte (demandante) y la resistencia de la otra (demandada o autoridad responsable), resulta oportuno citar, sólo en vía de ejemplo, la actuación y criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para hacer posible el acceso de los justiciables a la impartición de justicia electoral.

Conforme a la moderna Doctrina Jurisdiccional, caracterizada por su naturaleza garantista, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado múltiples sentencias y emitido diversos criterios, que se distinguen por haber facilitado e inclusive ampliado las

época... Expresión fundamental... de aquella que puede definirse como la 'dimensión social' de la justicia en el mundo contemporáneo". *op. cit.*, pp. 81 y 82.

⁸A riesgo de caer en el exceso, considero pertinente una cita más del pensamiento de Muro Cappelletti, con la siguiente reflexión; "Si es verdad que la gran revolución cultural de las sociedades democráticas modernas, aunque hasta ahora en gran medida incompleta, es la de la igualdad no meramente formal, será preciso reconocer que el movimiento para el acceso a la justicia representa unas de las puntas más avanzadas de esta revolución. Esto ha llevado, en el mundo del derecho, a la nueva perspectiva la que hace hablar de una 'revolución copernicana' en la concepción del derecho. La tradicional concepción 'tolemaica' consistía en ver el derecho exclusivamente desde la perspectiva de los 'productores' y su producto: el legislador y la ley, la administración pública y el acto administrativo, el juez y la resolución judicial", *op. cit.*, p. 111.

hipótesis de procedibilidad de los medios de impugnación y, en consecuencia, el acceso a la justicia, para el mayor número de sujetos de Derecho Electoral, sin tergiversar la letra de la ley y la intención del legislador, constitucional o legal.

A manera de ejemplo se citan los siguientes casos:

Legitimación de las autoridades electorales locales para impugnar

Legitimación ordinaria

Los medios de impugnación en materia electoral pueden ser caracterizados válidamente como medios de defensa de los gobernados frente a los órganos de autoridad en materia electoral; por supuesto, en este ámbito del derecho no se hace alusión a todo tipo de gobernados sino, en principio, única y exclusivamente a los sujetos de derecho que participan en la materia político-electoral, es decir, a los ciudadanos, individualmente considerados o bien organizados en sociedades, asociaciones, agrupaciones o partidos, todos de naturaleza política.

Igualmente se hace alusión a los ciudadanos en general o a algunos con calidad jurídico-política especial, como pueden ser los militantes, adherentes o los aspirantes a precandidatos o a candidatos a un cargo de elección popular o a ciudadanos ya electos como representantes populares e incluso a quienes ya han tomado o no posesión del cargo y a quienes se impide u obstaculiza el desempeño de las funciones inherentes al cargo.

Además, a partir de la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10. de julio de 2008, para controvertir las determinaciones del Instituto Federal Electoral, relativas a la imposición de sanciones, se ha legitimado, en términos generales, a toda persona física o moral, que se considere agraviada, a fin de promover el respectivo recurso de apelación (artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV).

En términos de la misma reforma, se ha otorgado legitimación a las personas físicas y morales que se ostenten como acreedoras de un partido político en liquidación, para promover recurso de apelación en contra del Instituto Federal Electoral, con la finalidad de controvertir la resolución de liquidación o los actos del procedimiento de liquidación, “que causen una

afectación sustantiva” a la apelante (artículos 43 Bis y 45, párrafo 1, inciso c), fracción II, de la LGSMIME).

A la legitimación expuesta bien se puede calificar de legitimación ordinaria, en el derecho Procesal Electoral Federal.

Legitimación extraordinaria o por excepción

Si bien es verdad, conforme a lo expuesto con antelación, que los medios de impugnación, en materia electoral, están previstos a favor de los gobernados, con la finalidad de controvertir actos de autoridad, por regla, y que sólo de manera excepcional son procedentes para cuestionar la validez y juridicidad de los actos de los partidos políticos y de las coaliciones de partidos, también es cierto que, de manera extraordinaria, sólo por vía de excepción se debe admitir que los órganos de autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, con o sin personalidad jurídica, están legitimados para promover tales medios de defensa, en especial el recurso de apelación, en contra del Instituto Federal Electoral, a fin de obtener la tutela jurisdiccional y, por ende, la eficacia plena de los derechos previstos a su favor, específicamente, en materia de acceso a radio y televisión, para el efecto de lograr su publicidad institucional.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado legitimadas, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover el recurso de apelación, fundamentalmente conforme a lo previsto en los artículos 40, 45 y 47, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a las autoridades electorales locales, administrativas y jurisdiccionales, siempre que se trate de controvertir actos de los órganos del Instituto Federal Electoral, que consideren violatorios de su derecho constitucional de acceso a radio y televisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), de la misma Carta Magna que, en su parte conducente, es al tenor siguiente:

Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el

Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; *el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas...*

Para arribar a la conclusión precedente se utilizó, como argumento fundamental, el mismo que ya existía desde el derecho romano: ser titular de un derecho, que no está protegido con la posibilidad de defenderlo en juicio es tanto como no tenerlo. Si el respeto o el ejercicio del derecho subjetivo, constitucionalmente otorgado a las autoridades electorales de los estados y del Distrito Federal, tanto administrativas como jurisdiccionales, no puede ser definido en juicio electoral, resulta tan inútil, tan ineficaz, como el hecho mismo de no tenerlo, con la agravante, en este particular, de hacer nugatorio lo previsto expresamente en el precepto de la Ley Suprema de la Federación, que ha quedado transcrito en su parte conducente.

En consecuencia, aun cuando las autoridades no estén mencionadas expresamente entre los sujetos legitimados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; aun cuando parezca que se desnaturaliza el sistema de impugnación o que se desvirtúa la finalidad que determinó al legislador a instituir esos medios jurisdiccionales de defensa electoral, lo cierto es que, a partir de la reforma al artículo 41 de la Constitución Federal, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, las autoridades electorales locales, administrativas y jurisdiccionales, están plenamente legitimadas para demandar en juicio el respeto de su derecho de acceso a radio y televisión para fines institucionales.

Esta forma de pensar dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 19/2009, aprobada por la Sala Superior, en sesión pública celebrada el 12 de agosto de 2009, con el rubro y texto siguiente:

Apelación, las autoridades electorales están legitimadas para impugnar la asignación de tiempo en radio y televisión. La interpretación de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite concluir que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, al ser titulares del derecho a disponer de tiempo en radio y televisión,

también están legitimadas para recurrir en apelación cualquier acto de autoridad administrativa electoral federal que restrinja o vulnere ese derecho. Así, aun cuando dichas autoridades no están previstas entre los sujetos que pueden promover tal recurso, por ser este medio de impugnación, en general, el procedente para controvertir las resoluciones del Instituto Federal Electoral se les debe reconocer la posibilidad legal de interponerlo. Lo contrario implicaría sostener que por una omisión normativa dichas autoridades no puedan hacer valer ante esta Sala Superior, el derecho a disponer de tiempos en radio y televisión para sus fines propios, en franca contravención a la garantía de acceso a la jurisdicción efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución.

Permanencia en el cargo⁹

La posibilidad de impugnar actos que atenten contra la permanencia de los representantes populares en el desempeño del cargo para el cual fueron electos es actualmente un tema de estudio, discusión y reflexión, a partir de la premisa de que el derecho a ser votado no se agota con la posibilidad de ser designado candidato para contender en una elección popular abarca también el derecho a ser proclamado candidato electo o triunfador si se obtiene válidamente el mayor número de votos, emitidos por los ciudadanos; implica también el derecho de acceder al desempeño del cargo para el cual ha sido electo y, en opinión del suscrito, también incluye el derecho a permanecer en el cumplimiento de las funciones inherentes al cargo, por todo el periodo previsto en la legislación aplicable, a menos que exista causa jurídicamente justificada para la separación respectiva, lo cual debe quedar debidamente acreditado en juicio, para el caso de controversia.

Suplencia total de la queja para el caso de demandantes indígenas

Para determinar la procedibilidad del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, cuando es promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se controvierta el

⁹Este criterio ha sido sostenido por la Sala Superior, al emitir sentencia en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves de expediente SUP-JDC-79/2008 (Pijijiapan, Chiapas) y SUP-JDC-1120/2009 (Villa Zaachila, Oaxaca).

posible menoscabo de su autonomía política o de los derechos individuales de naturaleza político-electoral de alguno o algunos de sus integrantes, todo ello en el contexto del sistema de usos y costumbres,⁴⁰ la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, sino incluso llegar a la denominada, por la Sala Superior del Tribunal Electoral, “suplencia total”, a fin de garantizar el acceso a la justicia electoral, así como la eficacia plena de los derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades indígenas.

El criterio reiterado de la Sala Superior, al resolver asuntos similares de su competencia, la llevó a constituir la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 13/2008, aprobada en sesión pública celebrada el 10. de octubre de 2008, con el rubro y texto siguiente:

Comunidades indígenas. Suplencia de la queja en los juicios electorales promovidos por sus integrantes. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente desafecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque

⁴⁰El régimen por usos y costumbres o Derecho Consuetudinario para las comunidades indígenas, en materia político-electoral, está previsto en el artículo 20., apartado A, fracción III, de la Constitución General de la República.

el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y anti-formalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

Una propuesta inquietante

Aunado a todo lo anterior, el autor de este opúsculo considera que, para tener un sistema integral de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, individualmente considerado u organizado en forma distinta a los partidos políticos, se debe ampliar la legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad, a fin de controvertir leyes electorales, federales y locales, según lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución federal, concediendo el derecho de impugnación no sólo a los partidos políticos, nacionales o locales, según el caso, sino también a los ciudadanos, a las agrupaciones políticas y a cualquier otra forma de organización de los ciudadanos, siempre que tenga fines político-electorales, con lo cual se lograría un mejor acceso a la justicia electoral.

Queden, por el momento, las anteriores anotaciones como un avance de lo que puede ser un estudio más amplio y mejor.

El control de los procesos electorales en el sistema europeo e interamericano

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

INTRODUCCIÓN

Samuel Huntington,¹ bautizó como la tercera ola de democratización al resurgimiento de la institución en diversos países del mundo. En América Latina se puede considerar que este fenómeno data de 1978. En ese momento sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela calificaban como democracias *semiconsolidadas*.

Manuel Carrillo Poblano² sostiene que “A partir de la década de los ochenta hemos sido testigos de un proceso de resurgimiento, desarrollo y consolidación de las instituciones, los procedimientos y las prácticas que le son inherentes a la democracia representativa”.

Este proceso comprende un amplio espectro de las experiencias de transición de regímenes autoritarios o totalitarios a otros de carácter democrático y experiencias de reforma y cambio político donde se ha logrado consolidar y perfeccionar instituciones democráticas preexistentes.

El nivel más bajo de presencia de la democracia representativa en América Latina se alcanzó en las décadas de los sesenta y de los setenta. A las dictaduras de la región se sumaron regímenes militares en casi todos los estados sudamericanos: Brasil, en 1964; Argentina, en 1966 y 1976; Perú, en 1968; Ecuador, en 1972; Chile y Uruguay, en 1973.

¹Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

²Manuel Carrillo Poblano, *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral. Elecciones y justicia en España y México 2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 429 y ss.

A la par que en las dictaduras fueron eliminadas las elecciones, otros países con regímenes autoritarios llevaban a cabo procesos electorales con relativa regularidad, pero con dudosa credibilidad. Tal es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y México. Las condiciones de la competencia carecían sobre todo de un régimen de libertades, presentándose con frecuencia el reclamo de las suposiciones respecto de fraudes electorales.

En el contexto mundial, el renovado proceso democratizar, la tercera ola, inicia con la caída de los regímenes autoritarios de España, Grecia y Portugal en los años setenta, siendo el punto culminante las diversas experiencias democratizadoras que se producen a finales de los ochenta en los llamados países europeos de la cortina del Este.

En América Latina dos acontecimientos relevantes alientan el resurgimiento o consolidación, en su caso, de instituciones y prácticas democráticas: 1) el desprestigio de los regímenes autoritarios y las dictaduras militares generadas al anterior de los diferentes países de la región (debido a sus débiles logros en materia económica y social y la ausencia de un régimen de libertades políticas y civiles), y 2) el fin de la Guerra Fría (1989-1991); la desideologización de la política se tradujo en escala internacional en un alejamiento, en un abandono de los apoyos y soportes que en determinado momento actuaron para proteger regímenes dictatoriales o autoritarios que respondían a las lógicas del capitalismo o de su contrario, el socialismo real.

Es interesante hacer notar que con excepción de Nicaragua, Panamá y Haití, en donde por vía violenta se pretende derrocar a los regímenes autoritarios, el resto de los países latinoamericanos centra sus esfuerzos modernizadores en el establecimiento de nuevas reglas del juego, claras, estables y democráticas para resolver el tema de fondo: el acceso pacífico y legal al poder. "Las elecciones democráticas se convirtieron en el factor fundamental para tener la posibilidad de arreglar y resolver los conflictos sociales en la arena política de manera pacífica. Para ello se trabaja en las reglas del juego democrático."³

³*Ibidem*, p. 431.

MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS
EN LOS ÁMBITOS INTERNO, INTERNACIONAL
Y UNIVERSAL DE AMÉRICA LATINA

Como señalamos en la introducción, el esfuerzo democrático latinoamericano en la nueva era se centró en el establecimiento de reglas claras y democráticas, lo cual se tradujo en la incorporación de los derechos políticos y de su protección o garantía jurídica en los textos constitucionales.

Daniel Zovatto⁴ indica que en

el constitucionalismo latinoamericano, las cartas fundamentales que se señalan a continuación contienen una referencia expresa de los derechos políticos, como es el caso de Colombia (artículo 40), Costa Rica (artículos 90-98), Ecuador (artículos 33-38), El Salvador (artículo 72), Guatemala (artículo 136), México (artículos 35, 41, 99, 116), Nicaragua (artículos 47-55), Panamá (artículos 126-129), Paraguay (artículos 117), Perú (artículo 35) y Venezuela (artículo 114)...

Los derechos políticos, nacidos, reconocidos y desarrollados en el ámbito del derecho interno, han venido siendo objeto de una progresiva internacionalización. El primer reconocimiento internacional de estos derechos tuvo lugar en el ámbito regional americano, con la adopción, durante la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El artículo XX de dicha declaración expresa:

Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Por otro lado, en el ámbito universal de las Naciones Unidas, los derechos políticos fueron nuevamente objeto de expreso reconocimiento al adoptarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) cuyo artículo 21 dispone:

⁴Daniel Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 32 y ss.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La internacionalización de los derechos políticos ha sufrido, en estos 40 años, una notable evolución, habiendo pasado de su mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar la vigencia y protección de los mismos. En efecto, los derechos políticos aparecen actualmente regulados, en cuanto derechos exigibles en el campo internacional, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como *Pacto de San José* de 1969⁵ establece en su artículo 23 lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos.

1. todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país;
2. la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, na-

⁵El 2 de febrero de 1984, México suscribe dicho documento, comprometiéndose a la creación de un continente americano dentro del cual se observen instituciones democráticas que permitan la libertad personal y la justicia social, sobre la base de un respeto de los derechos del hombre (N.A.).

cionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Concluye Zovatto diciendo que de este modo los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada de manera exclusiva a la jurisdicción interna o doméstica, y si bien la determinación de quiénes son las personas legalmente capacitadas para ejercerlos o de quiénes son ciudadanos continúa siendo competencia de las constituciones o de las leyes internas, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido en el terreno internacional, aunque, desde luego, de manera subsidiaria a la protección interna.

Algunas diferencias entre el sistema regional americano de promoción y protección de los derechos humanos y el sistema universal

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre hace una enumeración individualizada no sólo de los derechos humanos, sino que incluye los deberes. En efecto, la Declaración establece de manera mucho más detallada la interrelación entre los deberes y los derechos, tanto en lo general como en lo particular en materia de derechos y deberes políticos.

Así, el artículo XX de la Declaración Americana regula el derecho de sufragio y de participación política, y por su lado en los artículos XXXII y XXXVIII establecen el deber de votar y el deber de abstenerse de actividades políticas en país que no sea el propio.

La Declaración Americana hace énfasis en la correlatividad de los deberes y derechos que la persona tiene en lo individual, en la sociedad a la que pertenece y en la comunidad internacional.

El propio artículo XXVIII de la Declaración establece el fundamento en la concepción y alcance de los derechos del hombre:

Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y el desenvolvimiento democrático.

Regulación de la democracia en el sistema regional americano de promoción y protección de los derechos humanos

Otra diferencia radica en la aceptación que el sistema interamericano hace de la democracia representativa. Daniel Zovatto realizó un interesante estudio al respecto.⁶

Es necesario destacar la estrecha relación e interdependencia que en el sistema interamericano existe entre la democracia representativa, el ejercicio de los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos. Efectivamente, tanto la Carta de la Organización de Estados Americanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos consagran la importancia de la democracia en el sistema regional de protección de los derechos humanos. La Convención establece en su preámbulo lo siguiente:

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Más aún, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a la democracia representativa como la forma que abierta y explícitamente adoptaron los estados miembros de la Organización de Estados Americanos. Este organismo regional americano, a diferencia de la Organización de las Naciones Unidas, incorporó una norma expresa en su carta constitutiva que amplía la alusión hecha en el preámbulo. Es así como el artículo 3. d sostiene:

La solidaridad de los estados americanos y los altos fines que en ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Es necesario señalar que la Comisión Interamericana utiliza el término democracia en forma flexible, sin criterios rígidos o dogmáticos, subrayan-

⁶*Ibidem*, pp. 37 y 38.

do el concepto más con criterio jurídico y político que ideológico. En este sentido, la Comisión ha expresado:

En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado, o la elección y las atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde pueden darse los valores humanos plenos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece su posición respecto a este tema mediante la opinión consultiva OC-13/93, que dice lo siguiente:

Como ya lo ha dicho la Corte, el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías (según el Pacto de San José) es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Ha señalado también la Corte que el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables y que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

En el continente americano se ha recalcado hace poco el tema de la democracia y los derechos humanos. En este sentido, Cancado Trindade describe la relevancia del tema a partir de la Asamblea General de la OEA de 1990 mediante la Declaración de Asunción, que califica a la democracia representativa como el sistema político que más adecuadamente garantiza los fines y propósitos del sistema americano. Asimismo, arguye Cancado Trindade, que en 1991 la Asamblea General fortaleció ese sistema de gobierno al adoptar cuatro instrumentos: a) el Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del sistema interamericano, a favor de la “defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”; b) la resolución 1080, por la cual se encomendó al Consejo Permanente de la OEA la elaboración de propuestas de incentivos a la “preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos en la región”; c) la resolución 1087, sobre la

educación para la participación democrática, y d) la resolución 1412, sobre el fortalecimiento de la OEA en materia de derechos humanos (Nieto Navia, 1994). Como complemento a la resolución 1080, la Asamblea General de la OEA de 1992 adoptó la Declaración de Nassau, que indica el compromiso de crear en ese organismo regional mecanismos para apoyar a los estados miembros en la preservación y el fortalecimiento de la democracia representativa.

De ahí la importancia que los derechos políticos tienen dentro de los instrumentos internacionales para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, tomar parte en el gobierno y en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL ELECTORAL EN EL CONTINENTE AMERICANO

Manuel Carrillo⁷ sostiene que dado el contexto de exigencia democrático-electoral, aunado a las actividades de observación electoral, tanto nacional como internacional en la década de los ochenta, surgieron un conjunto de instituciones que buscaban el objetivo genérico de promover la democracia electoral. Como organismos internacionales tenemos fundamentalmente a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos; como organismos no gubernamentales la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro Carter; como organismo intergubernamental, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. A continuación se hace una breve reseña de estos organismos.

La Organización de las Naciones Unidas

Contexto y objetivos de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas

La Unidad de Asistencia Electoral de la ONU se estableció en 1992 en aplicación del mandato de la Asamblea General al Secretario General median-

⁷Manuel Carrillo Poblano, *op. cit.*, pp. 433 y ss.

te de la resolución 43/137, "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", del 17 de diciembre de 1991. Esta decisión tiene su origen en las recomendaciones formuladas por el Secretario General en el primer informe que se realizó sobre el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, el 19 de noviembre de 1991.

Esta unidad es responsable de la coordinación de actividades del sistema de las Naciones Unidas en el campo de la asistencia electoral; asimismo, apoya al subsecretario General para Asuntos Políticos en sus labores como el punto focal para dichas actividades.

Las tareas de esta Unidad son las siguientes:

- realizar un examen de las peticiones de verificación electoral o de asistencia electoral y canalizarlas a la oficina o programa apropiado;
- velar por que se brinde una respuesta cuidadosamente ponderada a tales peticiones;
- utilizar los conocimientos adquiridos para crear una memoria institucional de la experiencia de las Naciones Unidas en materia electoral;
- preparar y mantener una lista de expertos internacionales que podrían prestar asistencia técnica y ayudar en la verificación de los procesos electorales.

La capacidad operativa de esta división se basa en la utilización racional de los medios de que dispone la Organización, así como los que puede obtener de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales y de los estados miembros.

Organización de los Estados Americanos

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)
de la Organización de Estados Americanos

Fue creada en la Asamblea General celebrada en junio de 1990, es la principal entidad de la Secretaría General de la OEA a cargo de las actividades de apoyo a los procesos de consolidación democrática en los estados miembros. Esta unidad fue creada con el objetivo principal de prestar asesoramiento y apoyo a los estados miembros para fortalecer sus instituciones y procedimientos democráticos.

En este punto es importante reafirmar que el objetivo primordial del área de asistencia técnica electoral es cooperar para hacer sostenibles los procesos de desarrollo y crecimiento institucional de la autoridad electoral de cada uno de los estados miembros que lo soliciten, fortaleciendo su papel de garantes de la voluntad popular, pero igualmente en brindar asistencia y apoyo a las iniciativas dirigidas a promover la participación ciudadana como aval de la consolidación de la democracia.

El desarrollo de sus actividades considera seis áreas fundamentales de acción:

1. fortalecimiento institucional;
2. modernización de los sistemas electorales;
3. automatización de procesos electorales;
4. modernización de los registros civiles;
5. promoción de la participación ciudadana;
6. misiones de asistencia.

Fundación Internacional para Sistemas Internacionales (IFES)

Es una organización privada sin fines de lucro creada en 1987 con el fin de apoyar a las instituciones democráticas electorales y cívicas en las democracias emergentes, en desarrollo y consolidadas. Su enfoque no partidario y técnico ha permitido que esta institución lleve a cabo proyectos, conferencias y actividades de observación electoral en más de 85 países. Dentro de sus actividades, sobresalen las siguientes:

- evaluaciones técnicas preelectorales;
- asistencia técnica *in situ*;
- capacitación para el personal electoral;
- suministro de equipos y materiales electorales;
- educación electoral y cívica;
- observación electoral.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos fundado en 1983; sustenta su acción en los principios de la de-

mocracia representativa y el Estado de Derecho. Sus fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones y la democracia, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

El IIDH/CAPEL estructura su labor en la región a partir de seis ejes fundamentales:

1. asistencia técnica electoral;
2. misiones de observación electoral;
3. programas de educación cívico-electoral;
4. actividades de educación, promoción y capacitación;
5. fortalecimiento de los partidos políticos;
6. proyectos de investigación y publicaciones.

Su ámbito de acción le ha permitido desarrollar actividades en el marco de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), organizaciones en las que fungió como Secretaria Ejecutiva, calidad bajo la cual se ha insertado en la dinámica democrática de nuestros países como facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia.

Centro Carter

Este centro fue fundado en 1982 por el ex Presidente de Estados Unidos de América, James Carter, y es apoyado por grupos sin filiación partidista y sin fines de lucro. Su propósito es solucionar conflictos, promover la democracia y proteger los derechos humanos.

El Centro Carter, en colaboración con la Universidad de Emory, está regido por un compromiso fundamental hacia la defensa de derechos humanos, el monitoreo de los procesos electorales y el fortalecimiento de las democracias con base en el desarrollo económico, entre otros objetivos.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Es un organismo intergubernamental, establecido en 1995 a instancia de 14 gobiernos comprometidos con la promoción de la democracia y la asistencia en procesos electorales alrededor del mundo. Sus objetivos son:

- promover la democracia sustentable en todo el mundo;
- ampliar el conocimiento, la implementación y la difusión de normas y lineamientos aplicables al pluralismo multipartidista y a los procesos democráticos;
- fortalecer y apoyar la capacidad nacional para desarrollar completamente todas las herramientas al alcance de la democracia;
- proporcionar un lugar de reunión para el intercambio entre aquellos interesados en los procesos electorales, en el contexto de construcción de instituciones democráticas;
- promover la transparencia, legalidad, profesionalismo y eficiencia de los procesos electorales en el contexto del desarrollo democrático.

RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNO

Loretta Ortiz Ahlf⁸ sostiene que en Iberoamérica se cuenta con dos procedimientos de vinculación formal de los derechos internos con el derecho internacional.

El primero es el de la remisión directa o “remisión en blanco”, por medio del cual la norma o normas internacionales gozan de aplicación directa en el derecho interno.

El segundo es el de la incorporación de normas internacionales tras haber cumplido determinados requisitos de derecho interno, lo cual condiciona la aplicabilidad del derecho internacional.

Derivado de estos dos sistemas de incorporación del derecho internacional al nacional es posible clasificar en cuatro grupos las constituciones de la región:

- 1) *Primer grupo*: silencio, donde se ubican las constituciones más antiguas, que tienen mayores dificultades de rearticulación interna para

⁸Loretta Ortiz Ahlf (coord.), *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia de política exterior y derechos humanos*, México, Porrúa, 2004, pp. 3 y ss.

reordenar las pirámides de jerarquía normativa, como es el caso de México.

- 2) *Segundo grupo*: integrado por las constituciones de los países centroamericanos con una tendencia integracionista muy marcada.
- 3) *Tercer grupo*: constituciones que pugnan por los procesos de integración, pero que no han articulado los mecanismos, ni han redistribuido las competencias desde el punto de vista normativo y recurren a cláusulas programáticas, no directamente operativas, como lo fue la Constitución de Ecuador.
- 4) *Cuarto grupo*: aquellas constituciones donde no sólo se ha aceptado la preeminencia del derecho internacional, sino que además se han articulado los mecanismos y procedimientos tendientes a la solución de problemas concretos, considerando un nuevo rango constitucional para los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Se ubican en este grupo Argentina, Colombia, Honduras, Guatemala y recientemente Ecuador.

Sea cual sea el procedimiento de incorporación que se adopte, es indudable que hay una exigencia de la comunidad internacional y una necesidad sobre todo de los sistemas de justicia nacional de fundamentar las sentencias que versan sobre derechos humanos en derecho internacional para preservar, consolidar y expandir el núcleo duro de los derechos inherentes a toda persona, para lo cual es necesario considerar del mismo rango que el texto constitucional a los tratados en esta materia, es decir, como complementarios de las mismas constituciones, con una visión garantista y antiformalista que permita a todos los ciudadanos tener acceso pronto y expedito a una justicia profesional, objetiva y humana.

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos comentado en líneas arriba, en 1969 la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó en Costa Rica una conferencia especializada para redactar un tratado sobre derechos humanos. Al producto de esta conferencia se le llama Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Es hasta 1978 cuando la Convención es ratifi-

cada por el onceavo estado miembro de la OEA (número mínimo de estados miembros requerido para la vigencia del acuerdo). A la fecha 24 de los 34 países de la OEA lo han ratificado.

La Convención Americana, al igual que la Convención de Europa de los Derechos Humanos vigente desde 1953, prevé mecanismos de cumplimiento, dirigidos a asegurar el respeto de los derechos humanos. Las instituciones encargadas del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Esta Comisión fue originalmente concebida en 1959 como un intento de la OEA de detener la violación masiva de los derechos humanos del pueblo cubano. La primera Comisión estuvo integrada por siete juristas de los estados miembros y se instaló en 1960.

La Comisión inicialmente carecía de la competencia para tramitar denuncias individuales provenientes de personas u organizaciones que reclamaban violaciones a los derechos humanos cometidos por estados miembros. Esta omisión se cubrió en 1967 con la modificación de los Estatutos de la Comisión hecha por la OEA. Desde entonces la Comisión está facultada para dar trámite a este tipo de denuncias.

La Comisión obtuvo su reconocimiento jurídico como órgano de la OEA por medio del Protocolo de Buenos Aires de 1967 y tiene su sede en Washington, D.C., Estados Unidos.

La Comisión se integra por siete miembros electos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los estados miembros; deben ser personas de alta autoridad moral y expertos en materia de derechos humanos. Son electos por un periodo de cuatro años y podrán ser reelectos una sola vez.

La Comisión, respecto a los estados miembros de OEA, tiene las siguientes atribuciones:

- estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y

sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

- preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- solicitar de los gobiernos de los estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la OEA, le formulen los estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los estados que no son partes;
- practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y
- presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General de la OEA.

En relación con los estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- diligenciar las peticiones y otras comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención;
- comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención;
- solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas;
- consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los estados americanos;
- someter a la consideración de la Asamblea General de la OEA proyectos de protocolos adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades, y
- someter a la Asamblea General de la OEA, para lo que estime conveniente, por conducto del Secretario General, propuestas de enmienda a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación con los estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además, las siguientes atribuciones:

- prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;
- verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.

El autor Brandon M. Olivera Lovon⁹ detalla los trámites que se desenvuelven ante el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos:

Denuncias individuales

Cuando un individuo o grupo considera que ha habido una violación de los derechos humanos, pueden enviar la denuncia a la Secretaría de la Comisión en Washington, D.C.

Se debe nombrar a la víctima, si es posible, describir las circunstancias de la violación y hacer una acusación en contra de uno o varios agentes del Estado miembro de la OEA. La comisión no considerará denuncias de crímenes comunes, ya que deben ser tratados por los tribunales nacionales.

La denuncia debe firmarse aunque el nombre del denunciante será confidencial a menos de que se de autorice expresamente mencionarlo. Se trata de proteger al denunciante de represalias.

El peticionario no necesariamente debe ser ciudadano del país en contra del cual va dirigida la demanda. Los denunciantes a veces son las propias víctimas de supuestas violaciones y con frecuencia las ONG son las que median por las víctimas. Las denuncias usualmente se transmiten por

⁹Brandon M. Olivera Lovon, subsecretario Regional de Organización del PPC en Perú.

medio de una carta; sin embargo, no interesa el medio de comunicación sino el contenido.

La denuncia en cuanto se recibe en la Secretaría de la Comisión es analizada para determinar si en efecto señala los hechos que, de ser ciertos, violarían uno o más derechos humanos, en los términos de la Convención o Declaración Americana, en los países que no han ratificado.

Uno de los abogados de la Comisión hace una determinación preliminar para asegurarse de que el denunciante haya agotado los recursos legales internos disponibles en el Estado donde se dio la violación. Este requisito de procedimiento se conoce como agotamiento de recursos internos o principio de definitividad. En otras palabras la Comisión no reemplaza los sistemas jurídicos penales, civiles o administrativos de los estados miembros; al contrario, la Comisión admite la denuncia únicamente cuando esté convencida de que se han utilizado y agotado los recursos legales disponibles.

Esta regla está sujeta a excepciones, cuando está claro que los recursos legales internos no son efectivos, ya sea porque no hay en el país un mecanismo de debido proceso legal o porque se le haya negado al denunciante el acceso a los recursos legales. La Comisión en ese caso procederá a tramitar la denuncia sin más. Otra excepción ocurre cuando ha habido un atraso irrazonable en dictar sentencia final dentro del sistema legal interno. Además se hace una excepción cuando la persona carece de los medios económicos.

Cuando un denunciante alega que no ha podido agotar los recursos internos el Estado tiene la obligación de probar lo contrario. Si el Estado prueba que aún no se han agotado los recursos internos, se considerará la denuncia inadmisibile. Cuando una denuncia es enviada a un gobierno éste tiene 180 días para responder los cargos. La Comisión, al recibir la respuesta la envía al denunciante para sus observaciones. Una vez hecho lo anterior estas observaciones son enviadas al gobierno para su respuesta final.

Una vez que se ha tenido el intercambio de las denuncias, respuestas y observaciones y en los casos en los que la Comisión considera que ha habido violación de los derechos humanos, ésta se pone a disposición de las partes con miras a llegar a un acuerdo amistoso. Si se llega a un acuerdo justo la Comisión archiva la denuncia y podrán publicarlo, si así las partes lo desean, mediante un comunicado de prensa, o en el informe anual, pero si no se llega a un acuerdo la Comisión redactará un informe.

En ese informe la Comisión debe detallar los procedimientos que se siguieron en el asunto, así como los hechos importantes establecidos y su conclusión sobre el fondo del caso. Además formulará recomendaciones en estos informes y procederá a enviarlos a ambas partes con la solicitud de que se mantengan confidenciales por cierto tiempo.

En caso de que el gobierno incumpla con las recomendaciones de la Comisión, ésta ordenará la publicación del informe anual a la Asamblea General de la OEA o bien enviará el informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que sea litigado ante este tribunal como un caso contencioso.

Visitas in loco

Tienen varios propósitos; el primero es la búsqueda de información, ésta, como órgano principal de la OEA en el campo de los derechos humanos, es el responsable de evaluar la situación de los derechos humanos en los estados miembros y debe reportarla a la Asamblea General, o en casos de emergencia, a la reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

En algunos casos la búsqueda de información se limita a aspectos específicos; sin embargo, la más común es que las *visitas in loco* busquen evaluar el clima general de derechos humanos en un Estado miembro. Otro de los propósitos es el de enfocar la opinión pública, tanto nacional como internacional, en lo referente a los derechos humanos. A veces este llamado de atención al público provoca el efecto de interrumpir el ciclo de violencia que está viviendo o que vivió un país. También estas visitas permiten propiciar un buen diálogo entre la Comisión y los principales actores nacionales en el área de los derechos humanos, y así lograr una mejor apreciación de las circunstancias del país.

Otro beneficio es la oportunidad de contribuir de manera concreta en la solución de verdaderos problemas.

También ofrecen al ciudadano común de un país la oportunidad para presentar sus puntos de vista sobre la situación de los derechos humanos, del país o sobre denuncias específicas de supuestos abusos. Para esto la Comisión utiliza formularios de denuncia publicados en los cuatro idiomas oficiales de la OEA; español, inglés, portugués y francés.

Las *visitas in loco* que requieren ya sea la invitación o al menos la anuencia del gobierno en cuestión, le provee a los gobiernos la oportuni-

dad de que demuestren su apertura y buena disposición para reconocer los problemas en el área de los derechos humanos. Un gobierno que sinceramente quiera reconocer o explicar a la comunidad internacional y a su propio pueblo la situación de los derechos humanos en su territorio puede utilizar una de las visitas de la Comisión para este propósito.

Aunque un país no está obligado admitir la entrada de la Comisión a territorio nacional, una vez que lo haga debe aceptar ciertas condiciones mínimas. De ahí que la Comisión insiste en tener libertad absoluta de movimiento cuando lleva a cabo sus visitas. A los representantes del gobierno diplomáticamente se les prohíbe ingresar a las reuniones privadas.

Los gobiernos que invitan a la Comisión tienen que garantizar que las personas u organizaciones que se presenten ante la Comisión no sufrirán ninguna represalia. Esta garantía es difundida por los medios de comunicación locales y nacionales al principio de la visita de la Comisión para que la ciudadanía se sienta en libertad de acudir a la Comisión si así lo desea.

Las visitas de la Comisión históricamente han venido como una respuesta a problemas de derechos humanos en gran escala o por lo menos en algunos casos a situaciones particulares limitadas, pero de mayor gravedad. Cuando la Comisión decide que se requiere de una *visita in loco*, el presidente o el secretario Ejecutivo normalmente tienen una conversación informal con el gobierno en cuestión, con frecuencia por medio de su embajador y representante ante la OEA. El Presidente explica el interés de la Comisión y sugiere que el gobierno considere invitar a la Comisión para que lleve a cabo su investigación. Si no se da la invitación la Comisión envía una solicitud de anuencia por escrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, explicando sus preocupaciones y fijando las fechas.

Una vez que se acuerde la visita, un funcionario de la Secretaría de la Comisión prepara la misión durante la visita, el funcionario hace todos los arreglos de logística, incluyendo reservaciones de hotel, alquiler de transporte, seguridad, etcétera. Se preparan reuniones con el Ministerio del Interior, Canciller, Ministro de Defensa, Procurador General, Ministro de Salud, Trabajo, Asuntos Indígenas. También con oficiales gubernamentales de derechos humanos, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, al igual que con cualquier autoridad gubernamental autónoma, como por ejemplo el *ombudsman* (defensor de los habitantes). Asimismo, se programan reuniones con miembros del Poder Judicial, normalmente el Presidente y los jue-

ces de la Corte Suprema de Justicia durante estas visitas y observaciones *in situ*; se trata de visita a cárceles y pueblos, para tener una mejor idea de la situación del país. También se reúne con miembros de la Iglesia, ONG, medios de prensa, movimientos de trabajadores, industrial, comercial y agrícola, además de reuniones con los líderes políticos. Dependiendo de la composición demográfica se recibe además a representantes de los indígenas.

Cuando se presenta ante la Comisión una denuncia de violación a los derechos humanos durante una visita *in situ*, se toman los nombres de los testigos y de las víctimas, mediante equipo de video, y a veces ante notario público. Este testimonio constituye evidencia valiosa para su uso posterior en casos contenciosos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión, después de realizadas las entrevistas y audiencias en un país, no se encuentra en condiciones de emitir un informe con recomendaciones y conclusiones sino que debe esperar a analizar el material con tiempo. La Comisión prepara un informe que será publicado posteriormente ya sea como un informe especial o dentro del contexto de su Informe anual a la Asamblea General de la OEA. Los informes son preparados por los abogados de la Comisión, los cuales se adhieren al formato de la Declaración Americana o Convención según sea el caso.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano judicial de la OEA que goza de autonomía frente a los demás órganos de aquélla y tiene su sede en San José de Costa Rica. Su propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el mencionado *Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue establecida como consecuencia de haber entrado en vigor, el 18 de julio de 1978, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica", al ser depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado miembro de la OEA. La Convención fue adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica.

Los dos órganos de protección de los derechos humanos previstos por el artículo 33 de la Convención Americana son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos órganos tienen la función de asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención.

La Corte está integrada por siete jueces, nacionales de los estados miembros de la OEA, que cumplen un mandato de seis años. Actúan a título personal y son elegidos “entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos” (artículo 52 de la Convención). Conforme al artículo 8 del Estatuto, el Secretario General de la OEA solicita a los estados partes en la Convención que presenten una lista con los nombres de sus candidatos para jueces de la Corte. De acuerdo con el artículo 53.2 de la Convención, cada Estado parte puede proponer hasta tres candidatos.

Brandon Olivera Lovon describe las distintas competencias de la Corte así como los procedimientos judiciales que se tramitan ante ella:

De acuerdo con la Convención, la Corte ejerce función jurisdiccional y consultiva. La primera se refiere a la resolución de casos en que se ha alegado que uno de los estados partes ha violado la Convención y la segunda a la facultad que tienen los estados miembros de la Organización de consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o “de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los estados americanos”. También podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos de la OEA señalados en la Carta de ésta.

La competencia contenciosa de la Corte

El artículo 62 de la Convención establece la competencia contenciosa de la Corte:

1) Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2) La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o con la condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros estados miembros y al Secretario de la Corte.

3) La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Como los estados partes pueden aceptar la competencia contenciosa de la Corte en cualquier momento, es posible invitar a un Estado a hacerlo para un caso concreto. De acuerdo con el artículo 61.1 de la Convención, “sólo los estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”. El artículo 63.4 de la Convención incluye la siguiente disposición concerniente a los fallos de la Corte: cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

El inciso 2 del artículo 68 de la Convención dispone que la parte “del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”.

El artículo 63.2 de la Convención señala que: en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

El fallo emitido por la Corte es “definitivo e inapelable”. Sin embargo, “en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo” (artículo 67 de la Convención). Los estados partes “se compromete-

ten a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes” (artículo 68 de la Convención).

La competencia consultiva de la Corte

El artículo 64 de la Convención dice textualmente:

1. Los estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

El derecho de solicitar una opinión consultiva no se limita a los estados partes en la Convención; todo Estado miembro de la OEA tiene capacidad de solicitarla.

Igualmente, la competencia consultiva de la Corte fortalece la capacidad de la Organización para resolver los asuntos que surjan por la aplicación de la Convención, ya que permite a los órganos de la OEA consultar a la Corte, en lo que les compete.

Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte

Veinte estados partes han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Ellos son: Costa Rica, Perú, Venezuela, Honduras, Ecuador, Argentina, Uruguay, Colombia, Guatemala, Suriname, Panamá, Chile, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Haití, Brasil y México.

Procedimientos ante la Comisión

Antes de abordar un caso, la Corte debe asegurarse de que los trámites ante la Comisión (artículos 48 a 50) se hayan cumplido (Convención, artículo 61.2).

Esto no convierte a la Corte en instancia de la Comisión, porque ésta no es un órgano jurisdiccional. La Corte es tribunal de única instancia que decide “si hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención” (artículo 63.4) una vez que los estados partes o la Comisión le

sometan el caso (artículo 61.4, artículo 50 del Reglamento de la Comisión). La Comisión tiene una función investigadora de los hechos denunciados como violación de los derechos humanos consagrados en la Convención, que es necesario cumplir en todas las hipótesis, a menos que se trate de un caso de mero derecho.

Es también el órgano ante el cual el Estado afectado suministra inicialmente las informaciones y alegatos que estime pertinentes. Pero es además, y esto constituye un aspecto fundamental de su papel dentro del sistema, el órgano competente para recibir denuncias individuales, es decir, ante el cual pueden acudir para presentar sus quejas y denuncias las víctimas de violaciones de derechos humanos y las otras personas señaladas en el artículo 44 de la Convención.

Sin embargo como la competencia de la Corte se refiere únicamente a violaciones de derechos humanos (artículos 44 y 45 de la Convención), la de la Corte, en cambio, comprende también la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención (artículo 62.3 de la Convención), resultaría posible a un Estado someter a la Corte, de manera directa, un caso referente a otros asuntos diferentes a la violación de derechos humanos, como sería lo referente a las inmunidades diplomáticas de los miembros de la Comisión.

Papel de la Comisión ante la Corte

La Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte, según el artículo 57 de la Convención; la Comisión actúa en defensa de la persona humana víctima de una violación de los derechos y por ello la representa.

La Comisión es, además, el órgano del sistema de protección que cumple una clara función de ministerio público del sistema, es decir, investiga los hechos y acusa, llegado el caso, a los estados ante la Corte.

El fallo y su interpretación

Cuando se haya comprobado una violación, la Corte producirá el fallo, definitivo y no sujeto a apelación, pero sí a interpretación por la misma Corte a solicitud de cualesquiera de las partes de conformidad con el artículo 67 de la Convención.

El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia incluye la facultad de interpretación (artículo 60) y el recurso de revisión (artículo 64); este últi-

mo “cuando se basa en el descubrimiento de un hecho de naturaleza decisiva, hecho que no era conocido, cuando se produjo el fallo, por la parte que pide la revisión, siempre y cuando su ignorancia no se deba a negligencia”, lo cual corresponde igualmente a la práctica de otras cortes internacionales y de tribunales de arbitraje.

Contenido

De conformidad con el artículo 63 de la Convención. El fallo dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, y si fuere el caso el pago de una justa indemnización. A su vez el artículo 68.2 dispone que la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se pueda ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

La indemnización es, de acuerdo con lo anterior, el sistema para que la protección de los derechos humanos no se quede en mera condena moral y es también lo que distingue a la Convención Americana de la Europea, que carece de una disposición similar. Es obvio, sin embargo, que no siempre, ni en todos los eventos, un fallo contendrá tal disposición, pues en muchos basta el regreso al *statu quo* anterior o la orden de cesar en una violación.

Medidas provisionales

Una parte muy importante de esta jurisdicción contenciosa son las medidas provisionales que la Corte pueda adoptar, en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas (artículo 63 de la Convención). La Corte puede aplicar dichas medidas en los casos en que tenga ante sí para resolver o en asuntos que aun no sometidos a su conocimiento así lo solicite la Comisión.

Informe anual

En su informe anual a la Asamblea General de la OEA la Corte señalará los casos en que un Estado parte no haya dado cumplimiento a sus fallos (artículo 65 de la Convención) y hará las recomendaciones pertinentes. De acuerdo con el artículo 68 los estados partes de la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte.

Jurisdicción consultiva

La Corte puede ser consultada de acuerdo con el artículo 64 de la Convención por todos los estados miembros de la OEA y por todos los órganos mencionados en el capítulo X de la Carta. La Comisión es uno de estos órganos.

Objeto de la interpretación

La Corte puede dar opiniones en relación con la interpretación de la Convención “o de otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos” (artículo 64 de la Convención). La expresión “otros tratados” fue interpretada por la misma Corte en el sentido que se refiere a

toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estado ajeno al sistema interamericano. La Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que la petición excede los límites de su función.

Procedimiento de las opiniones consultivas

El artículo 55 del Reglamento dispone que la Corte aplicará al trámite de las opiniones consultivas las disposiciones del título II del reglamento que se refieren a los casos contenciosos en la medida en que las juzgue compatibles.

Sobre este tema la Corte opinó que no hay nada en la Convención que sirva para fundamentar la extensión de los requisitos para el ejercicio de su jurisdicción contenciosa de la Corte al ejercicio de la función consultiva. Es muy claro, más bien, que el ejercicio de la competencia consultiva de la Corte está sometida a sus propios prerequisites que se refieren a la identidad y a la legitimación reconocidas a los entes con derecho a solicitar una opinión, es decir, a los estados miembros y los órganos de la OEA, en lo que les compete.

Cuarta parte

**Escenarios políticos
hacia el 2012**

¿Cómo llegará el sistema de partidos a las elecciones de 2012?

Francisco José Paoli Bolio

PREÁMBULO

En esta reflexión pronóstica pretendo dibujar algunos rasgos del *sistema de partidos* sin tratar de caracterizar a cada uno de ellos de manera completa. Ciertamente el conocimiento de cada partido es requisito para analizar el funcionamiento del sistema. Ahora me concentraré en algunos elementos que nos dejen ver al sistema y como conjunto, es decir, analizaré la *interactuación* entre los partidos nacionales registrados de nuestro país.

Maurice Duverger dice que un sistema de partidos se conforma cuando un conjunto de ellos en un país actúan durante un periodo relativamente largo, cuando un número de organizaciones y los ciudadanos pueden identificar sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones, sus alianzas y la forma en que se oponen entre ellas. Las alianzas pueden ser amplias o parciales; las oposiciones se dan normalmente respecto de ciertos asuntos y en ocasiones también pueden ser oposiciones polarizadas o diametrales.

Cuando el conjunto de partidos opera de manera estable en una nación, puede decirse que se ha constituido un sistema de partidos (SdP). El mismo Duverger apunta: "El sistema de partidos en un país es un elemento esencial de sus instituciones políticas: tiene tanta importancia como los órganos oficiales del Estado establecidos por la Constitución."¹ Además, el famoso politólogo francés nos da otra pista sobre los sistemas electorales: ellos tienen influencia en el tipo de sistemas de partidos que

¹*Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1996, p. 167.

se forma en un país y, desde luego, en los rasgos del sistema político en su conjunto.

Además debemos considerar que el sistema de partidos interactúa con los órganos del Estado nacional y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Debe analizarse en realidad como un subsistema que interactúa con otros: el electoral en primer término, los órganos del Estado, incluyendo a los autónomos, y el conjunto de OSC, sobre todo las que realizan una serie de actividades marcadamente políticas.

El número de partidos que participan en los procesos electorales es el primer dato que debemos analizar.² Después sus estructuras internas y su ideología (principios, programas) nos ayudan a detectar los posibles puntos de coincidencia entre ellos, que pueden conducir a las alianzas, coaliciones o acuerdos, y también a los desacuerdos o puntos de confrontación más enconados, lo cual tiende a evitar el acuerdo entre ellos.

El profesor Cesáreo Aguilera de Pratt, de la Universidad de Barcelona, propone algo que me ha parecido muy sugerente para el análisis: el estudio de un sistema de partidos “permite comprender adecuadamente el funcionamiento de los regímenes políticos, estudiándolos de modo global, pero sólo puede afirmarse que aquél existe cuando su estructura y formas de interacción se han consolidado”.³

Por último tendré en cuenta la prescripción del profesor Giovanni Sartori, cuando señala que los SdP deben analizarse atendiendo además de su número, a su peso electoral o la votación que reciben y los escaños que se alcanzan y sus interacciones para formar coaliciones parlamentarias o de gobierno.⁴ Además, el gran politólogo italiano prescribe que los partidos deben estudiarse en sus tendencias a la fragmentación.

En estas reflexiones sólo tendré ocasión de analizar dos factores: el número de los partidos mexicanos y algunos de sus principales acuerdos, para pasar con base en ellos a formular ciertas líneas de pronóstico hacia

²Giovanni Sartori dice al respecto: “El número de partidos indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles ‘corrientes de interacción’ que intervienen”, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 151.

³Cfr. *Balance y transformaciones del sistema de partidos en España (1977-1987)*, Universidad de Barcelona.

⁴Cfr. Capítulo 6 de su libro *Partidos y sistemas...*, *op. cit.*, pp. 163 y ss.

el horizonte cercano de 2012. Para ello me parece indispensable tener presentes algunos antecedentes sobre la formación del sistema mexicano de partidos en las últimas dos décadas.

EL SISTEMA MEXICANO DE PARTIDOS

Históricamente venimos de un sistema monolítico en el que tuvimos un partido dominante, que se transformó en hegemónico –en categorías sartorianas–, operó como *factotum* de la política mexicana por medio siglo: del final de los años veinte al final de los años ochenta del siglo xx. A mediados de esa última década se inició un proceso que fue estableciendo un sistema plural de partidos, con alguna capacidad de ellos para la competencia política electoral. En un principio la competitividad de los partidos se desarrolló en escala municipal y en algunos distritos federales. El partido opositor fundamental en esa etapa, Acción Nacional, se funda en 1939 y se mantiene por un tiempo largo como un partido testimonial, de ciudadanos y propuestas morales para la nación, que tuvo un crecimiento lento en sus primeras tres décadas y que empezó a mostrar un avance significativo en los momentos de la reforma política de 1964, conocida por la incorporación de los “diputados de partido”; después en la reforma de 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), en la que se establece el sistema mixto de representación con dominante mayoritaria. Este sistema electoral amplía notablemente la vía de la representación proporcional, abriéndolo a una cuarta parte de los diputados (100 de 400 que conformaron la Cámara en ese momento). En forma notable Acción Nacional se consolida como partido a partir de estas dos reformas y gana cada vez más posiciones municipales y legislativas (de mayoría relativa) y en un número reducido de distritos, durante la segunda mitad de la década de los ochenta. El ejercicio del poder incipiente, le permite al PAN ir desarrollando una voluntad de poder que no tenía y acrecentar su experiencia ejercitándolo, y también ir abandonando posiciones que pueden calificarse como *principistas* a ultranza. Por otra parte, con el crecimiento de la conciencia ciudadana impulsada por diversos movimientos sociales: magisteriales, profesionales y estudiantiles.

El partido hegemónico fue requiriendo cada día de mayor justificación y legitimación, por lo que se vio obligado a aceptar un sistema un poco más competitivo, que creó estímulos importantes en los partidos menores que lo acompañaban, a la sazón Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

La conciencia ciudadana crece en forma importante en ese tiempo y hay cada día más personas que están dispuestas a organizarse y a exigir sus derechos políticos. El último impulso para la formación del SdP son las elecciones de 1988, en virtud de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) experimenta una división mayor al escoger candidato presidencial. Entonces el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y un grupo de priistas decide salir y propiciar otra formación política para apoyar su candidatura presidencial y enfrentarla a la de Carlos Salinas de Gortari.⁵ El movimiento político electoral encabezado por Cárdenas, recibió el apoyo de centenares de organizaciones sociales y de cuatro partidos registrados, dos de ellos, el PPS y el PARM, con décadas de existencia como partidos menores claramente subordinados al PRI y al gobierno.⁶ El tercer instituto político que apoyó al ingeniero Cárdenas fue el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), y el cuarto fue el Partido Mexicano Socialista (PMS), que se había venido desarrollando con la integración de diversos grupos y movimientos de izquierda a partir del registro del Partido Comunista Mexicano en 1979. Después de las elecciones de 1988, que fueron consideradas fraudulentas, se funda el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que va a ser una de las tres columnas fundamentales del SdP de

⁵El movimiento encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas primero se forma como una corriente democratizadora al interior del PRI y al decidirse la candidatura de Carlos Salinas decide salir del partido tricolor y afiliarse en primer lugar al PARM. Después recibe el apoyo de otros dos partidos, que habían sido caracterizados como *paraestatales*, por su dependencia del gobierno, el PPS y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). La izquierda tradicional que venía evolucionando con distintas envolturas partidarias (Partido Comunista, reconocido en 1979; Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y Partido Mexicano Socialista (PMS), había lanzado a su propio candidato presidencial, el ingeniero Heberto Castillo, quien sostuvo una campaña presidencial con poco apoyo y decidió declinar al final de ella en favor de Cuauhtémoc Cárdenas. Esto último, permitió sumar un cuarto partido a su movimiento político electoral. Se formó con ellos el Frente Democrático Nacional (FDN), al que se sumaron cientos de OSC y, después de las elecciones de 1988, formar con personas y grupos que venían de ellos el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

⁶Estos partidos apoyaron por décadas las candidaturas presidenciales del PRI y alcanzaban sólo algunas posiciones en la Cámara de Diputados federal y en algunas locales.

nuestro país en los últimos 20 años. Este es el sistema que voy a describir e intentar calcular como arribará a las elecciones presidenciales de 2012.

Parece claro que el SdP en nuestro país puede ser clasificado como de “pluralismo limitado”, porque si bien son siete en la actualidad y han llegado a ser más en algunos procesos electorales, son sólo tres los partidos que reciben amplios márgenes de votación: PRI, PAN y PRD.

El sistema mexicano después de la elección federal de 2009 quedó conformado con siete partidos nacionales registrados. Los menciono por orden de aparición histórica: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Convergencia (PC) y Partido Nueva Alianza (PANAL). A las elecciones de julio de 2009 concurren ocho, pero uno de ellos, el Partido Socialdemócrata (PSD), no logró el 2 por ciento de la votación nacional requerida para sostener su registro.

El sistema de partidos actual está integrado por entidades de diverso tamaño y con formas de organización distintas. En relación con la ideología, habría que decir que si bien tienen fraseos diversos para sus propuestas, cuatro de los siete pueden ser identificados como socialdemócratas: PRI, PRD, PT y Convergencia; el PANAL es miembro observador en la Internacional Liberal, pero es fundamentalmente un partido gremial vinculado con el Sindicato de Trabajadores de la Educación; el PVEM es un partido ecologista *sui generis*, al que no reconocen otros partidos verdes del planeta, y el PAN es un partido afiliado a la corriente internacional de la democracia cristiana, llamada en los últimos tiempos democracia de centro. El PAN, a diferencia de otros partidos democristianos de la región,⁷ es un partido de centro derecha, que en los últimos tiempos ha sido penetrado ampliamente por grupos ultramontanos.

⁷Hay algunos partidos democristianos latinoamericanos que pueden ser clasificados como de centro izquierda, el más notable de ellos es el chileno, que ha realizado una alianza con el Partido Socialista, primero para combatir al pinochetismo y después para hacer una coalición de gobierno y parlamentaria que se conoce como “la concertación”. En Argentina también hubo partidos y grupos socialcristianos que se sumaron a formaciones de izquierda, e incluso se adhirieron a la rebelión peronista de izquierda conocida como el grupo de “montoneros”. En Brasil también se han dado coaliciones entre socialdemócratas y socialcristianos.

Hay que destacar que sólo tres de los siete partidos mexicanos son *competitivos*,⁸ atendiendo a que tienen una implantación nacional amplia, cuentan con gobernadores⁹ y grupos parlamentarios en ambas cámaras federales y en un número muy amplio de congresos locales. La implantación nacional mayor la tiene el PRI, no sólo por contar con 20 gobernadores, sino por tener amplia organización territorial y corporativa en las 32 entidades de la Federación. Si únicamente se considera a los partidos en función de las elecciones estatales, tenemos en realidad un solo partido competitivo. En cambio, si consideramos las cuatro últimas elecciones presidenciales (1988, 1994, 2000 y 2006) podemos hablar de un sistema tripartito en el que cualquiera de los tres principales han estado en posibilidades de ganar la elección: en 1988 el FDN (que después se transforma en PRD); en 1994 el PAN, con la candidatura de Diego Fernández de Cevallos; en 2000, Acción Nacional, que logra derrotar al PRI, con la candidatura de Vicente Fox, y en 2006 el PRD, que está cerca de ganar la presidencia con la candidatura de Andrés Manuel López Obrador.

En la mayor parte de las entidades hay un sistema local bipartidista: dos partidos que verdaderamente compiten, uno de los cuales siempre es el PRI,¹⁰ con lo cual aparece con una presencia generalizada y la mayor capacidad para ofrecer prebendas a los electores. Su experiencia en la conquista del voto usando diversas maneras de conseguirlo, que siempre

⁸El indicador de la capacidad para competir es fundamental para entender y clasificar un sistema de partidos. La condición de competitivo la alcanza un partido considerando el número y proporción de los votos y de escaños que obtiene. Tomo como un indicio de capacidad competitiva el recibir en procesos electorales consecutivos, más del 10 por ciento de los votos en el país. En los últimos ocho procesos electorales, sólo el PRI, el PAN y el PRD, han logrado más del 10 por ciento de los votos en escala nacional. Véase el cuadro 1, Porcentajes de votos y número de escaños en las ocho últimas elecciones.

⁹El PRI 20, el PAN seis (Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Morelos y Tlaxcala); y seis el PRD (Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán y Zacatecas).

¹⁰Sartori dice que un camino para analizar un sistema de partidos políticos es su capacidad de competencia. Sin duda el PRI tiene la mayor estructura, inserción en la sociedad, dirigencia y recursos de diverso tipo para la competencia electoral. Rivaliza realmente sólo con el PAN en Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Puebla, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán; con el PRD compite en Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tabasco y Zacatecas. En los estados donde el PRI se enfrenta con el PAN, el PRD tiene una debilidad notoria; en los que compite con el PRD, el PAN recibe una proporción muy reducida de la votación, lo que acentúa el fenómeno del bipartidismo en las entidades, aunque no sea el mismo en todas. El Distrito Federal es un caso de los pocos en los que hay cierta competencia tripartita, aunque el PRI está muy disminuido; la mayor competencia en la capital del país se da entre el PRD y el PAN. Hay otros estados en los que ha crecido el tripartismo, como en Michoacán y Sinaloa.

incluye la entrega de bienes de algún tipo⁴⁴ a los votantes, es sin duda la más desarrollada. Los partidos mayores se han convertido en protectores de grandes sindicatos y de poderes fácticos, siguiendo el ejemplo del PRI. Esto les ha traído un enorme desprestigio a los tres partidos fundamentales, aunque les ha garantizado un número amplio de votos que vienen de los trabajadores sindicalizados, ejidos campesinos, cooperativas y otros grupos.

A continuación presento un cuadro que permite ver de manera sencilla el comportamiento del electorado en ocho elecciones legislativas y la fuerza relativa que han tenido los partidos, derivada de esos procesos. En todos ellos, con excepción del de 2003, la votación por esos tres partidos con implantación nacional ha recogido más del 90 por ciento de la votación válida. El cuadro muestra la fuerza del SdP mexicano como tripartita. Los otros han sido hasta ahora pequeños partidos de acompañamiento.

Votación por diputados y curules asignadas por partido,
en las últimas ocho elecciones federales

<i>Año</i>	<i>Partido</i>	<i>% de votación</i>	<i>Curules</i>
1988*	PRI	51.22	263
	PAN	16.96	101
	FDN	30.89	114
1991	PRI	61.40	320
	PAN	17.70	89
	PRD	8.30	41
1994*	PRI	50.55	300
	PAN	26.91	119
	PRD	17.22	71
1997	PRI	39.97	239
	PAN	27.20	122
	PRD	26.29	125
2000*	PRI	36.89	209
	PAN	38.24	223
	PRD-Coalición	18.68	68**

⁴⁴Los bienes que ofrecen todos los partidos a los electores, pero en la que el más experimentado es el PRI, van desde espectáculos, despensas, materiales de construcción, aparatos eléctricos, hasta dinero en efectivo y acciones de vivienda.

<i>Año</i>	<i>Partido</i>	<i>% de votación</i>	<i>Curules</i>
2003	PRI	32.78	224
	PAN	24.71	150
	PRD	18.77	97
2006*	PRI	22.72	106
	PAN	36.69	206
	PRD	36.11	124
2009	PRI	47.40	237
	PAN	28.60	143
	PRD	14.20	71

*Elección presidencial.

**Se suman las curules de los partidos PT, PSN y PAS, que fueron electos por una coalición.

En el cuadro se apuntan resultados de elecciones en porcentajes y curules. De las ocho elecciones tenemos cuatro en las que se juntan las de diputados con las cuatro presidenciales (1988, 1994, 2000 y 2006). En todas ellas, el que gana la Presidencia también tiene mayoría de curules en la Cámara de Diputados. Puede advertirse que el PRI en seis de las ocho elecciones presentadas es la primera fuerza en la Cámara de Diputados; tres con mayoría absoluta (más de la mitad de las curules en los comicios de 1988, 1991 y 1994) y tres como mayoría relativa (mayor número de diputados, en las votaciones de 1997, 2003 y 2009). La caída mayor del PRI se da en 2006, en la que su candidato presidencial llega en tercer lugar. El PAN logra la mayoría relativa en dos ocasiones, en las elecciones en las que su candidato gana la Presidencia (2000 y 2006); la caída mayor del PAN se da en 2009. Puede decirse que en nuestro sistema político las fuerzas que logran ganar la Presidencia tienen el mayor número de curules; pero en las dos últimas elecciones intermedias (2003 y 2009), a pesar de que el PAN se mantiene en la Presidencia de la República y que el Presidente tiene un alto índice de aceptación, ese partido pierde la mayoría alcanzada tres años antes. Es decir, en estos últimos tiempos el sistema político sigue siendo presidencialista, pero la ciudadanía no tanto, porque a pesar de un alto índice de aceptación del Presidente en las encuestas de opinión, no vota en la misma proporción o en una semejante o cercana por los candidatos a diputados del partido del Presidente. Este último puede considerarse como

un indicador de que la ciudadanía ya no quiere que continúe siendo definido en el terreno formal un sistema presidencialista tal como había sucedido por muchas décadas. El peso creciente que ha estado adquiriendo el Poder Legislativo en nuestro país es notable y representa un cierto mandato para transformar el sistema presidencial y hacerlo mucho más funcional. Esto tal vez podría lograrse con el establecimiento de estímulos para que colaboren las distintas fuerzas políticas y los distintos órdenes de gobierno para lograr una gobernabilidad democrática más amplia.

ALGUNAS BASES PARA EL PRONÓSTICO

El pronóstico siempre es un riesgo y un reto. Las ciencias sociales nos preparan para analizar el pasado y el presente más que para hacer proyecciones. Pronosticar es entonces un problema redoblado, sin que el científico social tenga un doble premio por correrlo. Aun así, me arriesgo a presentar un panorama sobre cómo considero que llegará el sistema de partidos en México a las elecciones presidenciales de 2012, aunque no sin considerar acontecimientos de los tiempos más recientes y algunos de la historia de este sistema tripartito de 1989 a la fecha, que nos permiten, partiendo de ellos, hacer algunas proyecciones. Voy a tomar algunos datos del proceso electoral reciente, julio de 2009, y otros de la historia de la *interacción* entre los partidos políticos nacionales, sobre los que haré mi prospectiva sobre el sistema de partidos. Aclaro desde el principio que mi análisis no se referirá sustancialmente a cómo llegará cada uno de los partidos a dicha elección, sino al sistema de partidos. Por eso me refiero a la historia de la interacción entre ellos. Con base en ella podemos advertir el funcionamiento del sistema.

Los partidos interactúan en el marco de un sistema político de dos maneras principales: para formar coaliciones o realizar dos tipos de coaliciones o acuerdos significativos: de gobierno y en el Congreso. Las primeras son obligadas en los regímenes parlamentarios, cuando ningún partido alcanza la mayoría absoluta en el Parlamento para constituir el gobierno por sí solo; entonces tienen que reunirse dos o más fuerzas y realizar una alianza o coalición para formar gobierno y sostenerlo. En los regímenes presidenciales, sobre todo en los que no se requiere obtener

mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para gobernar, tampoco se pactan formalmente coaliciones de gobierno. Este último es el caso de nuestro país.⁴² Las segundas, se pueden realizarse antes de operar la Legislatura, como lo han hecho el PRI y el PVEM, antes de iniciar la LXI (sexagésima primera) Legislatura. Estas coaliciones pueden ser generales, para diverso tipo de asuntos, o sólo hacerse en función de ciertas propuestas programáticas o iniciativas de ley. Ya instituida la LXI Legislatura, los partidos de izquierda, PRD (71 diputados), PT (13 diputados) y Convergencia (6 diputados), han anunciado la formación de una alianza parlamentaria, sin precisar si será para todos los temas o sólo para algunos. La legislación mexicana no prescribe el registro de esas coaliciones y menos el contenido de sus pactos, sino solamente establece la necesidad de registrar los grupos parlamentarios, sus integrantes y su coordinador. Además de coaliciones, que son pactos permanentes y que pueden durar una legislatura completa (tres años), se dan en la práctica acuerdos entre los grupos parlamentarios para sacar adelante iniciativas concretas. Y esos acuerdos se hacen sobre la marcha, aunque por las experiencias del Congreso, tenidas a partir de la LVII Legislatura (1997-2000), cuando ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, se pueden alcanzar una serie de acuerdos interpartidarios para aprobar leyes y presupuestos.

Lo primero que destaco es que la mayor cantidad de acuerdos, y los más relevantes, se han referido al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que anualmente desde 1997 han venido siendo aprobados por una amplia mayoría, frecuentemente cercana a la unanimidad, lo que nos habla de una capacidad de negociación de los partidos y específicamente de sus grupos parlamentarios. La aprobación del PEF durante 11 años (1997-2008) se ha hecho mediante un acuerdo sustancial entre el PRI y el

⁴²Hay un buen número de países con regímenes presidenciales en los que sí se requiere mayoría absoluta para formar gobierno; así, cuando ningún partido alcanza esa mayoría, se abre una *segunda vuelta* a la que sólo pueden concurrir los candidatos de los partidos que alcanzaron los dos primeros lugares. Esto induce la formación de coaliciones electorales de los partidos que no alcanzaron los dos primeros lugares con alguno de los dos delanteros. Estas coaliciones electorales implican compromisos para que el candidato triunfante entregue posiciones de gobierno a los partidos con los que se coaligan. En el caso de México no se ha establecido legalmente el proceso de segunda vuelta. Después de los apretados resultados de la elección de 2006 debiera pensarse seriamente en establecer ese procedimiento, que conduciría naturalmente a realizar un proceso que legitimaría mucho más ampliamente al gobernante.

PAN, que han representado juntos el 80 por ciento o más de los diputados. El PRD, que ha sido, en términos promedio, la tercera fuerza, sabiendo que el PEF va a ser aprobado con el acuerdo del PRI y el PAN, entran al mismo planteando una serie de propuestas que, si son aceptadas, comprometen a sus diputados a aprobar el PEF⁴³ en lo general. En estos acuerdos, normalmente todos los partidos se reservan artículos, rubros o partidas para hacer propuestas en lo particular. Esto último da una gran flexibilidad para los acuerdos, ya que cada grupo parlamentario puede dejar patentizadas ante su electorado sus planteamientos programáticos. Es indispensable subrayar que los acuerdos congresionales tienen estímulos negativos y positivos. El primer estímulo, y probablemente el más fuerte, es negativo: las consecuencias de no aprobarse en tiempo y forma el PEF del año siguiente es la amenaza para todos de caer en un profundo pozo que traería problemas económicos para todos los mexicanos y, desde luego, para todos los partidos. Los estímulos positivos, los tienen los diputados, al alcanzar cambios importantes en los montos de las partidas que propone el Ejecutivo y los legisladores modifican para atender, de distinta manera, sectores sociales que les son más próximos; muy particularmente para lograr que se amplíe el gasto que pueden hacer las entidades de la Federación y es destinado a los programas sociales. Estos estímulos económicos han permitido el mantenimiento de una cierta estabilidad y aun subsistencia aunque sea precaria, del sistema presidencialista. Y eso ha sido en gran medida posible en virtud de los ingresos petroleros, que otorgaban a los negociadores presupuestales del gobierno y los legisladores un margen significativo para negociar. Pero ante la reducción sustantiva de los ingresos petroleros, este margen de negociación se hace mucho más pequeño y el sistema presidencialista tiene una base menor de soporte.

Lo que se destaca en segundo término, después de los acuerdos presupuestales, es que los que se han realizado en materia económica en términos generales, tanto para leyes como para presupuestos, se dieron en una primera etapa entre el PRI y el PAN. En una segunda etapa, han venido incrementándose los acuerdos en esta materia entre el PRI y el

⁴³En los presupuestos de los últimos años, como el PRD ha gobernado el Distrito Federal, los otros dos partidos fuertes orillan al partido del sol azteca a votar en lo general a favor del PEF, ofreciéndole prestaciones y prerrogativas para el presupuesto de la capital.

PRD. Un rubro especialmente indicativo de estas relaciones, que ha mostrado coincidencias entre estos dos últimos partidos, ha sido precisamente el de la regulación energética, particularmente, la petrolera. No se han aceptado las propuestas del Presidente en los dos últimos periodos, ni de su partido, el PAN. Lo que ha ocurrido es que los otros partidos las han transformado, reducido o modificado significativamente. Puede decirse que el PAN ha ido a remolque en esta materia, como el PRD lo ha hecho en materia presupuestal.

En los sexenios presididos por Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), PRI y PAN participaban de la misma política económica. En una segunda etapa, (gobiernos de Fox, 2000-2006, y Calderón, 2006-2012), el PRI empezó a plantear su separación de lo que se ha llamado el esquema “neoliberal” y a acercarse a algunas posiciones del PRD. En la negociación del paquete de ingresos y egresos de 2010, la propuesta del presidente Calderón fue modificada sustancialmente por los diputados del PRI y los del PAN retiraron su apoyo al impuesto a la contribución del 2 por ciento previsto para dedicarlo al “combate a la pobreza”, para sumarse al aumento del IVA del 15 al 16 por ciento.

En materia electoral, los acuerdos entre los tres partidos mayores han sido bastante amplios. Desde los años ochenta del siglo XX podemos recordar que hubo diversas coaliciones electorales entre el PAN y el PRD en algunos estados, como Durango, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca y Yucatán. En escala municipal las coaliciones electorales han sido numerosas e incorporan frecuentemente a partidos de menor tamaño.

En el Legislativo se pueden registrar acuerdos para sacar adelante iniciativas de ley. Uno muy notable ha sido el que lograron para la reforma constitucional (2007) y legal (2008), en este ámbito. Aunque habría que destacar que antes de esa última gran reforma electoral, el PRD había tenido un desentendimiento mayor con los otros dos partidos, porque en la integración del Consejo General del IFE de 2003 no se tomó en cuenta, como sí lo fue en la integración del Consejo anterior, presidido por José Woldemberg (1996-2003). Este desacuerdo repercutió fuertemente en el procesamiento de la elección presidencial de 2006 y en la que se vio como nece-

saría la modificación de los integrantes del Consejo General del IFE, empezando por el consejero presidente.¹⁴

ALGUNAS LÍNEAS DE PRONÓSTICO

a) El PRI, no ha podido recuperar la Presidencia de la República en los dos últimos procesos electorales; ni el PRD la pudo conseguir en 2006, aunque estuvo cerca de lograrlo. Pero todo apunta a que, en 2012, la Presidencia será recuperada por la fuerza política mayor del país que es la priista. El PRI después de perder la Presidencia el año 2000, ha ido ganando terreno y alcanzó dos terceras partes de los gobiernos estatales, una mayoría notable de los municipios y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con su alianza con el Partido Verde. No hay que olvidar que uno de los factores que explican el triunfo priista en las elecciones de 2009 fue la operación de los gobernadores y si el número de mandatarios priistas crece todavía más, como es previsible, su potencial político aumentará. El notable avance del partido tricolor en las elecciones de Coahuila y Tabasco de fines de 2009 corrobora esta tendencia. Es cierto que la lógica de los procesos electorales en escala nacional no puede deducirse de los resultados acumulados de las elecciones locales; pero ciertamente dos terceras partes de los gobernadores y la recuperación priista en un buen número de municipios de mayor tamaño, como Guadalajara, en Jalisco; Tlalnepantla y Naucalpan, en el Estado de México; Ciudad Juárez, en Chihuahua; Torreón o Monclova en Coahuila, y Cárdenas o Macuspana de Tabasco, habla claramente de ese avance. Si a esto sumamos la popularidad y el grado de aceptación que tiene el poderoso gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, que es el principal aspirante tricolor en el horizonte, el pronóstico tiene sólidos fundamentos. La alianza del PRI con el PVEM tiende a consolidarse, por lo que no sería descartable que apoyen a un mismo candidato presidencial. Tampoco puede desecharse la posibilidad de que el Partido Nueva Alianza vaya aliado al PRI en 2012.

¹⁴La salida del consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, y de otros consejeros un tiempo después, dio la pauta para que el grupo parlamentario del PRD volviera a tener injerencia en la determinación de los nuevos integrantes del Consejo General.

- b) El Partido Acción Nacional llegará notablemente debilitado a 2012. Lo ha venido golpeando severamente la crisis económica, que trajo serios problemas para la gobernanza. Esta pérdida de votos y posiciones en la elección de 2009 se dio en gubernaturas que encabezaba (Querétaro y San Luis Potosí), ayuntamientos y diputaciones que estuvieron en juego. Si el año entrante (2010) pierde, como es previsible, la mayoría o la totalidad de las 10 gubernaturas que estarán en juego, la debilidad actual del PAN se incrementaría. También puede decirse que la fuerza de este partido se ha reducido, aun a los ojos de algunos de sus miembros, por haber incurrido en exceso de pragmatismo, acuerdos con corporaciones, que lo han lastrado y desprestigiado frente a muchos de sus militantes y de sus electores, así como por una propaganda excesivamente agresiva contra el PRI que a la ciudadanía no le gustó. Por otra parte, no hay figuras fuertes dentro del PAN, de acuerdo con las encuestas de opinión de los últimos tiempos, ni parece que tendrá elementos para hacerlas crecer. La mediocridad e inexperiencia dominante en el gabinete del presidente Felipe Calderón no es un activo político para hacer crecer figuras en la competencia presidencial. La crisis económica, que no quedará totalmente superada en los próximos dos años, seguirá golpeando el prestigio del gobierno panista. Dependiendo de su desempeño al frente de la bancada panista, la diputada Josefina Vázquez Mota parece la aspirante más destacada, para ocupar la candidatura presidencial de ese partido. Sin embargo, en dos años podrían cambiar las cosas y surgir alguna candidatura dentro del PAN que tenga gran aceptación.
- c) El PRD llegará también muy debilitado a las elecciones de 2012, después de haber tenido una votación muy amplia (cerca del 35 por ciento) seis años antes, por sus divisiones internas. Aunque es previsible que Andrés Manuel López Obrador (AMLO), busque volver a reunir a todas las fuerzas políticas de la izquierda, formales (PRD, PT y Convergencia) e informales (su movimiento propio y OSC afines a él), veo difícil que lo consiga. Me inclino a pronosticar que la izquierda difícilmente tendrá un candidato presidencial único que la unifique, como ocurrió con las candidaturas de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. El caso de "Juanito" (Rafael Acosta Ángeles) en las elecciones de Iztapalapa muestra lo grotescas y lastimosas que pueden ser las divisiones y des-

lealtades en la izquierda, con los consiguientes resultados magros en los procesos electorales. El movimiento de AMLO, se irá haciendo más pequeño y su lucha más testimonial. La figura de Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ha venido creciendo, como lo muestran algunas encuestas y su propaganda personal en los medios se ha intensificado. En algunos sondeos su nivel de aceptación es ya un poco mayor que el de AMLO. La travesía del movimiento de López Obrador los próximos dos años, por terrenos cada vez más desérticos, no auguran que su figura crecerá mucho y menos para alcanzar la fuerza que logró en el proceso electoral de 2006. No cabe duda hasta ahora de que los partidos PT y Convergencia lo lanzarán como candidato presidencial en 2012, pero por parte del PRD la candidatura presidencial del tabasqueño no está segura, sobre todo por las severas críticas que ha hecho de la corriente Nueva Izquierda, encabezada por "los chuchos", que tiene el control mayor de las estructuras perredistas. La figura de López Obrador podría caer a la altura de la tercera candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones del 2000, cuando llegó en un tercer lugar, lejano de los dos contendientes del PAN y del PRI.

- d) El gobierno de Estados Unidos, que ya no es un factor tan importante como en otros tiempos, es previsible que incline sus preferencias por el candidato que parezca más claramente probable triunfador de la contienda presidencial. Si éste es el candidato del PRI, los demócratas en el poder tenderán a hacer sentir su preferencia por el candidato de este partido.

Partidos políticos y representación política

Lorenzo Córdova Vianello

Desde el final de la segunda guerra mundial el modelo democrático ha vivido un importante proceso de expansión y de difusión, alcanzando un grado de legitimidad como forma de gobierno del que nunca antes había gozado. Se trató, precisamente, del régimen que confrontó con éxito los experimentos totalitarios del siglo pasado.

Sin embargo, hoy los sistemas democráticos enfrentan una serie de nuevos problemas que han llevado a replantear su viabilidad. Se trata de fenómenos complejos que han erosionado en el imaginario colectivo la fuerza y los alcances que el impulso democrático llegó a tener en las últimas décadas del siglo XX. La demanda por lograr una mayor gobernabilidad de los sistemas políticos y la incapacidad para hacer frente y resolver los retos del desarrollo son dos de las razones que han puesto *en jaque* la confianza en los procesos democráticos.¹

Lo anterior se refleja en una paradoja a la que se enfrentan prácticamente todos los regímenes democráticos: por un lado la democracia es bien valorada en términos generales por la población –está bien posicionada desde un punto de vista axiológico en el imaginario colectivo– pero, por el otro, sus instituciones fundamentales –parlamentos y partidos políticos– son vistas con recelo o incluso son mal vistas por la ciudadanía.²

¹Se trata de un fenómeno paralelo y que responde a razones distintas a las que Bobbio ha definido como “promesas incumplidas de la democracia” (cfr. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 28 y ss.).

²México no es ajeno a esa tendencia, sino que la misma se reproduce en porcentajes muy similares al resto de América Latina. Véanse al respecto las diversas encuestas sobre cultura democrática que han sido publicadas recientemente, en particular, *Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, Santiago de Chile, 2004; *Ciudadanos y cultura de la democracia*, México, IFE-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2002; *Encuesta*

Una democracia sin instituciones parlamentarias en las que la pluralidad política se represente y se recree de cara a la discusión y a la toma de las decisiones colectivas, y sin un sistema de partidos que sirva de puente entre la ciudadanía y los órganos representativos de gobierno, acaba siendo una democracia disfuncional, desnaturalizada y que refleja esa degeneración que algunos han definido como “democracia de la apariencia”.³

Esa tendencia a desvincular la concepción cotidiana de la democracia de las de parlamento y partidos políticos se ha materializado en varios lugares comunes, concepciones instintivas más que razonadas en esa especie de sensación colectiva que gravita y se expande peligrosamente en los países democráticos. En sí los lugares comunes podrían parecer inofensivos, pero cuando se trata de concepciones distorsionadas referidas a los dos principales pilares del edificio democrático corren el riesgo de acabar deslegitimando las reglas del juego que definen a ese sistema político. Peor aún, pueden servir de base, como ha venido ocurriendo en los últimos años, para formular propuestas regresivas que, cobijadas bajo una presunta democraticidad, en realidad no hacen otra cosa que minar y degenerar el funcionamiento mismo de la democracia.

De entre los muchos lugares comunes que se han venido alimentando del descrédito de la política, de los políticos, de los partidos y de los parlamentos, y que han estado construyendo un demagógico discurso en el que reiteradamente se contraponen a los ciudadanos y sus “verdaderos” intereses (como si alguien pudiera hablar en nombre de la “ciudadanía”, o como si ésta significara realmente algo) existen algunos que son verdaderamente alarmantes. Lo peor es que en numerosas ocasiones esos lugares comunes, que se nutren de la sensación de desasosiego –legítima, por otra parte, aunque profundamente instintiva e irracional, como suelen ser en general los lugares comunes– producida en buena medida por la incapacidad del nuevo régimen democrático para producir bienestar y resolver los problemas más urgentes de la sociedad, han producido una serie de pro-

sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, Secretaría de Gobernación, 2003, y *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.

³Cfr. M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 51, y del mismo autor, “Gramática de la democracia. Principios y desarrollos”, en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE, 2004, pp. 46 y ss.

puestas, cada vez más recurrentes, que se han desprendido de ellos. Se trata de propuestas que lejos de fortalecer a los sistemas democráticos corren el riesgo, de terminar por minar gravemente su representatividad.

EL MALESTAR CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de que la creación de un auténtico sistema de partidos fue la apuesta originaria de la reforma política en 1977 y de que los profundos y transformadores cambios que nuestro país ha experimentado desde entonces son el resultado, en gran medida, de que dicho sistema de partidos bien pronto expresó la pluralidad política de nuestra sociedad y se volvió altamente competitivo. Dichos institutos políticos, indispensables para el funcionamiento democrático, no gozan de cabal salud ni tampoco de buena fama pública. Eso ha provocado que poco a poco se haya ido generando una crisis de legitimidad de los partidos políticos; crisis que también en este caso se traduce, en conjunto, en una serie de lugares comunes que dominan la opinión colectiva y que son los siguientes:

a) *El descrédito generalizado de la política.* Los partidos son piezas centrales del funcionamiento de los sistemas democráticos y su desprestigio implica automáticamente el desdoro de la tarea política. Es común, en ese sentido, ver aparecer nuevas banderías políticas que paradójicamente sostienen su distanciamiento de la política en aras de capitalizar el rechazo a las clases dirigentes tradicionales.

b) *El elevado costo de los partidos.* Se suele señalar que el funcionamiento de los partidos políticos es demasiado caro, concepción que cobra fuerza en países como el nuestro, en donde los elevados índices de pobreza son ominosos.

c) *La falta de representatividad y de democracia interna de los partidos políticos.* Cada vez es más frecuente escuchar que los intereses que los partidos representan poco o nada tienen que ver con las preocupaciones, con las necesidades y con las demandas de la sociedad. En ese sentido, las dirigencias y los representantes populares elegidos por medio de los partidos vienen a plantearse como grupos de individuos colocados por encima y separados de las bases de ciudadanos que militan en dichos partidos. A ello se aúna la visión generalizada de que las cúpulas dirigentes constituyen verdaderas oligarquías partidistas, élites que concentran el poder y

excluyen a los militantes de los procesos decisionales internos, en particular el de selección de las candidaturas. En este sentido, si bien es cierto que una importante corriente teórica sostiene que los partidos son instrumentos para que diversas élites contienda por el poder político de una sociedad,⁴ también lo es que los partidos se fundan en el derecho de asociación política, lo que implica el reconocimiento de ciertas prerrogativas para sus afiliados y la necesidad de procesar democráticamente las decisiones.

d) *La existencia de una gran fragmentación de la vida política provocada por muchos partidos que expresan posiciones irrelevantes de la sociedad.* Desde esta perspectiva el “excesivo pluralismo” y la presencia de “demasiados” partidos afecta tanto la generación de consensos como la posibilidad de crear condiciones para una gobernabilidad efectiva. Ello, se sostiene, porque la pluralidad de actores políticos complica los márgenes para concretar acuerdos al abrir numerosos frentes de negociación y de concertación. Adicionalmente, el gran número de partidos abre la posibilidad de que se presente el fenómeno del *consociativismo*.⁵ En ese escenario un partido poco relevante por las adhesiones que logra generar, pero indispensable para lograr tomar una decisión, estaría en condiciones de poder exigir beneficios que no corresponden a sus dimensiones y peso político, desnaturalizando toda la lógica del sistema democrático.

A partir de esas concepciones comunes se han vuelto recurrentes algunas propuestas que, consciente o inconscientemente, implicarían un debilitamiento del sistema de partidos y, en consecuencia, un adelgazamiento de la calidad democrática de los sistemas políticos. Esas propuestas son:

1. *Reducir o acotar el número de partidos políticos.* Desde hace años ha venido cobrando fuerza la propuesta de restringir el número de opciones políticas como una manera de compactar la representación nacional y de propiciar mejores condiciones para la formación de mayorías estables. Existe la creencia difundida de que los problemas de la gobernabilidad dependen directamente de la fragmentación política que un sistema de partidos multipartidista

⁴Es emblemática al respecto la concepción de la democracia que hace Joseph Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971.

⁵De nuevo, en este caso, es representativa la postura sostenida por Sartori (*Ingeniería constitucional comparada*, 2a. ed., México, FCE., pp. 85 y ss.), que lo lleva a sugerir, en el caso mexicano, mecanismos para lograr un sistema de tres partidos hegemónicos y un cuarto partido “alternativo” con la clara finalidad de “...prevenir la proliferación de partidos” (*op. cit.*, p. 229).

produce.⁶ Esa postura no es ajena a nuestro país; antes bien, las propuestas en ese sentido son numerosas, e incluso la reforma al COFIPE de diciembre de 2003, que agrava las condiciones para la constitución de nuevos partidos políticos y reserva de manera exclusiva esa capacidad a las agrupaciones políticas nacionales,⁷ se debe interpretar como producto de esa tendencia.

Si bien esta postura se basa en la consideración de que sólo las fuerzas representativas deberían tener la oportunidad de contender y de integrar los órganos representativos, excluyendo en consecuencia a los partidos pequeños, y de que la presencia de estos últimos les confiere un peso desproporcionado a su presencia electoral en el momento de tomar las decisiones (un partido pequeño puede dar los votos necesarios para conformar una mayoría), vale la pena, en todo caso, preguntarse: ¿el que un partido pequeño adquiera una relevancia política desproporcionada por el hecho de ser necesario para tomar un acuerdo es algo característico de aquellos sistemas políticos muy fragmentados o también de aquellos en los que, habiendo pocos partidos, ninguno tiene por sí la capacidad de generar una mayoría? Y además, ¿excluir a fuerzas políticas por su peso electoral no acaba haciendo del sistema de partidos un sistema inmóvil y autorreferencial? ¿No es una manera de sacrificar en el altar de una pretendida gobernabilidad al pluralismo político (peor aún a sabiendas de que la ecuación pocos partidos no se traduce necesariamente en una mayor gobernabilidad)?

Por otra parte, el hecho de que un sistema político tenga muchos partidos no es tanto consecuencia de un mal diseño institucional (¡como si el que hubiera muchos partidos fuera, de por sí, malo!), sino más bien de una sociedad plural y diversa que no encuentra cauce en un modelo bipartidista o tripartidista. Intentar reducir artificialmente el número de partidos para generar más gobernabilidad se traduciría en una merma evidente del carácter democrático-representativo de un sistema político. También en este caso la historia enseña: la apuesta democrática de México consistió precisamente en abrir las puertas a nuevas opciones políticas e incorporar a partidos que arbitrariamente habían sido excluidos de la arena electoral.⁸

⁶*Idem.*

⁷Véase al respecto L. Córdova, "Nuevas reglas, viejos partidos", *Voz y Voto*, núm. 132, México, febrero de 2004, pp. 44-48.

⁸Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 111-113 y 148 y ss.

Pensar en reducir el número de partidos políticos se convierte en una postura regresiva, además, me parece, de antidemocrática.

2. *La necesidad de aceptar las candidaturas independientes.* Esta es una de las propuestas que con más frecuencia se escuchan como una alternativa frente a la cada vez más difundida situación de “crisis de los partidos políticos”. El análisis de esta propuesta no puede hacerse desatendiendo un grave fenómeno que aqueja a las democracias contemporáneas: la personalización de la política. Esta situación, que se sintetiza en la máxima de que “importan más las caras que las ideas y que los programas”, se ha visto favorecida por la creciente importancia que vienen adquiriendo los medios electrónicos de comunicación en la contienda política. La llamada *mercadotecnia política*, sin duda, desempeña un papel cada vez más relevante en los procesos electorales, pero inevitablemente introduce una lógica que es por completo ajena, e incluso contraria, a la del juego que define a la democracia representativa.

Los medios masivos de comunicación, y de manera particular los electrónicos, se rigen invariablemente por las reglas del mercado y es conforme a esa premisa con la que abordan las campañas políticas. Por su propia naturaleza, los programas radiales y televisivos se orientan en pos de influir en su auditorio con el producto que promocionan y sobra decir que las ideas y los programas políticos son “productos muy poco atractivos”. Resulta entonces explicable que, más que su ideología y sus programas políticos, los partidos opten por ofrecer en los medios electrónicos a sus candidatos como productos. De esta manera acaban siendo más importantes en la contienda electoral aspectos propios de la mercadotecnia publicitaria que los elementos definitorios de la democracia. Cuentan más el dinero invertido en la producción de la transmisión, el aspecto físico, los gestos, el lenguaje, el carisma del candidato, que el credo político, la doctrina, el programa, la opción política que éste representa y las propuestas que lo diferencian de los demás.

Por ello, si se acepta que la “personalización de la política” constituye un verdadero problema de las democracias de nuestro tiempo, entonces las candidaturas independientes no hacen sino acentuar ese problema.

Por otra parte, el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos tiene una razón de ser: los propios partidos constituyen centros de agregación de consensos en torno a proyectos políticos, es decir, respecto de ma-

neras de concebir el ejercicio del poder, y para ello deben contar con declaraciones de principios políticos y con programas para actuarlos; en otras palabras, se trata de sumar voluntades en torno a determinados programas e ideologías. La posibilidad de que un individuo contienda en un proceso electoral por sí mismo reduce la posibilidad de generar consensos en torno a un programa; ello ocurre más bien en torno a la figura de un líder carismático e, históricamente, en muy contadas ocasiones los líderes carismáticos se identifican con los procedimientos y los valores democráticos.⁹

3. *Eliminar o reducir el financiamiento público.* La idea de que la política cuesta mucho también se ha traducido en la demanda de que los partidos reciban menos dinero. Sin embargo, debe reconocerse que un sistema de partidos incluyente y vigoroso, en el que la pluralidad política de una sociedad se exprese y se recree permanentemente, dando origen a una representación nacional “democráticamente representativa”, y en el que las diversas opciones políticas compitan por las preferencias ciudadanas en condiciones de equidad implica una erogación importante de recursos. Esa fue la postura que se sostuvo en las reformas electorales en México (y en particular la de 1996) y los resultados están a la vista: un sistema de partidos competitivo, alternancia, equilibrio de poderes, pesos y contrapesos, en suma, la expansión formal y sin cortapisas de los fenómenos propios de la competencia y la convivencia democrática.

En numerosas ocasiones han sido señaladas las virtudes del actual modelo de financiamiento mexicano, en primer lugar por cómo la apuesta por el aumento de los recursos públicos invertidos en los partidos y su preeminencia sobre el dinero privado ha permitido condiciones equitativas en la contienda política y la ha salvaguardado de intereses corporados o delincuenciales.¹⁰ Lo anterior, sin lugar a dudas, no está contrapuesto con un racional ahorro de recursos o con una sana política de austeridad. Ya en diversas ocasiones se han señalado los efectos perniciosos de la actual

⁹Sin embargo, el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una sentencia particularmente relevante (SUP-JDC-037/2001 del 25 de octubre de 2001) estableció que: de una interpretación constitucional sistemática se desprende que las candidaturas independientes están permitidas, aunque su posibilidad concreta depende de que el legislador ordinario las prevea en la legislación secundaria.

¹⁰Cfr. J. Woldenberg, “El modelo de financiamiento de los partidos políticos”, en *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, pp. 305-335.

fórmula de cálculo del financiamiento público.¹¹ Pero este hecho no debe traducirse en el pernicioso hecho de establecer una política de ahorro que ponga en riesgo el equilibrio, buen funcionamiento y dinamismo del sistema de partidos con base en la lógica de quienes consideran que los partidos tienen costos elevados.

EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Desde hace más de tres décadas, el tema de la gobernabilidad de las democracias ocupa un lugar privilegiado en el análisis político. A mediados de los años setenta la opinión más generalizada sostenía que la principal causa de la “ingobernabilidad” de las democracias se debía a la gran cantidad de canales que había para que la sociedad demandara bienes y servicios al Estado.¹² En otras palabras, la gran expectativa generada por el *Estado de bienestar* habría sobrecargado de demandas a las instituciones públicas, sobresaturándolas, y provocando que sufrieran una fuerte pérdida de legitimidad dada su incapacidad para satisfacerlas.

Sin embargo, en la última década la idea de gobernabilidad se ha centrado esencialmente en la capacidad de combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político.¹³ En otras palabras, por gobernabilidad se entiende la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida. Desde esa perspectiva, resulta obvio que el fenómeno de “gobierno dividido”, en donde faltan mayorías predefinidas en los órganos legislativos (como es el caso de México desde el año 2000), y en donde se presenta un consecuente aumento de tensiones entre éstos y el Poder Ejecutivo, implica un déficit en términos de gobernabilidad. No es casual que en un contexto similar, el legislativo lleve la carga de la responsabilidad de la “parálisis” o del retraso en la toma de las decisiones.¹⁴ Así

¹¹Cfr. por ejemplo, C. Murayama, “Dinero y partidos. La perversión de la política”, *Voz y Voto*, núm. 98, México, abril de 2004, pp. 53-57.

¹²Cfr. Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

¹³Véase A. Camou, *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE, 1995, pp. 37 y ss.

¹⁴Giovanni Sartori es uno de los autores que con más claridad se ha pronunciado sobre la propensión hacia la parálisis que lleva aparejada la lógica parlamentaria (*Ingeniería constitucional comparada*, op. cit., pp. 116 y ss.).

lo demuestra, por ejemplo, el sugerente lema del *Programa cívico 2003-2006* de la COPARMEX: “que el Congreso funcione”.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, así entendida, parecería que una lógica deliberativa y consensual como la que rige el funcionamiento de los órganos legislativos se presenta como un obstáculo más que como un aliciente de aquélla. En tiempos recientes, esta situación ha generado lugares comunes como los siguientes:

a) *La incapacidad de los legisladores para tomar decisiones que, en ocasiones, son urgentes.* Se les achaca una falta de atención y desconocimiento de los problemas, así como una gran insensibilidad política para reconocer los asuntos que más apremio y necesidad de solución demandan. Se dice que los legisladores que pertenecen a los partidos de oposición buscan, por conveniencia política, bloquear y descalificar las iniciativas y propuestas del gobierno. Tal es el sonado caso del fracaso en la discusión de las “reformas estructurales”.⁴⁵ Sin embargo, se olvida que la discusión y la negociación entre posturas encontradas, propia de la vida parlamentaria democrática, complica la toma de las decisiones, aunque las dota de una mayor legitimidad porque resultan de consensos.

b) *La improductividad legislativa.* Abundan los análisis que, a partir de diversos indicadores, como el del número de iniciativas presentadas frente a los dictámenes aprobados, miden la “productividad” de los órganos legislativos. No obstante, de esta manera se olvida que la medición del trabajo parlamentario, sólo en términos cuantitativos, pasa por alto que un buen trabajo parlamentario implica buenas leyes y no muchas leyes.

c) *La pérdida de tiempo en discusiones vacías e inocuas, inadecuadas e irrelevantes de cara a las “verdaderas necesidades de la sociedad”.* Los órganos parlamentarios son vistos más como sedes en las que se discute por discutir, sin la intención real de resolver problemas, en los que se privilegia el interés particular partidista sobre el interés colectivo.

d) *La existencia de una clase parlamentaria ociosa y viciosa.* En este sentido son frecuentes los señalamientos a los altos sueldos de los legisladores, así como las escenas (alentadas por la lógica sensacionalista que priva entre los medios masivos de comunicación, que tiende a generalizar casos aislados, –aunque sin duda lamentables–), en las que se vende la idea de una clase legislativa de vagos y rijosos. En suma, se ha difundido la idea

⁴⁵La idea del bloqueo legislativo que se ha presentado en México ha sido recurrente entre los analistas políticos. Un claro ejemplo es E. Krauze, “Para salir de Babel”, *Letras Libres*, México, año VI, núm. 65, mayo de 2004, p. 25.

de un legislador alejada de la "ética" y de las "buenas costumbres".⁴⁶ Sin duda ciertas conductas aisladas de algunos representantes son lamentables, pero, a fin de cuentas, la calidad y capacidad parlamentarias dependen de otros factores.

c) *Los altos costos de las instituciones parlamentarias.* Otro lugar común apunta al costo excesivo de la función legislativa, en particular si se atiende a una lógica de costo/beneficio.

Esa percepción del parlamento y de la vida parlamentaria ha abonado el terreno a un conjunto de propuestas que, por decir lo menos, son regresivas y que resulta necesario comentar y desmontar:

1) *Reducción del número de legisladores.* Esta idea pretende aminorar los costos de la democracia y facilitar la búsqueda de consensos conforme al supuesto de que hay un número menor de individuos que deben ponerse de acuerdo.

Por lo que hace al costo del funcionamiento de las democracias hay poco que decir. En efecto, estos sistemas suelen ser más caros si se los compara con las autocracias, pero la rentabilidad de aquéllos debe medirse no en términos económicos, sino desde el punto de vista de sus beneficios en términos políticos: en el grado de libertad política de sus gobernados y la estabilidad que generan a largo plazo, principalmente. El dinero canalizado directamente a la democracia es una inversión, lo que de ninguna manera supone un divorcio con una adecuada racionalización del gasto. Además, la idea de abaratar la democracia reduciendo el número de legisladores acaba siendo insignificante en términos del volumen de recursos que por esa vía puede ahorrarse el erario.

Por otra parte, la creencia de que un número menor de legisladores se traduciría en condiciones más propicias para generar consensos, se olvida del carácter democrático que reviste la representación política. En efecto, dicho carácter depende de que la composición política de la sociedad se

⁴⁶Prueba de ello es que la Coparmex, desde hace varios años, en el contexto de su "Programa Cívico", distribuyó el documento "El perfil del diputado que México necesita", en el cual se enumeran, en el rubro "prestigio social", las características que definen a un buen diputado: a) su honestidad es reconocida por la sociedad; b) es responsable; c) tiene un profundo sentido del compromiso; d) es veraz y confiable; e) se comporta éticamente; f) lo que dice es congruente con lo que hace; g) es un ciudadano cumplido, y e) es un político de trayectoria limpia (<http://www.coparmex.org.mx>).

vea real y efectivamente reflejada en los órganos decisionales. Si en los órganos legislativos no está expresada la composición de las diversas orientaciones políticas de una sociedad en su real proporción, entonces se corre el riesgo de que la regla de oro de la democracia (según la cual *la mayoría decide*), en los hechos no se cumpla y eventualmente sea una minoría –sobrerrepresentada– la que plasme su voluntad en las leyes que obligan a todos.

Inevitablemente, a partir de las mismas reglas para su integración, un parlamento numéricamente pequeño conlleva un mayor grado de distorsión de la representación que un órgano más numeroso. No hay fórmulas para determinar el parlamento ideal, pero, en todo caso, debe tomarse en cuenta el hecho de que un órgano entre más numeroso es, por definición, más representativo que uno pequeño. Además, históricamente, en el caso de México, la apuesta para abrir y mejorar la representación de la pluralidad política pasó precisamente por incrementar el número de curules, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.¹⁷

2) *Eliminación o limitación del principio de representación proporcional.* Hay distintas experiencias internacionales en las que los sistemas electorales proporcionales se han sustituido por mecanismos de mayoría, o bien que han introducido cuotas mayoritarias junto a las proporcionales ya existentes.¹⁸ Entre las razones del auge del sistema mayoritario pueden ubicarse: a) la confusión entre el principio de que *la mayoría elige* con la regla democrática en que *la mayoría decide*; b) la falsa percepción de que el método de elección por mayoría genera compactación de la representación política, mientras que el sistema proporcional la fragmenta; c) la equivocada creencia de que se propicia sólo la representación de las fuerzas políticas mayoritarias, inhibiendo la presencia de opciones poco significativas; d) la consecuente reducción del fenómeno del “consociativismo”,¹⁹ y e) que se genera mayor gobernabilidad.

¹⁷Un análisis pormenorizado de los cambios en los órganos representativos a lo largo de las diversas reformas electorales desde la de 1977 se presenta en R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, *op. cit.*

¹⁸El caso de la reforma al sistema electoral italiano en 1993, que de ser proporcional puro pasa a un sistema mixto de prevalencia mayoritaria (75 por ciento frente a un 25 por ciento elegido proporcionalmente) es emblemático.

¹⁹Entendido como la situación en que algún partido minoritario y, en consecuencia, poco representativo, se convierte en el “fiel de la balanza”, en la bisagra necesaria para concretar los acuerdos, lo que lo colocaría en una posición privilegiada desde la que adquiere un peso político que no es proporcional a su fuerza electoral.

Frente a esas razones, es oportuno recordar que la razón de ser histórica del método proporcional (ya sea en su manifestación pura o en los sistemas electorales mixtos) es la de representar, de la manera más fiel posible, la pluralidad política de una sociedad. Es decir, hacer que la integración de los órganos de representación coincida, en sus grandes líneas, con la diversidad de los ciudadanos representados. A diferencia de los sistemas mayoritarios puros, los proporcionales pretenden limitar, en la medida de lo posible –a fin de cuentas toda representación tiene un inevitable grado de distorsión–, los efectos de la sobre y la subrepresentación de las distintas fuerzas políticas. En ello consiste su valor desde un punto de vista democrático.

Eliminar o reducir la cuota de representación proporcional²⁰ para generar mayor estabilidad o gobernabilidad significa desconocer sus alcances y beneficios democráticos. Ello, además, resulta particularmente notorio en casos como el mexicano: no debemos olvidar que la introducción de una cuota proporcional en 1977 y su posterior expansión en las reformas posteriores, constituyeron el punto de partida y, en buena medida, una de las principales causas generadoras de la democratización de nuestro sistema político.

3) *Introducción de instrumentos de democracia directa.* Hay una tendencia cada vez más importante a introducir y utilizar en diversas constituciones los llamados “mecanismos de democracia directa”: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación popular del mandato. Sin ahondar en el análisis puntual de cada una de estas figuras, es pertinente hacer una reflexión sobre el presunto carácter democrático de tales instrumentos.

Parto de una premisa: los instrumentos refrendarios pueden ser, si se utilizan de forma ocasional y con múltiples candados y salvaguardas eficaces, útiles complementos de la democracia representativa. En cambio, su abuso y utilización “ligera” pueden acarrear graves peligros para el adecua-

²⁰En ese sentido ha habido notorias manifestaciones, como la de Sartori en el prefacio dedicado al caso mexicano de su *Ingeniería constitucional comparada* (*op. cit.*, pp. 221 y ss.); o como la que plantea el documento *Tesis y propuestas de la Convención Nacional de Contribuyentes*, auspiciado por la COPARMEC, México, 2004, p. 77.

do funcionamiento de los sistemas democráticos y llegar, incluso, a su vaciamiento.

La esencia misma de la democracia se desprende de la confrontación y discusión de los distintos puntos de vista de manera previa a la decisión.²¹ Sin embargo, los instrumentos plebiscitarios no llevan aparejada esa discusión, sino que constituyen, sin más, el sometimiento de ciertos asuntos a la espontánea consulta popular. En realidad, mediante estos mecanismos se puede optar sólo por dos opciones posibles: sí o no; cuando la complejidad de las decisiones públicas no puede ser reducida, sino en casos muy excepcionales, a tal disyuntiva.

Hay, además, dos problemas de suma relevancia: a) ¿quién detenta el poder de formular la pregunta que se someterá a consulta? (facultad absolutamente relevante, pues del modo en que ésta se plantee puede depender en gran medida el sentido de la respuesta) y, b) ¿quién garantiza que el comportamiento de los medios de comunicación masiva, (de)formadores incuestionables de la opinión pública, frente a los ejercicios referendarios será imparcial, es decir, en otras palabras, que la voluntad de los ciudadanos llamada a la consulta se formará de manera libre?²²

No olvidemos, por último, que la llamada “democracia plebiscitaria” es todo menos democracia. Se trata, por el contrario, de aquel sistema pensado por Carl Schmitt en el que el papel del pueblo se limitaba a la mera *aclamación* de las decisiones de su jefe (del *Führer*, precisamente).

4) *El reforzamiento del Ejecutivo*. Esta es una de las tendencias naturales que se presentan para propiciar una mayor gobernabilidad, particularmente de cara a escenarios de gobiernos divididos.²³ Esta tendencia ha cobrado vigencia en México a partir del año 2000. Paradójicamente, estos planteamientos se formulan en un contexto institucional en el que, si bien las nuevas circunstancias y equilibrios políticos han provocado la desaparición de las atribuciones “metaconstitucionales” del Presidente, sus gran-

²¹Cfr. M. Bovero, *Una gramática de la democracia*, op. cit., pp. 57 y ss.

²²Cfr. A. Di Giovine, “Democrazia diretta: da chi?”, en AA.VV., *Argomenti per il dissenso 3. Contro il presidenzialismo*, Turín, Celid, 1996; y M. Bovero, op. cit., p. 43.

²³En ese sentido se manifiesta abiertamente Sartori al sostener que “la presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida” (op. cit., p. 232), sugiriendo, para ello, que en materia presupuestaria el presidente tenga la exclusividad de iniciativa, que goce del veto sin condiciones, que pueda inducir referéndum y que cuente con mecanismos para superar los bloqueos parlamentarios (*ibidem*, pp. 232 y ss).

des atribuciones constitucionales siguen siendo sustancialmente las mismas que tiene desde 1917.²⁴

Nadie pretende tener un Presidente orillado a la incapacidad, sería absurdo plantearlo; pero el problema de la gobernabilidad de un sistema democrático no pasa por el reforzamiento de sus facultades (de por sí ya numerosas e importantes), sino por la capacidad y la existencia de vías jurídicas y políticas adecuadas para lograr acuerdos. En dado caso, lo que hay que explorar son aquellos mecanismos institucionales que induzcan y propicien los consensos, más que pensar en el fortalecimiento de una figura que constitucionalmente goza de grandes facultades y que fue el eje del sistema autoritario que antecedió al proceso de cambio democrático.

Pero no se trata de una tendencia exclusiva del caso mexicano. En todo el mundo existe la propensión a generar instituciones ejecutivas fuertes en aras de una mayor eficiencia y estabilidad de los gobiernos. Sin embargo, no debe olvidarse que la democracia es una forma de gobierno que se funda precisamente en una distribución del poder político, y que el moderno Estado constitucional pasa, ante todo, por evitar cualquier concentración de poder y por la construcción de diques y límites, para salvaguardar los derechos de los gobernados.²⁵ Sin pretender ser refractario a las ideas de eficacia y estabilidad, no debemos sobreponer las mismas a la idea de democraticidad.²⁶

Como puede observarse, a la par del desencanto que enfrenta la democracia, surgen propuestas que, a partir de lugares comunes, representan algunos de los riesgos más graves que enfrentan los sistemas democráticos. Más peligrosos porque constituyen una aparente consolidación de los mismos, siendo que erosionan a la democracia desde sus fundamentos.

Al respecto vale la pena hacer una última consideración: una democracia vigorosa y funcional pasa por el reforzamiento de todas las institucio-

²⁴Me refiero, entre otras, a la subordinación directa del ministerio público del Ejecutivo (artículo 102 constitucional), a detentar el poder del reparto agrario (artículo 27) y a ser el árbitro en los conflictos laborales (artículo 123), atribuciones únicas y extraordinarias si se compara al sistema mexicano con otros modelos presidenciales.

²⁵Cfr. en ese sentido, N. Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, pp. 97 y ss.; y L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 15 y ss.

²⁶Cfr. M., Bovero, *op. cit.*, p. 170.

nes del Estado, y no por una mera merma de las figuras democráticas por excelencia: los parlamentos y los partidos políticos. No creo que esas dos instituciones fundamentales de la democracia estén exentas de una revisión crítica, pero la misma debe partir de un balance ponderado y razonado a la luz de su importancia y centralidad en los sistemas democráticos y no de una mera descalificación fortuita, instintiva e, incluso, inducida por tendencias francamente antidemocráticas.

Pensar en fortalecer la democracia implica robustecer, y no mermar, a sus instituciones representativas. A fin de cuentas son las dos instituciones que, por su naturaleza, constituyen los espacios en los cuales se puede propiciar y alentar la formación de acuerdos. Y es en la permanente *búsqueda del consenso* en donde una importante tradición de pensamiento, que va de Kelsen a Bobbio, ha identificado el elemento distintivo de la democracia.

Semblanza de los autores

John M. Ackerman

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Presidente adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Funge como director editorial del *Mexican Law Review*, publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Columnista de *Proceso*, *La Jornada*, *Reforma* y *El Universal*. En el ámbito internacional en: *The New York Times*, *Los Angeles Times*, *The Guardian*, *Chicago Tribune*, *San Francisco Chronicle*, *Houston Chronicle*, *San Diego Union-Tribune*. Ha sido Consultor Senior del Banco Mundial, de USAID, OCDE, PNUD, Global Integrity, la Open Society Institute, el International Budget Project y en México de la Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y el Gobierno del Distrito Federal. Ha recibido financiamiento para sus investigaciones de la Fundación Fulbright-García Robles, The National Science Foundation (NSF), la Fundación MacArthur, la Fundación Ford y el Instituto para México y los Estados Unidos de la Universidad de California (UC-MEXUS). Coordinador técnico de la Mesa 7: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Convención Nacional Hacendaria. Sus publicaciones más destacadas: *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion* (Banco Mundial, 2005). *Leyes de acceso a la información pública en el mundo* (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras* (Auditoría Superior de la Federación, 2006). *Organismos autónomos y democracia: el caso de México* (Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007). *Más allá del acceso a la*

información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Cámara de Diputados-Siglo XXI Editores-Universidad de Guadalajara-CETA, 2008). Los resultados de sus investigaciones se han publicado en *World Development*, *Administrative Law Review*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *Mexican Law Review*, *Gestión y Política Pública*, Banco Mundial, *Perfiles Latinoamericanos*, y la revista *Quórum*, así como en numerosos volúmenes compilados.

Norma Inés Aguilar León

Originaria de México, Distrito Federal, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que obtuvo el título de licenciada y maestra en Derecho con mención honorífica. Es profesora de esa facultad desde 2003, en la División de Estudios de Posgrado, en las asignaturas de introducción al Derecho Procesal Electoral y Derecho Procesal Electoral I, y en nivel licenciatura en las asignaturas de Ética y Derecho Procesal Electoral. Ha sido secretaria de Estudio y Cuenta de 1990 a 1991 en el Tribunal Federal Electoral, juez instructora en 1994, profesora investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral, de enero de 1995 a octubre de 1996; en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, titular del Secretariado Técnico de 1996 a 2006, secretaria particular del magistrado presidente en 2006, coordinadora general de asesores de la Presidencia, de 1 al 16 de noviembre de 2006 al 7 de agosto de 2007 y asesora de magistrado, del 7 de agosto al 30 de noviembre de 2007. En fecha reciente obtuvo un *Master* en Derechos Humanos, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México en coordinación con la Universidad de Castilla-La Mancha, de Toledo, España.

Lorenzo Córdova Vianello

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Traductor de varios textos (artículos, ensayos y libros) de Derecho, teoría política y sociología, del italiano al español. Miembro de consejos editoriales de varias publicaciones periódicas. Desde agosto de 2005 dirige la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Conductor del programa de televisión *México Diferente*, de Canal 44, y de la serie *Elecciones 09*, del Canal del Congreso. Articulista del diario *El Universal* y colaborador de las revistas *Nexos* y *Voz y Voto*.

También es comentarista de cuestiones político-electorales en el noticiero radiofónico *MVS Noticias*, conducido por Carmen Aristegui, así como en varios medios radiofónicos y televisivos. Sus publicaciones más destacadas: *La reforma electoral 2007*, coordinación conjunta con Pedro Salazar. *Hacia un nuevo modelo* (TEPJF, México, 2008). Su obra más reciente: *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, FCE, 2009. Es coautor de los libros: *Ensayos sobre presidencialismo mexicano; Una reforma electoral para la democracia y Elecciones, dinero y corrupción: “Pemexgate” y “Amigos de Fox”*.

Enrique Cuna Pérez

Profesor investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Profesor con reconocimiento PROMEP. Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), maestro en Estudios Sociales (UAM), licenciado en Ciencias de la Comunicación y Periodismo (UNAM), y licenciado en Ciencias Políticas (UAM). Sus temas de investigación son: la *Juventud*, la *Cultura política*, la *participación política*, *medios de comunicación* y su relación con los *procesos políticos*.

Javier Esteinou Madrid

Investigador titular del Departamento de Educación en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II (1990-2012). Experto en medios de comunicación y política. Ha publicado varias obras bajo el auspicio de diversas instituciones de educación superior y de la administración pública, entre las que se encuentran: *Medios de comunicación y construcción de la hegemonía; Economía política y medios de comunicación: acumulación, ideología y poder; El sistema Morelos de satélites y su impacto en la sociedad mexicana. Hacia la primavera del espíritu nacional: propuesta cultural para una nueva televisión, mexicana; Televisión y construcción de un nuevo país. La televisión mexicana ante el nuevo modelo de desarrollo neoliberal; La cultura y la comunicación nacionales en los tiempos del libre mercado; Televisión pública y desarrollo cultural; Sociedad moderna y medios de comunicación*, de la Colección Reflexiones Universitarias; *Ecología y medios de comunicación*, Colección Cuadernos del TICOM-UAM, Unidad Xochimilco. Coautor de más de 69 libros especializados en comunica-

ción e información en español y otros idiomas en México y otros países. Ha recibido numerosos premios y distinciones, entre las que figuran: Premio CIESPAL 1984; ex vicepresidente y fundador de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC, 1981-1983). Obtuvo la Medalla de Plata "Gabino Barrera", Distinción al Mérito Académico, Consejo Universitario, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1985. Miembro del Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC, 1984-2004). Ex vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC), Florianópolis, Brasil (1989 a 1992). Ex vicepresidente regional de la Federación de Facultades de Comunicación en América Latina (FELAFACS), Colombia (1958-1998). Premio Nacional de Periodismo 2004, Club de Periodistas de la Ciudad de México, A.C. Premio Nacional de Investigación del IV Concurso Nacional de Investigación de Periodistas en Línea, Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodistas. Premio Nacional de Periodistas, A.C., México, 2007. Premio de Ensayo, Segundo Certamen Nacional sobre Transparencia, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI PQROO), Gobierno de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 2008.

Gonzalo Farrera Bravo

Maestro en Derecho Electoral con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Aragón; colaborador de la línea de investigación Derechos y Democracia Constitucional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; profesor de la División de Estudios de Posgrado en Derecho, así como del Programa de Posgrado en Pedagogía de la UNAM, Diplomado postítulo Estado de Derecho del Siglo XXI, Universidad Heidelberg; UNAM-Universidad de Chile. Diplomado en Filosofía Republicana en la unidad de Posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM-Universidad de Barcelona. Es becario del Programa de Estado de Derecho en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Escribe en diversas publicaciones nacionales e internacionales.

Flavio Galván Rivera

Originario de México, Distrito Federal. Formado en instituciones de educación pública, es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que obtuvo el título de licenciado en

Derecho y los grados de Especialista en Derecho Privado, maestro y doctor en Derecho; profesor de Carrera, titular por oposición y miembro de una de las dos Comisiones Dictaminadoras de Exámenes de Oposición del Personal Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM. En la actualidad es magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del cual fue presidente de noviembre de 2006 a agosto de 2007. Fue magistrado del Tribunal Federal Electoral de 1990 a 1996 y secretario general de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1996 a 2006. Es autor de los libros: *Derecho procesal electoral mexicano* y *el concubinato en el vigente derecho mexicano* y coautor, entre otras obras, de: *Derecho procesal constitucional*; *El camino de la democracia en México*; *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*; *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, *Elecciones y justicia en España y México*. Entre otras distinciones, se le ha conferido la Medalla “Alfonso Caso” por tener el Mejor Promedio en Doctorado; el Premio Ius, por su contribución a la evolución del Derecho; la “Presea Derecho Electoral”, otorgada por la Legión de Honor Nacional de México; Las Palmas de Oro por más de 25 años como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Doctorado *Honoris Causa* por la Universidad Interamericana del Estado de Morelos, México.

Javier Lazarín Guillén

Nació en 1974. Estudió Historia en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa; la maestría en Historia Moderna y Contemporánea en el Instituto Mora, y el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (línea en Sociología) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es profesor en la Facultad de Estudios Superiores-Aragón-UNAM, en la licenciatura en Sociología; profesor en la Universidad Pedagógica Nacional, en la licenciatura y la maestría en educación, y profesor de Sociología en el Instituto de Comunicación y Filosofía de la Sociedad de San Pablo. Sus líneas de investigación son: Historia Social, Historia de la Cultura, Historia Política, Sociología Política, Sociología de la Cultura, Metodología de la Investigación Social; Cine, Arte, y las Representaciones Sociales. Ha escrito el trabajo: *Cien años de tracción eléctrica en México*, y algunos artículos sobre *Metodología de la investigación social*, *el Círculo de Eranos*, y *la hermenéutica simbólica de la cultura*.

Daniel Márquez Gómez

Es licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, en todos los casos obtuvo mención honorífica. Actualmente es pasante de la licenciatura en filosofía. De su experiencia profesional destaca: abogado postulante, servidor público en los niveles de analista, subdirección, dirección de área y asesor, en la Delegación Cuauhtémoc, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal. Es autor de los libros: *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública* (IIJ-UNAM, 2002, 2a. reimp.); *Función jurídica de control de la administración pública* (IIJ-UNAM, 2005); de un comentario a la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de leyes, en la obra *Decisiones Relevantes* (SCJN 2005) y *Calidad en la administración pública* (Fondo Editorial Jurídico, 2007); además de diversos artículos. Ha impartido clases en la Universidad Latina en la asignatura de Criminología, Técnicas de Expresión Jurídica, Derecho Administrativo IV y Práctica Forense de Derecho Administrativo. En la Universidad Nacional Autónoma de México se ha desempeñado como profesor de las asignaturas de Técnicas de Investigación Jurídica, Lexicología Jurídica y Sociología General y Jurídica en el Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho; además, impartió la tutoría en Investigación en la Universidad Iberoamericana, Campus-Puebla; y en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, la materia Procedimientos seguidos ante Tribunales Administrativos. También ha impartido cursos de actualización en el Senado de la República, en Petróleos Mexicanos, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ha sido ponente en la Cámara de Diputados en la reforma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología lo reconoce como investigador nacional nivel 2. En la actualidad es investigador ordinario de carrera, asociado "C", de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Nació el 14 de marzo de 1955. Es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; obtuvo mención honorífica en su examen profesional de licenciatura en donde su tesis fue premiada con el tercer lugar entre las mejores tesis de Derecho correspondientes al año de 1980. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho en la UNAM. Desde 1981 es catedrático de la Facultad de Derecho, de la cual es profesor por oposición desde 1985. De 1987 a 1990 actuó como magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de 1990 fue magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, fungiendo como presidente de la Sala Regional Xalapa en los procesos electorales federales de 1991 y 1994. En 1995 ocupa el cargo de director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral. De 1996 a 2006 fue magistrado electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano jurisdiccional en donde fue presidente a partir del 29 de septiembre del año 2000, cargo que concluyó el 24 de septiembre de 2004. Ha publicado una gran cantidad de artículos en varias publicaciones, como "El derecho del sufragio" y "Las sanciones en materia electoral", en la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral*, "Garantismo judicial, premisa de la justicia electoral mexicana" en el libro: *Derecho electoral*, y "Los jueces y sus aportaciones a la democracia en México", en *Monitor democrático. Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*. También ha impartido conferencias en diversos foros a nivel nacional e internacional sobre la materia político-electoral.

Alejandro Olvera Acevedo

Licenciado y maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuenta con estudios de Posgrado en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Es profesor de Derecho Electoral y Derecho Procesal Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido profesor del Curso de Formación para Magistrado en Materia Civil, en la Escuela Judicial del Estado de México e integrante de su Claustro Académi-

co. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ocupado, entre otros cargos, el de asesor, adscrito en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia. Actualmente se desempeña como director de Área, en la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Francisco Paoli Bolio

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Durante más de 30 años ha sido colaborador experto en política nacional en diarios y revistas (*Últimas Noticias de Excelsior, Proceso, Unomásuno, La Jornada, Agencia Mexicana de Información, El Financiero, El Universal, Siglo XXI* de Guadalajara, *El Diario de Yucatán* y la *Revista Peninsular* (Mérida), *Revista Prospectiva*. Analista político en el programa *Primer Plano* de Canal 44 de TV-IPN. También ha fungido como subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación (julio de 2002 a julio de 2005); diputado federal en la LVII Legislatura. Vicecoordinador del grupo parlamentario del PAN, de 1997 a 1999. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en 1999-2000. Ha publicado y participado en obras editadas por la Universidad Nacional Autónoma de México entre las que destacan las siguientes: "Aspectos relevantes para la reforma del Estado", en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2002; *Demos ante el Espejo, Análisis de la Cultura Política y las prácticas ciudadanas en México, Presentación y encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, UNAM y Secretaría de Gobernación, 2005. "Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824", en el libro colectivo *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*. "Partidos políticos: compromisos con el derecho a saber", en el libro *Derecho de la Información, culturas y sistemas jurídicos comparados*. "Hacia un ejercicio pleno de los derechos de la mujer", en el libro *Derechos humanos de las mujeres en México*, Federación de Mujeres Universitarias, UNAM y Universidad Autónoma de Yucatán, México 2004. Se ha presentado como conferencista y ponente de temáticas políticas en diversos foros nacionales e internacionales.

Elías Polanco Braga

Doctor en Derecho Penal por la UNAM. Profesor de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Estudios Superiores Aragón a nivel licenciatura y posgrado de distintas asignaturas, respectivamente. Profesor de Carrera de

Tiempo Completo, titular B Interino Completo. En la FES Aragón-UNAM ha impartido 30 cursos de regulación de alumnos, programados por el Departamento de Educación Continua, en las materias: Práctica Forense en Derecho Procesal Penal, Práctica Forense en Derecho Procesal Civil, Derecho Procesal Penal y Teoría General del Proceso, en los periodos intersemestrales. Ha impartido cursos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ha participado como conferencista en los temas de: Aseguramiento de las pruebas en materia penal; Los medios de impugnación en el proceso civil; El Ministerio Público; Las pruebas en el procedimiento penal; Comentarios a las reformas de 1994 al Código de Procedimientos Penales; Las reformas de 1994 al Código de Procedimientos Penales para el D.E.; La Averiguación Previa; La Oralidad; Fundamentos del Procedimiento Penal, etcétera. Ha participado como ponente en el VII Encuentro Internacional de Ciencias Penales en La Habana, Cuba. Comentarista en el Encuentro Hispano Germánico Mexicano de Derecho Penal. Asistió al Seminario Binacional México-Chile acerca de juicios orales. Participó en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Penales en Puebla, México. Ponente en el XI Congreso Nacional de Criminología en la Universidad Autónoma de Querétaro. Participó en el Congreso Jurídico Internacional en Guerrero, México. Ponente en el Coloquio Internacional de Derecho Penal Comparado México-España (Sevilla, España). Corresponsal de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales de la Unión Nacional de Turistas de Cuba. Sus publicaciones: *Manual de curso propedéutico*; *La Defensa, camino a la libertad. Instrumento metodológico de derecho procesal penal*; *Instrumento metodológico, práctica forense de derecho privado*, *Instrumento metodológico: Derecho procesal penal* (2a. ed., 1989); *Diccionario de procedimiento penales, voces procesales* y otros artículos de Derecho.

Hugo Sánchez Gudiño

Doctor en Ciencia Política. Profesor-Investigador de la FES-Aragón UNAM y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Miembro de Comité Tutorial de la Maestría en Docencia para la Educación Media Superior (MADEMS)-Ciencias Sociales-UNAM; miembro del Comité Tutorial del Programa de Doctorado en Pedagogía División de Estudios de Posgrado e Investigación, FES-UNAM-Aragón; miembro del Comité Tutorial del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con

Orientación en Comunicación (DEP-FCPYS-UNAM); evaluador y dictaminador del Fondo SEP-CONACYT; Dictaminador de la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (FCPYS-UNAM). Miembro de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC); miembro del Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información (SICI)- UNAM; y miembro de la Red de Historiadores de la Prensa y el Periodismo en Iberoamérica. Elaboración y producción de videoclips y documentales: Voces del 68, UNAM-DGACE-Aragón, México, 1999, 115 min; 68/Crónica de sesenteros, UNAM-DGACE-Aragón, México, 1999, 45 min; Generación Molotov/El retorno de los brujos, UNAM-FCPYS, México, 1999, 50 min; La disputa por la legalización de las drogas, UNAM-FCPYS, México, 1999, 45 min; El Partido del Prau-Prau, UNAM-FCPYS, México, 1999, 45 min. Líneas de Investigación: Comunicación Social, Políticas de Comunicación y Relaciones Prensa-Estado; Globalización-cibersociedad-culturas juveniles; Jóvenes, Medios de Comunicación y Videoclips; Partidos Políticos y el Marketing Político; Problemática de la Educación Superior; Movimientos Estudiantiles en México.

Premio Nacional de Periodismo Juvenil "Francisco Mújica" en 1984; Premio Nacional de Periodismo "Alfonso Reyes" 1990; analista político en: Radio Educación, XEQK-Radio Ciudadana, XEW, Canal 11 de TV y Radio UNAM. Editorialista de los periódicos; *Excelsior*; *La Crisis*, *La Crónica* y *El Día*. Actualmente articulista en la revista semanal de análisis político *Quehacer Político*. Coordinador general de *Matices*. *Revista de Posgrado*.

Autor de numerosos libros entre los que se encuentran. *Comunicación y democracia. Reflexiones sobre el nuevo escenario mediático y legal de los medios de comunicación en México* (2010); *Globalización y cibersociedad* (2010); *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006* (2008); "Mediocracia, dinero y elección presidencial en México 2006" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (2008); *Felipe Calderón: balance crítico del primer año de gobierno 2006-2007* (2008); *Campañas, Partidos y Candidatos-elección 2006* (2007); *El comportamiento de los medios de comunicación-elección 2006* (2007); *Videopolítica y campañas electorales* (2006); *Génesis, desarrollo y consolidación de los grupos estudiantiles de choque en la UNAM (1930-1990)* (2006); *Prensa y poder en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)* (2004); *Breviario metropolitano de la podredumbre urbana entre yuppies y macehuales* (2004) y *Mitos y fantasías del videoclip* (2003).

Índice

EL TRIÁNGULO DORADO: MEDIOS-DINERO-PARTIDOS:	
REFLEXIONES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA	
NUEVA AGENDA MEDIÁTICO-ELECTORAL EN MÉXICO	
<i>Hugo Sánchez Gudiño</i>	19
Corrupción política y cleptocracia: un modelo teórico a debate	19
El negocio mediático de las campañas	22
Dinero, medios y partidos: desafíos para la transparencia.	24
Apertura y democratización de los medios a los partidos políticos en México.	27
Legislación electoral y medios: retrospectiva de tres décadas, 1973-1993	30
1994: entre el decálogo del IFE y el zapatismo	33
1995: Cámara de Diputados y Legislación en materia de comunicación	37
Auge de la videopolítica	38
1999-2005: triángulo dorado: medios-dinero-partidos. ¿Cuánto cuesta votar?	45
2005-2007: la Ley Televisa y <i>espotsgate</i> del IFE.	47
Reforma electoral 2007, barones mediáticos y nuevo presidente del IFE	51
2008-2009: poderes fácticos vs legisladores.	53
Balance crítico y conclusión	54
Otras fuentes de consulta	59
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: DEL ESTAMENTO	
PRIVILEGIADO A LA SUJECCIÓN AL ESTADO DE DERECHO	
<i>Gonzalo Farrera Bravo</i>	63
La excepción a la regla	63
Historia y política	65

El presidencialismo como factor de la institucionalización de los partidos políticos	85
Los partidos políticos como estamento privilegiado y su contraposición al Estado de Derecho.	91
¿Para qué sirven los partidos políticos?	96
Consideraciones finales.	104
Bibliografía	107

Primera parte

Comunicación política y espacio público

DERECHO ELECTORAL Y DEMOCRACIA:

LA TRANSFORMACIÓN Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO

<i>John Ackerman</i>	111
Preguntas y respuestas	121

¿PARA QUÉ SIRVIÓ EL PROTOTIPO DE COMUNICACIÓN
POLÍTICA DE LA REFORMA ELECTORAL EN LOS TIEMPOS
DE CRISIS SOCIAL EN MÉXICO?

<i>Javier Esteinou Madrid</i>	123
Consecuencias globales del nuevo modelo de comunicación política.	123
¿Qué hacer?	143
Bibliografía	146

INSTITUCIONALIDAD, PARTIDOS POLÍTICOS Y
FISCALIZACIÓN: EL PARTO DE LOS MONTES

<i>Daniel Márquez Gómez</i>	149
Institucionalidad.	149
Régimen legal de la fiscalización en materia electoral.	155
Reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	157
Los <i>arcana imperii</i> : la negación de la fiscalización	163
Bibliografía	166

CULTURA POLÍTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO:

¿PARA QUÉ SIRVE LA PROPAGANDA PARTIDISTA?

<i>Enrique Cuna Pérez</i>	169
A manera de introducción.	169
Financiamiento y crisis, contexto de la actuación partidista.	171
Partidos políticos y cultura política, una revisión en tres dimensiones: apoyo, confianza y participación	175

Partidos, opciones y realidades en México	186
Conclusión	189
Bibliografía	191

Segunda parte

Papel histórico de los partidos políticos

EL SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MODERNOS

<i>Javier Lazarín Guillén</i>	195
A manera de introducción.	195
Bibliografía	205

LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Norma Inés Aguilar León</i>	207
Antecedentes de una lucha por la igualdad de género	207
Algunos avances en la equidad de género en materia electoral.	212
La realidad en el siglo XXI, ¿igualdad o mito?	217
Reflexión final	222

Tercera parte

Derecho procesal electoral

DERECHO PENAL ELECTORAL

<i>Eliás Polanco Braga</i>	227
Delitos electorales. Historia	227
Generalidades.	233
Delitos electorales y en materia de	
Registro Nacional de Ciudadanos	236
Conceptos y términos fundamentales de los delitos electorales	238
Agravante de sanción penal	241
Delitos electorales en específico.	241
Conclusiones	265
Bibliografía	267

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LOS

DOCUMENTOS BÁSICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Alejandro Olvera Acevedo</i>	269
---	-----

ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL

<i>Flavio Galván Rivera</i>	283
Principio de legalidad y función jurisdiccional	283
Acción impugnativa y acceso a la justicia	285
Acceso a la justicia electoral	290

EL CONTROL DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL SISTEMA EUROPEO E INTERAMERICANO	
<i>José Fernando Ojesto Martínez Porcayo</i>	297
Introducción	297
Marco jurídico de los derechos políticos en los ámbitos interno, internacional y universal de América Latina	299
Cooperación internacional electoral en el continente americano	304
Recepción del derecho internacional en el derecho interno	308
El Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos	309
Cuarta parte	
Escenarios políticos hacia el 2012	
¿CÓMO LLEGARÁ EL SISTEMA DE PARTIDOS A LAS ELECCIONES DE 2012?	
<i>Francisco José Paoli Bolio</i>	325
Preámbulo	325
El sistema mexicano de partidos	327
Algunas bases para el pronóstico	333
Algunas líneas de pronóstico	337
PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA	
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	341
El malestar con los partidos políticos	343
El malestar con la representación política	348
SEMBLANZA DE LOS AUTORES	357

Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México
se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante
el mes de junio del año 2011. La edición, en
papel de 75 gramos, estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica de
la casa editora.



ISBN 978-607-401-359-7